**Р. Г. Мумладзе, В. А. Смирнов**

**История государственного управления**

**Учебник для бакалавров**

**Москва**

**2015**

**Р. Г. Мумладзе, В. А. Смирнов**

**История государственного управления**

**Учебник для бакалавров**

Рекомендовано

Учебно – методическим объединением по образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся в бакалавриате по направлению «Государственное и муниципальное управление»

**Москва**

**2015**

**ББК 63.3**

**УДК 351.79**

**М90**

**Рецензенты:**

**В. В. Бруз –** доктор исторических наук, доцент;

**А. И. Ушаков -** доктор исторических наук, профессор.

**Р. Г. Мумладзе, В. А. Смирнов. История государственного управления. [Текст] / Р. Г. Мумладзе, В. А. Смирнов : учебник. – Москва.: Издательство «Русайнс», 2015. – 453 с.**

Учебник подготовлен в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования (ФГОС) по направлению подготовки бакалавров 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление». В учебнике рассматриваются вопросы становления и развития органов законодательной и исполнительной власти в России с образования Древнерусского государства и до настоящего времени. Информация данного учебника представляет интерес для студентов – бакалавров, а также для всех интересующихся историей государственного управления, аспирантов, научных работников.

Авторы надеются, что данное пособие послужит хорошим подспорьем в дальнейшем изучении поставленных в нем проблем.

**ББК 63.3**

**УДК 351.79**

© © Р. Г. Мумладзе, В. А. Смирнов, 2015

**© ISBN**

**Оглавление**

|  |  |
| --- | --- |
| **Введение ……………………………………………………………………………….** | 5 |
| **Раздел I. История становления и формирования системы государственного управления на Руси в IX – XVII вв….…………………………………………….** | 15 |
| **Глава 1. Законодательные органы управления на Руси в IX – XVII вв……...** | 15 |
| 1.1. Высшие органы государственного управления на Руси в IX – XVII вв…….... | 15 |
| 1.2. Вече – орган демократического руководства и принятия решений  на Руси в IX – начале XVII вв…..…………………………………………………… | 29 |
| 1.3. Земские Соборы – органы всенародного представительства  (середина XVI – середина XVII вв.)…………………………………………..……. | 44 |
| 1.4. «Совет Всея Земли» и его роль в управлении государством…………..………. | 61 |
| Темы и вопросы для повторения……………………………………………………… | 68 |
| **Глава 2. Исполнительные органы управления в России в IX – XVII вв.…….** | 70 |
| 2.1. Организация исполнительной власти в древнерусском государстве и в период феодальной раздробленности (IX – конец XV вв.)……………………….. | 70 |
| 2.2. Пути – дворцовые исполнительные органы управления на территории  великого князя…………………………………………………………………………. | 79 |
| 2.3. Государев Двор и его роль в становлении исполнительной власти в  России, в управлении государством (XII – XVI вв.)…….………..………………. | 86 |
| 2.4. Приказы – органы исполнительной власти в России  (конец XVI – начало XVIII вв.)……………………………………………………… | 120 |
| Темы и вопросы для повторения…………………………………………………….. | 136 |
| **Раздел II.** **История реформирования государственного управления в**  **России XVIII – XIX вв…..………………………………………………………….** | 137 |
| **Глава 1. Законодательные органы управления в XVIII – XIX вв…………...** | 137 |
| * 1. Абсолютная монархия в России и её характеристика…………………………. | 137 |
| 1.2. Высшие органы государственного управления в России в XVIII – XIX вв. | 144 |
| 1.3. Идеи М. М. Сперанского о конституционной монархии и разделении властей в России………..…………………………………………………………..…. | 162 |
| 1.4. Местное самоуправление в России – форма участия населения в  управлении государством в XVIII в. Земская реформа 1864 г. и ее роль в развитии местного самоуправления…….……………………………………………. | 170 |
| 1.5. Особенности управления национальными окраинами в России………………. | 190 |
| Темы и вопросы для повторения……………………………………………………… | 195 |
| **Глава 2. Исполнительные органы управления в XVIII – XIX вв…………….** | 197 |
| 2.1. Коллегии и их работа в XVIII веке…………………………....……………….… | 197 |
| 2.2. Министерства России в XIX веке…………………..………..……………….….. | 214 |
| Темы и вопросы для повторения……………………………………………………… | 233 |
| **Раздел III.** **История государственного управления в России и СССР**  **в XX – XXI вв…..…….……………………………………………………………….** | 235 |
| **Глава 1. Законодательные органы управления в России XX – XXI вв………** | 235 |
| 1.1. Российский парламент в 1906 – 1917 гг………………………………………… | 235 |
| * 1. Антикризисная деятельность Временного правительства по совершенствованию системы государственного управления в России   (февраль – октябрь 1917 г.)………………………………………………………. | 246 |
| 1.3. Советский парламент в 1917 – 1936 гг…………………………………………. | 261 |
| 1.4 Верховный Совет СССР в 1936 – 1991 гг………………………………………. | 265 |
| 1.5. Современный российский парламент (1993 г. – по настоящее время)………. | 296 |
| 1.6. Основные этапы становления и развития парламента России в IX – XXI вв.. | 330 |
| Темы и вопросы для повторения……………………………………………………… | 335 |
| **Глава 2. Исполнительные органы управления в XX – XXI вв…..………….…** | 339 |
| 2.1. Совет народных комиссаров России в 1917 – 1946 гг.: состав, структура,  направления работы……………………………………………………..………….… | 338 |
| 2.2. Совет министров СССР в 1946 – 1991 гг.: состав, структура,  направления работы……………………………………………………………………. | 357 |
| 2.3. Правительство Российской Федерации в 1993 г. – по настоящее время:  состав, структура, направления работы, …………..……………………………….. | 363 |
| 2.4.Эволюция и становление исполнительной власти в России  (IX – XXI вв.)………………………………………………………………………… | 368 |
| Темы и вопросы для повторения…………………………………………………….. | 371 |
| **Заключение…………………………………………………………………………..…** | 374 |
| **Список литературы………………………………………………….………….……** | 380 |
| **Приложения…………………………………………………………….……….……..** | 387 |

**Введение**

Первый парламент в мире возник в 1285 г. Парламент – общенациональное представительное учреждение государства, осуществляющее законодательные функции; высший выборный законодательный орган. В Великобритании он называется парламент, в США – конгресс, в Норвегии – стортинг, в Швеции – риксдаг и т. д. Как известно, парламентаризм является классической формой представительной демократии. Он строится на принципах народного представительства, выборности, сменяемости, двойной ответственности парламентариев, защиты прав меньшинства, широкой гласности. Парламентаризм – система организации и функционирования верховной государственной власти, характеризующаяся разделением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении парламента.

Актуальность учебника определяется тем, что исторический опыт создания парламентов и их работа всегда привлекает внимание исследователей. Современные представительные органы, так или иначе, выросли из традиционных народных собраний, присущих ещё первобытнообщинным отношениям. Следует заметить, что истоки формирования парламента начинаются со времен образования Древнерусского государства. Формирование протогосударственных образований, а затем и Древнерусского государства потребовали постановки проблем, вариантов их решения с привлечением всего населения или, по крайней мере, активной, лучшей его части. Это предполагало выборность, делегирование полномочий, участие населения в решении важнейших проблем города, княжества, государства. Впоследствии на Руси эти народные собрания эволюционировали в вечевые собрания, и народное вече стало важным элементом государственного управления на Руси, в Новгородской феодальной республике и ряде других раннефеодальных государственных образований. В IX – XVI вв. наилучшей формой таких мероприятий были вечевые собрания, вече.

Предистория создания парламента в России начинается со времен созыва и работы вечевых собраний. Этот бесценный опыт недостаточно привлекает внимание исследователей и по научному освещению данной проблемы ощущается недостаток серьезных публикаций. Практика созыва и работы вечевых собраний требует обстоятельного научного анализа. Авторы стремились систематизировать разноплановый материал, привести его к определенной структуре и показать значимость работы вечевых собраний на Руси в IX – начале XVI в.

Следующим этапом в формировании предпосылок развития современного парламентаризма стало образование общенациональных выборных сословно – представительных органов в XV – XVII вв. – Земских Соборов. Более организованной, значимой, эффективной в законодательном плане была работа Земских Соборов в середине XVI – середине XVII вв. Именно эта форма народного представительства приобрела популярность, нашла поддержку у населения. Участвуя в выборной кампании, население формировало наказ, т. е. ставило перед делегатами Земских Соборов наиболее значимые вопросы, проблемы, требующие их разрешения. Именно со времен Земских Соборов существует практика наказов депутатам в высшие органы законодательной власти.

В ходе выборов для участия в работе Земских Соборов выявлялись лучшие, наиболее авторитетные лица из состава населения. Этим лицам делегировались полномочия народа. Так, например, произошло в период смуты в 1611 г., когда из состава народного ополчения в «Совет Всея Земли» (Земский Собор) вошли П. Ляпунов, Д. Трубецкой, И. Заруцкий – лидеры национально – освободительного движения. Выдвижение лучших из числа населения способствовало росту авторитета Земских Соборов.

Царский указ служил сигналом для созыва Земского Собора. Земские Соборы созывались нерегулярно и не имели достаточно четко выраженного алгоритма работы (регламента). За неимением других форм участия населения в управлении делами государства Земские Соборы были наилучшим механизмом выработки важнейших государственных решений.

В России развитие государственности с начала XVIII в. в силу ряда исторических причин пошло по пути, который предусматривал сосредоточение всех властных полномочий в стране в руках самодержавного монарха. Этот путь был закреплён в принятии царём Петром I в 1721 г. титула «Император и Самодержец Всероссийский», и Россия стала именоваться Российской империей. В период абсолютной монархии в России высшие органы законодательной власти не имели организационного оформления. В XVIII – XIX вв. неоднократно предпринимались попытки усовершенствовать систему самодержавной власти в России. Императрица Екатерина II в 1767 г. учредила из ряда выбранных депутатов от всех сословий (кроме крепостных крестьян) Комиссию для выработки нового Свода законов Российской империи – Уложения. Эта Комиссия провела 204 заседания, но депутаты не смогли преодолеть противоречия между различными сословиями, и никаких законов так и не было принято. Более удачной оказалась проведенная Екатериной II реформа местного управления. В городах были созданы избиравшиеся из различных категорий городского населения городские думы как распорядительные органы самоуправления, действовавшие под надзором губернатора.

В начале XIX в. один из ближайших помощников императора Александра I М. М. Сперанский разработал всеобщий план государственного преобразования. По его предложению в 1810 г. при императоре был создан высший законосовещательный орган – Государственный Совет.

В последующие годы акцент участия населения в делах государства был перенесен на органы местного самоуправления. В эпоху «великих реформ» императора Александра II в России были созданы новые выборные сословно – представительные учреждения – земские собрания в уездах и губерниях. Гласные (депутаты) городских дум стали избираться на внесословной основе, но при наличии имущественного ценза. В этих выборных учреждениях начали зарождаться ростки парламентаризма, и именно из земств и органов городского самоуправления, созданных во второй половине XIX в., вышел целый ряд деятелей, ставших уже в XX в. депутатами Государственной Думы.

Историческое развитие России привело к необходимости формирования полноценного парламента в XX и XXI вв. Если в 1906 – 1917 гг. в России была сформирована конституционная монархия и последовательно, с большими трудностями функционировали четыре Государственных Думы, то в 1917 – 1993 гг. народные избранники работали в Верховном Совете – как представительном законодательном органе власти. И только в новейшей истории России с 1993 г. в условиях демократии стал функционировать современный российский парламент – Федеральное Собрание.

Россия прошла большой путь в создании и организации исполнительной власти в стране. Подобного опыта создания структур исполнительной власти нигде в мире не существовало. Первоначально органы исполнительной власти в Древнерусском государстве обслуживали интересы и потребности великого князя. Мучительный поиск новых вариантов структур привел к созданию «путей», которыми руководили путные бояре – представители великого князя. Практически параллельно создавался Государев Двор, в котором на различных должностях утверждались представители наиболее знатных боярских и княжеских родов.

В связи с расширением территории российского государства требовался новый подход к системе управления и были созданы Приказы как органы исполнительной власти на всей территории государства. В период правления Петра I Приказы были заменены коллегиями, которые также сыграли заметную роль в организации исполнительной власти в России.

Реальная структура исполнительной власти в России появилась в связи с созданием министерств, которые существуют и до настоящего времени. Кабинет министров, Министры стали реальной опорой самодержавной власти в реализации ее установлений, в проведении политики царя.

Совершенно по – иному выглядела система исполнительной власти в стране в советский период. Были Советы Народных Комиссаров, Совет министров, которые реализовывали интересы партийной верхушки, а нужды населения оставались на втором плане.

В новой России после 1993 г. на основе Конституции России (1993) формируется правительство Российской Федерации, которое работает в современный период российской истории на основе требований Конституции РФ в интересах большинства граждан России. Усилиями высших органов власти в РФ создается демократическое, правовое государство.

Центральной категорией данной учебной дисциплины «История государственного управления» является категория государственного управления как целенаправленного организующего и регулирующего воздействия на общественные процессы. Государственное управление – это целенаправленные действия государственных органов и служащих по планированию, организации, мотивации, контролю, принятию и реализации управленческих решений.

Управление, особенно государственное, – сложное, многоплановое явление. С точки зрения теории и практики это:

* область человеческого знания, помогающего осуществлять эту деятельность;
* определенная категория государственных служащих, специальный слой тех, кто осуществляет работу по управлению;
* вид деятельности по руководству людьми и организациями;
* умение добиться поставленных целей, используя труд, интеллект, мотивы поведения управляемых людей;
* комплекс форм и методов, посредством которых осуществляется согласованная деятельность работников совместного труда, как необходимое условие их функционирования;
* различные стороны отношений коллективов, включающие прямой обмен деятельностью между участниками труда посредством различных экономических форм;
* сочетание и учет объективных и субъективных факторов развития, целенаправленные действия на основе познания и использования объективных факторов;
* волевые отношения, предусматривающие определенные целенаправленные действия, организационно – распорядительные и другие воздействия на людей, коллективы.

Государственное управление – это, прежде всего, политическая деятельность. Общие ориентиры деятельности системы управления задаются политическими деятелями и институтами. Государственная политика может быть охарактеризована как политическая линия господствующего в данном обществе класса, социального слоя, социальной группы, а в истории России, как известно, и отдельного человека.

Государственное управление – одна из областей государственной политики, базирующаяся на выработанных в обществе и законодательно закрепленных общесистемных императивных установках (Конституция, законы, указы и т. д.) с учетом теоретико – информационных, кибернетических, экономических, правовых, социологических и других разработок и разнообразных политических факторов, влияющих на содержание и направленность государственной политики.

Определение понятия «власть» как воплощение политического господства и средство осуществления политики через систему государственных органов поражает простотой и ясностью. Однако при внимательном рассмотрении категории «власть» она становится проблематичной. «Государственная власть» – центральное понятие истории государственного управления в России. Без объяснения понятия власти как вводного методологического мы не можем эффективно судить о действиях российских политиков, доверять им, поддерживать их или осуждать, ибо понятие «власть» напрямую связано и с такими производными категориями, как «ответственность», «способность», «возможность».

Характерной особенностью российского опыта государственного управления стала незначительная роль традиций еще не в полной мере сложившегося гражданского общества. Спецификой России стало отсутствие глубоких традиций городского самоуправления. В отечественной истории цементирующую роль всегда играло государство, а политическое управление доминировало над экономическим. Традиционно довлеющими были в России позиции политико – административной элиты. Категория «элита» (в переводе с французского элита – это лучшее, отборное) используется в учебном курсе неоднократно для обозначения на том или ином этапе сформировавшейся команды специалистов государственного управления.

Государственное управление страной осуществляется с помощью государственных органов, аппарата государственных учреждений (военные, судебные, полицейские, административные). Каждое учреждение обеспечивает выполнение основных и неосновных функций государства (поддержание порядка, защита Отечества и охрана его границ, а также финансовая, хозяйственная и религиозно – воспитательная). В государственном учреждении имеется организованная государством группа лиц (чиновников), государственных служащих, которые выполняют государственные задачи. Государственная служба сформировалась в результате реформ Петра I.

Ученые в XIX в. определяли государственную службу как «особое публично – правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной государственной задачи». Данное определение признано правомерным и в XXI в.

Предмет учебной дисциплины «История государственного управления» – закономерности возникновения, развития и преобразования государства и его аппарата, всех элементов государственного механизма и соответствующих им учреждений и органов. Государственный аппарат представляет собой систему тесно связанных друг с другом основных элементов государственного механизма и соответствующих им учреждений и органов. Государственные учреждения, имеющие властные полномочия, именуются органами государства.

Государственные учреждения и органы во все периоды их развития можно подразделить на три основные группы, соответствующие их месту в системе государственного аппарата:

* высшие (подчинены непосредственно носителю верховной власти – великому князю, царю, императору) или являющиеся, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора и суда (Боярская дума, Сенат, Государственный совет. Комитет и Совет министров и т. д.);
* центральными являлись отраслевые и многоотраслевые органы (учреждения) управления (приказы, коллегии, министерства), исполнявшие законы, а также распоряжения носителей верховной власти и высших органов (учреждений);
* местные органы власти и управления (губернские, уездные, городские и т. д.) территориальные, в отдельных случаях «всероссийские», но связанные «особенным» территориальным делением отдельных национальных окраин.

В учебнике рассматриваются и раскрываются основные понятия: государство и власть, типы политических режимов на различных этапах развития российской государственности, государственное строительство, особенности становления государства в России, закономерности создания аппарата государственного управления, методы управления обществом на различных этапах развития российского государства, преобразования государственных органов и системы государственного управления в условиях демократизации современного российского общества.

Материалы, представленные в данном учебнике, рассматривают развитие государственного управления в России, исследуют механизм власти и управления государством, динамику изменения органов государственной власти и управления на различных исторических этапах.

Целью изучения данного учебного курса является формирование теоретических знаний, практических навыков и умений анализа истории государственного развития и управления России, оказание помощи в подготовке студентов для работы в сфере государственного и муниципального управления, выработка умений анализировать текущую ситуацию в области государственного и муниципального управления с учетом исторического прошлого и современных достижений в сфере управления.

Надеемся, что данный материал учебника будет скромным вкладом по обобщению вопросов возникновения и становления и реформирования органов законодательной и исполнительной власти в стране.

**Раздел I. История становления и формирования системы государственного управления на Руси в IX – XVII вв.**

**Глава 1. Законодательные органы управления на Руси в IX – XVII вв.**

**1.1. Высшие органы государственного управления на Руси в IX – XVII в.**

Сложившийся государственный строй в Древнерусском государстве в IX в. представлял собой раннефеодальную монархию. Это была своеобразная федерация княжеств, во главе которой стоял князь киевский, сначала носивший восточный титул *–* каган, а с XI в. – *великий князь.* Местные князья, возглавлявшие племенные союзы, участвовали во внешнеэкономических акциях великого князя.

В IX – XI вв. передача престолонаследия великого князя на Руси претерпела следующие изменения:

1. Русь управлялась вначале выборным, а позднее наследственным князем. Сыновья князя размещались в качестве наместников в главных городах и платили отцу дань. Со смертью отца земли разделялись между сыновьями. Поначалу в Древнерусском государстве руководствовались *родовым принципом наследования.* Освободившийся престол передавался не старшему сыну, а старшему в роде, т. е. следующему брату отца, а если его не имелось – старшему племяннику. Таким образом, сын мог рассчитывать на наследство только после смерти более старших родственников. При этом новый великий князь переселялся в Киев из прежнего своего княжества вместе с дружиной и боярами, а другие князья перемещались по старшинству в княжества, ближайшие к Киеву. Нередко этот принцип нарушался, ситуация запутывалась, вызывая непримиримую вражду внутри семьи и жестокие разборки между родственниками.

2. Постепенно традиция родового наследования стала заменяться *принципом отчинности,* т. е. передача престола от отца к сыну, что, в свою очередь, вело к определенной отчужденности, разобщенности, недостаточной политической устойчивости государства. Так, к примеру, *Ярослав Мудрый* (978 – 1054) в целях сохранения единства страны, сохранения управления внутри одной княжеской семьи, помня о тяжести междоусобиц после смерти своего отца Владимира Красное Солнышко, разделил Русь на пять княжеств по числу своих сыновей. Так началось раздробление Руси, длившееся почти пять веков.

**Главе Древнерусского государства принадлежали практически все властные полномочия.** Великому князю принадлежала верховная законодательная власть. В руках великого князя, являвшегося главой администрации, сосредоточивалась и исполнительная власть, выполнялись также и судебные функции. Многие важные законы были изданы великими князьями и носили их имена. Великий князь (князь – предводитель войска, сидящий на коне), будучи военачальником, возглавлял войско и водил его в бой. Так, *Владимир Мономах* (1053 – 1125) в конце жизни вспоминал о 83 своих крупных походах. Нередко князья были ранены или даже гибли в бою, как, например, воинственный князь *Святослав* (942 – 972). Пространственная и геополитическая ситуация требовала сильной княжеской власти.

Управление Древнерусским государством, его большой территорией и населением объективно способствовало **созданию аппарата государственного управления**. В процессе развития феодализма на Руси складывался аппарат управления, ведавший сбором пошлин и тарифов, судопроизводством, княжеским дворцовым хозяйством. Вначале имела место десятичная система управления, возникшая по аналогии с военной организацией, пока еще не отделявшая центральное управление от местного. Именно начальники воинских подразделений десятские, сотские, тысяцкие стали возглавлять соответствующие звенья государства. К примеру, если за тысяцким сохранилась функция военачальника, то сотскому доверялись городские судебно – административные дела. Позднее десятичная система переросла в дворцово – вотчинную, соединив управление великокняжеским дворцом с государственным управлением. Так, отдельные функции или руководство отраслями княжеского дворцового хозяйства осуществляли тиуны и старосты.

Великий князь в своей государственной деятельности опирался на совет старейшин и дружину. В состав совета (Боярской думы) в IX – XII вв. входили дружинники, местная знать, представители городов, иногда духовенство. И хотя Дума, как совещательный орган, не имела постоянного состава, юридически не была оформлена и созывалась по мере надобности, ее влияние на политику князя было весьма ощутимым. Она принимала участие в решении важнейших государственных вопросов: избрание князя, объявление войны и мира, заключение договоров, издание законов, рассмотрение ряда судебных и финансовых дел и др. Совет символизировал права и автономию вассалов и обладал правом вето. Младшая дружина, включавшая, как было отмечено выше, боярских детей и отроков, дворовую прислугу, как правило, в совет князя не входила. Но в разрешении важных вопросов тактического характера князь обычно советовался с дружиной в целом. Влиятельную группу крупных феодалов составляли *бояре* (от древнерусское – боляр – боец, дружинник). Большинство историков разделяют бояр X – XI вв. на княжеских (княжих мужей) и земских (старцев градских, потомков родоплеменной знати). Они представляли высший слой общества (элиту) и были обязаны служить в дружине князя, оставаясь полными хозяевами на своей земле.

На местах управление находилось в руках местных князей, в городах – посадника (представителя княжеской администрации), биричей (представителей низшего звена княжеской администрации, объявлявших княжеские указы, собиравших подати, вызывавших ответчиков в суд и пр., а в сельской местности – волостеля. За свою работу они получали «корм». Так складывалась система «кормления» – сборов с местного населения.

Хотя судебные органы пока еще не сложились, их функции осуществлял либо сам князь или представитель администрации, либо специальное должностное лицо – вирник и многочисленные его помощники, проводившие сбор штрафов и пр. Судебными полномочиями обладали также церковные органы и феодалы – вотчинники.

В 1097 г. по инициативе Владимира Мономаха – внука Ярослава Мудрого, в г. Любече прошел *съезд князей,* целью которого ставилось устранение усобиц и принятие мер к охране русской земли от половцев. Вводились новые правила организации власти на Руси. Каждый князь «держал отчину свою». Однако этот принцип не стал непреложным законом, усобицы возобновились.

Русская земля в IX – XXI вв. – это не политический союз княжеств или областей (земель), а своего рода союз территорий (федерация), объединенных:

1. Родством князей (это была генеалогическая федерация, построенная на фактическом родстве правителей).

2. Связями (племенными, экономическими, социальными, церковно – нравственными).

3. Единством общих интересов, отношений, нравов, обычаев.

Владимир Мономах остался в исторической памяти как талантливый правитель государства, все силы положивший на укрепление единой власти, сохранение единства страны и ее преобразование. Мстислав, сын Владимира Мономаха (1076 – 1132), был последним князем единой Руси; с его смертью русская земля окончательно распалась, начался длительный период феодальной раздробленности.

В Правде Ярославичей нашло отражение устройство вотчины как формы земельной собственности и организации сельхозпроизводства. Ее центр составляли хоромы князя или боярина, дома его приближенных. Управлял вотчиной огнищанин (княжеский дворецкий). Княжий подъездной занимался сбором налогов Работой крестьян руководили ратайные (пашенные) и сельские старосты. В вотчине, организованной по принципу самообеспеченности, применялся труд ремесленников. Есть упоминание и о торге (рынке), и о купеческой торговле.

**Государственное устройство Руси в XI – вторая половина XII вв.**

Со второй трети XII в. на Руси начался период феодальной раздробленности, через который прошли все феодальные страны Европы и Азии. Это был закономерный этап в поступательном развитии феодального производства, обусловленный завершением генезиса феодальных отношений и вступлением феодализма в свою зрелую стадию, которая характеризуется развитием всех его экономических и социально – политических институтов.

Феодальная раздробленность как новая форма государственно – политической организации, сменившая раннефеодальную монархию, соответствовала новому феодальному обществу как комплексу сравнительно небольших феодальных мирков. В пределах небольших княжеств – государств феодалы могли более эффективно защищать свои территориально – корпоративные интересы, с которыми мало считались в Киеве, где рассматривали подчиненные ему города и области только как источник поступления дани и как *столы – кормления.* Превращение столов – кормлений в наследственные в одном из княжеских родов государства – княжения сопровождалось развитием новых форм поземельных и политических отношений между феодалами, оформившихся в сложную систему вассалитета и сюзеренитета (вассал – земледелец – феодал, зависимый от более крупного феодала; сюзеренитет – господство сюзерена над вассалом). Вместе с тем утрата государственного единства Руси, сопровождавшаяся началом затяжных княжеских усобиц, ослабляла и разъединяла ее силы перед лицом возраставшей угрозы иноземной агрессии.

Политический строй русских земель и княжеств имел свои, местные особенности. В одних землях княжеская власть смогла подчинить себе местную знать и укрепиться. В Новгородской земле, наоборот, утвердилась феодальная республика, в которой княжеская власть утратила роль главы государства и стала играть подчиненную, преимущественно военно – служебную роль.

С укреплением феодальной раздробленности общерусское значение власти киевских великих князей постепенно свелось до номинального «старейшинства» среди других князей. Связанные друг с другом сложной системой сюзеренитета и вассалитета правители и феодальная знать княжеств при всей своей местной самостоятельности были вынуждены признавать старейшинство сильнейшего из своей среды (великого князя), объединявшего их усилия для разрешения вопросов, которые не могли быть решены силами одного княжества или же затрагивали интересы ряда княжеств

До середины XII в. таким главой феодальной иерархии в масштабе всей Руси был *киевский князь.* Со второй половины XII в. его роль перешла к *местным великим князьям,* которые в глазах современников были ответственны за исторические судьбы Руси.

В конце XII – начале XIII вв. на Руси определились три основных политических центра, каждый из которых оказывал решающее влияние на политическую жизнь в соседних с ними землях и княжествах:

* для Северо – Восточной и Западной (и в немалой степени для Северо – Западной и Южной) Руси – Владимиро – Суздальское княжество;
* для Южной и Юго – Западной Руси – Галицко – Волынское княжество;
* для Северо – западной Руси – Новгородская феодальная республика.

К концу XII в. на территории Киевской Руси окончательно оформились 11 земель – княжеств: Киевская, Новгородская, Псковская, Суздальская, Рязанская, Переяславская, Черниговская, Смоленская, Полоцкая, Волынская, Галицкая.

В условиях феодальной раздробленности резко возросла *роль общерусских и земельных съездов* (снемов) князей и их вассалов, на которых рассматривались вопросы междукняжеских отношений и заключались соответствующие договоры, обсуждались вопросы организации борьбы с половцами и другие совместные действия. Но попытки князей созывом таких съездов сгладить наиболее отрицательные последствия подчинения киевскому князю, связать свои местные интересы и встававшие перед ними проблемы общерусского (или общеземельного) масштаба в конечном счете терпели неудачу из – за непрекращавшихся междуусобиц.

Князья обладали всеми правами суверенных государей. Небольшие размеры княжеств позволяли им лично вникать во все дела по управлению, вершить суд на своем дворе или во время объездов своих владений.

В составе княжеской и вотчинной администрации, составлявшей в совокупности *аппарат управления в княжествах,* фигурируют военные, административные, финансовые, судебные, хозяйственные и другие кадры (воеводы, наместники, посадники, волостели, тысяцкие, дворские, казначеи, печатники, конюшие, вирники, тиуны и др.). Каждый из должностных лиц имел свой круг обязанностей. Воевода – глава военного отряда, правитель провинции, города на Руси с Х в.; наместник – должностное лицо на Руси в XII – XVI вв., возглавлявшее местное управление; посадник – наместник князя в подвластных ему землях в Х – XI вв. (в Новгородской и Псковской республиках (XII – XV вв.), высшая государственная должность из знатных бояр, избиравшихся на вече. Волостель – управитель волости. Тысяцкий – военный предводитель городского ополчения (тысячи на Руси до середины XV в.) в Новгороде избирался из бояр на вече, был ближайшим помощником посадника. Дворский – относящийся ко двору, придворный. Печатник – должностное лицо при дворе русских князей и царей – хранитель государственной печати (XIII – XVII вв.). Тиун – должностное лицо у князя, боярина, управляющий имением, феодальным хозяйством в XI – XVII вв. Конюший – придворная должность. Вирник – сборщик виры (денежного штрафа за смертоубийство). Материальное обеспечение этих должностных лиц осуществлялось передачей им части доходов от сбора дани («кормление») или же пожалованием земель в вотчину.

Одной из важнейших обязанностей вассалов было оказание своему сюзерену помощи советом, обязанность думать вместе с ним «о строе земельном и о ратех». Этот совещательный орган при князе (Боярская дума) не имел юридически оформленного статуса, созыв его и состав думцев, так же как и круг вопросов, ставившихся на обсуждение, зависели от князя. Рекомендации думцев для князя считались не обязательными, но лишь немногие князья решались их игнорировать или поступить вопреки совету своих могущественных вассалов. При слабых князьях власть фактически сосредоточивалась в руках бояр – думцев. Помимо бояр и лиц из дворцового управления в княжеской думе принимали участие представители высшего духовенства. С ростом церковного землевладения духовенство превращалось в могущественную сословную корпорацию феодалов – землевладельцев. Опираясь на свой духовный авторитет, возраставшее экономическое могущество и преимущество, которое ей давало сохранение в условиях раздробленной Руси сословного и организационного единства, церковь начинает претендовать на роль верховного арбитра в междукняжеских отношениях, активно вмешиваться в политическую борьбу и княжеские распри.

**Государственность в период Золотой Орды**

В XIII в. народам Руси пришлось вести тяжелую борьбу с иноземными захватчиками. Русь сохранила свою государственность и в то же время Золотая Орда предложила свои условия в построении системы управления княжествами. Так, в Московском государстве были восприняты некоторые черты административного управления, используемого монголо – татарами. Русские князья подчинялись великому князю, стоявшему во главе русского улуса, а великий князь был напрямую подчинен хану Золотой Орды. Татарские ханы как верховные сюзерены русских земель присвоили себе право назначать великого хана (выдавали ярлык на великое княжение) и пользовались этим, чтобы разжигать феодальные распри, превратив выдачу ярлыков на княжение в объект соперничества и торга между князьями, в орудие политического давления на них, ханы намеренно нарушали сложившийся порядок наследования «столов» и вмешивались в княжеские усобицы. Органы управления на местах находились в руках монголо – татарской феодальной знати. На территории Руси была создана баскакская военно – политическая организация, состоявшая из десятников, сотников, тысячников и темников. Баскаки следили за порядком в стране, проверяли уплату дани и выполнение других повинностей в пользу Золотой Орды. Баскаки жили в княжествах и осуществляли контроль над этими княжествами и они подчинялись «великому» или главному баскаку, находившемуся во Владимире.

Местными управителями являлись даруги и баскаки, в распоряжении которых имелись свои канцелярии со штатом чиновников. К управлению княжествами привлекались представители местной знати. Русская знать легко находила соответствие своих титулов в золотоордынской системе. Все это способствовало использованию ордынских принципов в организации власти и даже возможно подражанию им. Принудительным путем баскаки формировали особые военные отряды, частью укомплектованные из местного населения, а командовали ими монголо – татары. Военная организация Золотой Орды имела десятичный характер. Все население было разделено на десятки, сотни, тысячи, тьмы (10 тысяч).

Сбор дани был отдан ханами на откуп мусульманским купцам из Самарканда и Бухары («бесерменам»), которые облагали население дополнительными произвольными поборами, и продавали несостоятельных должников в рабство на восточных невольничьих рынках. В конце XIII в. под давлением народных антиордынских выступлений сбор дани ордынцы передают русским князьям. Из русских городов были отозваны баскаки, что в дальнейшем уменьшило возможность Орды непосредственно вмешиваться во внутриполитическую жизнь Руси.

Обретение Москвой лидерства среди русских княжеств, независимости от ордынских ханов (1480), а захват Казанского и Астраханского ханств не был актом религиозной войны, а эти события представляли собой проявление типично имперской средневековой политики, определявшейся стремлением приобрести новые территории и новых подданных. Взятие Казани (1552) и Астрахани (1556) означало в этом контексте не только включение означенных территорий в состав Российского государства, но и признание московского государя Ивана Грозного законным правителем почти всей территории бывшей Золотой Орды. Мусульманские династии формировавшиеся в ходе распада Золотой Орды, признавали московских правителей законными преемниками власти в этом некогда могущественном государстве, ибо только Золотая Орда ранее именовалась «Великим улусом». Входящий тогда же в обращение титул «Белый царь» являлся признанием преемственности власти московского государя от ранее правивших в Сарае ханов Белой Орды улуса Джучи (старшего сына Чингисхана) – белый цвет у кочевников символизировал запад, а указанный титул фигурировал главным образом в отношениях московского государства с народами Востока. Московские цари не отказывались даже от ряда важных внешних символов своей власти, имевших восточное происхождение. Например, вплоть до конца XVII в. московские великие князья и цари вели переписку с мусульманскими государями с соблюдением ордынских «протокольных» традиций, т. е. с использованием официального стиля и формул, присущих парадно – канцелярскому делопроизводству Золотой Орды. Направлявшиеся владыкам исламских стран грамоты вплоть до начала XVIII века украшались не изображением двуглавого орла, а особым каллиграфическим знаком – тугрой, заимствованной у ханов.

Кроме того, монголо – татары старались открыто не посягать на духовный образ жизни русских людей, и прежде всего на их православную веру, хотя и разрушали церкви. В какой – то мере они были терпимы к любой вере, и у себя в Золотой Орде не мешали отправлению любых религиозных обрядов.

**Государственное управление в XVI – XVII вв.**

После смерти в 1533 г. Василия III на великокняжеский престол вступил его трехлетний сын Иван IV (1530 – 1584). Государством фактически управляла его мать, Елена Глинская. И в этот период не прекращалась борьба за власть между боярскими группировками, что привело к ослаблению центральной власти. Обострение внутриполитической обстановки требовало поиска выхода из такого положения. По предложению различных групп бояр при Иване IV было создано в 1547 г. новое правительство – Избранная рада. В нее входили наиболее близкие к царю советники, занимавшиеся важнейшими делами государственного управления. Возглавлял раду А.Ф. Адашев (?~1561), происходивший из богатого, но не очень знатного рода. Участвовали в работе Избранной рады представители различных слоев господствующего класса (князья, священник, митрополит, дьяк). Рада просуществовала до 1560 г., она не была официальным государственным учреждением, но фактически в течение 13 лет управляла государством от имени царя. Некоторые историки считают, что время правления рады было самым демократичным периодом царствования Ивана IV. Преобразования, которые проводила Избранная рада, получили название реформ середины XVI в. Реформы Ивана IV затронули прежде всего аппарат государственного управления, как центральный, так и местный. Были изменены налоговая система, порядок сбора торговых пошлин.

Окончательный удар по феодальной вотчине Иван Грозный нанес в 1565 г., учредив опричнину. Из общего государственного земельного фонда были выделены обширные территории, составлявшие особый удел, доходы с которых должны были поступать в государеву казну. Вся остальная территория составляла земщину, оставшуюся в управлении старых учреждений. Эта реформа была аграрным переворотом середины XVI в.; её суть – перераспределение земель бояр в пользу дворянства; ликвидация независимости крупного феодально – вотчинного княжеского землевладения и укрепление центральной власти. Опричнина сыграла большую роль в усилении экономической мощи царя. Однако опричный террор наносил беспощадные удары не только по боярской и княжеской знати, но и по всему населению. Будучи мощной военно – карательный силой царя, опричнина скоро вызвала озлобление против него во всех слоях населения. Царь вынужден был отказаться от опричнины (1572).

В XVI в., когда окончательно сложилось национальное великорусское государство, изменилась форма государственного устройства – от раннефеодальной монархии Россия перешла к сословно – представителъной монархии. Сословно – представительная монархия сложилась в результате борьбы великих князей и царей за дальнейшее укрепление централизованного государства. Власть государя на этом этапе еще не достигла такой силы, чтобы стать абсолютной, но изменился также статус монарха. Теперь великий государь всея Руси стал именоваться царем. Титул царя по тогдашним понятиям резко возвышал его над всей титулованной русской знатью и приравнивал в положении с западноевропейскими императорами. Сам царь издавал уставы, законы, уроки, судебники.

В этот период сохраняется Боярская дума – законодательный и совещательный орган. В компетенцию Думы входило участие в формировании законодательства, в управлении и судебной деятельности. Боярская дума с течением времени пыталась приобрести всю полноту власти. В ее состав по – прежнему входили знатные московские бояре, удельные князья и некоторые их бояре. Заседания Боярской думы проходили, как правило, в Грановитой палате Московского Кремля. Во время царствования Ивана Грозного состав Думы был расширен втрое в целях ослабления в ней роли боярской аристократии. В этот период из Думы выделяется более узкий орган, в который входили приближенные к царю советники, – Избранная рада и Ближняя дума.

В начале XVII в. Боярская дума продолжала играть большую роль в управлении государством. Считалось, что царь на Руси правит страной вместе с Думой. В Думу входили представители четырех думных чинов бояре, окольничие, думные дворяне и думные дьяки. Самым важным и престижным был первый чин – боярин. В этот чин царем назначались лица из двух десятков самых знатных фамилий, потомков правящих домов Древней Руси, а также старых московских боярских родов. Окольничими были князья и потомки московских бояр. Все они были выходцами из 60 наиболее древних и знатных фамилий. Чин думных дворян получали дворяне, выбившиеся «в люди» благодаря личным заслугам, долгой и верной службе государю; здесь не было ни одного князя. Исключение представлял Кузьма Минин (? – 1616) – нижегородский торговец, представитель «третьего сословия», получивший чин думного боярина за спасение Отечества в годину иноземного разорения. Думными дворянами стали в XVII в. представители 85 фамилий мелкого российского дворянства.

Численный состав Боярской думы менялся. В конце 70 – х гг. XVII в. в ней было 97 членов из них 42 боярина, 27 окольничих, 19 думных дворян и 9 думных дьяков. Таким образом, аристократический характер Думы сохранялся, хотя в Думу все больше проникало дворян и дьяков. Думные дьяки выслужились из простых приказных дьяков, а иногда и подьячих. Они, как правило, были дельцами – бюрократами и играли большую роль в делах управления. В их функции входило докладывание дела в Думе и формирование ее решения.

На заседаниях Думы обсуждались по указанию царя наиболее важные государственные дела: объявление войны, заключение мира, сбор чрезвычайных налогов, принятие нового закона, спорные вопросы по представлению приказов, по жалобам отдельных лиц. Решение Думы становилось законом или его разъяснением, и Дума являлась законодательным, распорядительным и контролирующим органом.

Председателем Думы был царь, в его отсутствие знатный боярин (конюший) по поручению царя. В случае, когда царя не было, решение Думы признавалось проектом и требовалось его окончательное утверждение государем. Особое внимание в Думе уделялось дипломатическим и военным вопросам. Дума контролировала дипломатическую переписку. Для переговоров с иностранными послами Дума создавала временные «ответные» комиссии, а потом заслушивала отчеты о ходе этих переговоров. Обязанности секретаря Думы по внешним связям исполнял дьяк, возглавлявший Посольский приказ.

XVII в. был периодом существенного роста роли Боярской думы, поскольку царская власть в период Смутного времени была ослаблена, и шла борьба за русский престол. Особенно повысилось значение Думы, когда в 1606 – 1610 гг. на престоле был *Василий Шуйский* (1552 – 1612). Он подчинился требованиям бояр и принял от них крестоцеловальную грамоту, что означало небывалое ограничение боярами власти царя. После его низложения на Руси даже был период, когда вся полнота власти временно перешла к Боярской думе. Она состояла тогда из семи влиятельных бояр, поэтому ее правление в период междуцарствия получило в истории название *семибоярщины.* В эти годы Русь была на грани утраты своей государственности, т. е. государственной самостоятельности.

В середине XVII в. роль Боярской думы постепенно снижается, что было одним из признаков движения России к абсолютной монархии. Для управления текущими делами в случае отъезда царя из столицы Боярская дума создавала временные комиссии; более важные дела посылались «в поход» царю. При Боярской думе с 1681 по 1694 гг. существовала Расправная палата, в которую входило 11 и более членов. Это был особый судебный отдел для рассмотрения спорных гражданских дел.

**1.2. Вече – орган демократического руководства и принятия решений на Руси в IX – начале XVII вв.**

Изучение исторического опыта участия граждан в управлении государством, демократизации общественной жизни, народного волеизъявления приводит исследователей к начальным этапам формирования древнерусского государства. Исторический опыт наглядно демонстрирует нам, что граждане древнерусского государства стремились к тому, чтобы активно выражать свое мнение, чтобы это мнение было услышано и учтено при принятии общегосударственных решений или важных законодательных актов. Формирование древнерусского государства настоятельно требовало активного поиска и создания представительных органов управления. В переходный период от родоплеменного строя к древнерусскому государству, на наш взгляд, была найдена достаточно эффективная форма демократического руководства и принятия решений – вече. Вече не было искусственным образованием, мертворожденной структурой, т. к. его основой был опыт созыва и работы племенных собраний, совещаний с князьями по общезначимым проблемам. В ходе этих собраний нарабатывались: практика созыва, порядок работы и принятия решений, а также их реализация в повседневной жизни. Как показал исторический опыт управления, вече стало на пять столетий выразителем интересов всех социальных слоев городов, пригородов, республик (княжеств).

*Ве́че (общеславянское; от славянского вѣтъ – совет)* – народное собрание в древней и средневековой Руси народов славянского происхождения, до образования государственной власти раннефеодального общества – для обсуждения общих дел и непосредственного решения насущных вопросов общественной, политической и культурной жизни; одна из исторических форм прямой демократии на территории славянских государств.

Термин «вече» в источниках встречается часто. Новгородский летописец пользуется этим понятием очень широко. Он называет вече и общегородское собрание, решающее важные государственные вопросы (например, о выборе или изгнании князя, о войне и мире), и собрание кончан и уличан, и сходку во время военного похода, и сборище заговорщиков по дворам и т. п.[[1]](#footnote-1). Чаще всего летописи упоминают о вече как об общем собрании новгородцев и населения других городов, княжеств по случаю важных событий общегосударственного масштаба. Следовательно, вече называлась народное собрание жителей мужского пола для обсуждения вопросов самого разнообразного характера.

Известия летописей о вечевых собраниях на Руси многочисленны и разнообразны, хотя подробные описания вече мы находим весьма редко. Вече, как главнейшая форма самоуправления в Древней Руси, сформировалось на основе опыта работы племенных собраний. Первые упоминания о вече свидетельствуют о разновременном начале вечевых собраний. Так, вече начинает созываться: в Белгороде Южном в 997 г., в Новгороде Великом – в 1016 г., Киеве – в 1068 г. Владимире – Волынском – 1097 г., в Звенигороде – 1147 г., в Ростове – 1157 г., в Суздале – 1157 г., во Владимире на Клязьме – 1157 г., в Полоцке – 1159 г., в Переяславле – 1175 г., в Рязани – 1177 г., в Смоленске – 1185 г., т. е. не было какого - либо организующего начала, команды, указаний из столицы, от великого князя о работе вече.

Многие ученые утверждают, что в древнерусский период вече было высшим правящим органом во всех русских землях, а не только в Новгородской республике. И последующее обособление на княжества, особенно после смерти Ярослава (1054), показало, что вече крупных городов выступает выразителем верховной власти. В домонгольский период русские земли носили название «земли», «волости», «области» такого – то главного города, что символизировало деятельное участие в управлении государством не только князя, но и всего народа – вече. Разделение Руси на княжества привело к тому, что князь, олицетворяющий высшую власть, оказался рядом с горожанами, в пределах их досягаемости, что дало им возможность влиять непосредственно через вече на его деятельность.

К концу XI в. города бурно развивались, формировались новые торгово – промышленные центры: наряду с Киевом и Новгородом выделились Чернигов, Ростов, Суздаль, Полоцк, Смоленск, Галич и др. Эти города стали центрами общественной, хозяйственной и религиозной жизни окрестных земель и максимальной концентрации населения и таким образом, формировались предпосылки для появления городского вече и приобретения им большого значения.

Итак, в древнерусский период под именем вече разумелось всякого рода народное собрание, сходка, совещание, вече представляло собой орган политической жизни земли, народ свободно, когда хотел и в той форме, какая ему казалась наиболее удобной, выражал свою волю. По взглядам самого тогдашнего общества и представителей власти – князей, такое выражение воли народа было делом вполне естественным и всеми признавалось.

Новгородской общине удалось постепенно создать собственный государственный аппарат. Вече проявило себя в качестве серьезного конкурента, противовеса традиционной княжеской власти: сначала оно изгоняло князей, а с 1209 г. начало призывать их по собственному усмотрению. Новгородское вече (от ст. – слав. вѣтъ – «совет») – форма народного волеизъявления и одновременно орган местного самоуправления в Новгородской республике, просуществовало дольше, чем во многих других русских городах – до 1478 г. В письменных источниках о новгородском вече впервые упоминается в 1016 г., когда его созвал Ярослав Мудрый.

В 1136 г. Новгород выделился из состава Киевского государства и стал самостоятельной феодальной республикой.[[2]](#footnote-2) Вече было высшим представительным органом власти на Новгородской земле, частью государственного механизма в так называемый период «Новгородской феодальной республики».[[3]](#footnote-3) Общегородское вече формировалось на основе «кончанского» (от слова конец – район) собрания представителей разных концов города. Его возникновение относится ко времени формирования межплеменной федерации на территории Новгородской земли. В Новгороде уже тогда победила республиканская форма правления, цель долгой борьбы за которую и заключалась в победе вечевого органа над княжеской властью. Этим и объясняется пусть проходившая прежде всего в интересах местной аристократии, но объективно принявшая всесословный характер борьба новгородцев с киевскими князьями. Этим и объясним сохранившийся там вплоть до присоединения Новгорода к Москве своеобразный вечевой строй.

Способы и порядок созыва вече в древнерусской истории не имели заданного алгоритма.[[4]](#footnote-4). Не было одинаковых способов созыва народа на вече. В Киеве князь обыкновенно созывал народ на вече – «вабиль», т. е. рассылал биричей по городу с приглашением собраться. В редких случаях вече собиралось звуком труб, но чаще всего колокольным звоном: «звонити веч» – обыкновенный способ созыва вече в Новгороде и Пскове. Здесь были и особые вечевые колокола. В вечевой колокол ударяли особым образом – били в один край, как бьют в набат. Иногда рассылали по улицам особых биричей и подвойских кликать народ на вече.

Место созыва вече определялось в зависимости от площади и удобства проведения.[[5]](#footnote-5) В городах иногда бывало по несколько таких мест, где собиралось вече; по крайней мере, это известно относительно больших городов. Так, в Киеве местом собрания был Ярослав двор, площадь перед Софийским собором; у Святой Софии место было приспособлено для собраний, так как здесь были скамьи для сиденья; киевское вече собиралось под Угорским, у Туровой Божницы, на Торговище. Место сбора вече в Новгороде (вечевая площадь) не было постоянным: если в начальный период оно находилось в Детинце, то в последующие годы, когда княжеская резиденция переводится за пределы города, вечевая площадь перемещается на Торговую сторону, у Никольского собора. Но были также случаи, когда в XIII веке вечевые собрания проходили одновременно и на Софийской, и на Торговой сторонах в Новгороде.

Вече собиралось и в пригородах, и тогда в нем могли участвовать жители старшего города, если оказывались в пригороде. Иногда вече собиралось вне города, так бывало во время походов, в которых принимало участие земское ополчение.

Наиболее отображенный в источниках новгородский вариант вечевого уклада демонстрирует что на вечевой площади стояла трибуна – «степень» – откуда вещали ораторы. Вечевые площади были также оборудованы скамьями. В 1146 г. по Лаврентьевской летописи, киевляне «седоша» на городском вече. В 1359 г. жители новгородского Славенского конца, придя на городской вечевой сход, «подсели» к своим противникам. Правда, согласно Ипатьевской летописи, киевские вечники «вставшем», однако сам факт наличия первой версии говорит о том, что сидели на вече не только в Великом Новгороде. Работа вече чаще всего шла под открытым небом, что предполагало гласность народного собрания. Но так как результатом вечевых собраний иногда было крестное целование, или «ряд» (договор) с князем, то для этих целей вече в полном составе входило в храм и здесь князь целовал крест вместе с гражданами. Очевидно, что вече продолжалось в самом храме, который таким образом превращался в место для собрания. Так, в келье у Святой Софии были поставлены скамьи для сидения.

Время созыва вече не было постоянным.[[6]](#footnote-6) Не было определенного времени или какой – либо периодичности созыва: вече собиралось тогда, когда была необходимость в совещании с народом, или когда сам народ желал высказать свою волю. В Новгороде, когда разгоралась борьба партий, то народ даже по ночам «копился», т. е. сходился к месту, назначенному для сбора. Вече созывалось ударами вечевого колокола на башне, находящейся у вечевой площади. Правом созыва вече обладали посадник, тысяцкий, владыка, горожане. Созывал вече или князь, или иной орган власти; наконец, вече могло собраться и по инициативе самого народа. Народ мог не явиться на призыв князя и в то же время составить особое вече, иногда одновременно собиралось два вече.

Участвовать в вече могли (но не обязаны были) все свободные домохозяева.[[7]](#footnote-7) Участие было непосредственное, представительство не допускалось. Могли участвовать жители не только главного города, в котором собиралось вече, но и прилегающей к городу волости, если в данный момент находились в городе; иногда жители главных пригородов призывались на вече в старший город. Участниками вече могли быть «мужи» – главы всех свободных семейств сообщества (племени, рода, поселения, княжества), т. е. жители мужского пола.[[8]](#footnote-8) Их права на вече могли быть равными, либо различаться в зависимости от социального статуса. Однако, независимо от богатства или бедности все могли принимать участие на вече. Требовалось только, чтоб участвующий был свободным человеком и не состоял бы под отеческою властью или в какой – нибудь частной зависимости, например, в закупничестве. Впрочем, в Новгороде такие дети, за которых решали на вече отцы, появлялись сами на площади, но только тогда, когда надо было поддержать отцов кулаками или оружием – «в бронях, аки на рать» Итак, взрослые сыновья, находящиеся под опекой отцов, не принимали участия в вечевых собраниях. Этим только условием и ограничивалась для свободного человека его политическая правоспособность.

На вечевую площадь собирались все свободные и полноправные новгородцы, и все имели одинаковое право голоса. Иногда на вече принимали участие жители новгородских пригородов (псковичи и ладожане), но обыкновенно вече состояло из граждан одного старшего города. Норм, определявших наименьшее число участвующих, при котором могло состояться вече, не было. В начальный период каждый конец Новгорода посылал на вече сотню своих представителей, т. е. собиралось около 300 человек. Однако, в последней четверти XIII века число концов Новгорода (районов) возросло до пяти и число участников вече могло составлять около 500 человек.

Для вечевого собрания не требовалось также определенного числа собравшихся, так как это не было установлено, при каком числе собравшихся вече считается законным. Законным оно было при всяком числе, лишь бы это число было достойным, чтобы постановленное им решение могло быть принято всей землей или поддержано, если нужно, достаточной силой.

Вече было открытым собранием, всенародной сходкой в буквальном смысле этого слова. Всякий свободный житель данного города и даже всей земли имел право принимать участие в вече. Фактически вече было собранием горожан главного города; жители малых городов или «пригородов» имели право присутствовать на вече, но редко имели к тому фактическую возможность. Летопись, иногда перечисляет представителей слоев общества, явившихся на вече, называя бояр, дружину, купцов, лучших людей, а также: меньших, черных, смердов, худых мужиков. Таким образом, все названия, применявшиеся в древности для обозначения различных свободных слоев общества, встречаются и на вече. Но гораздо чаще летопись обозначает народ, принимающий участие на вече, словами: новгородцы, кияне и прочие, или люди ростовские, вся земля галицкая, все переяславцы и т. п. Вече всегда представлялось как собрание граждан всей земли и постановляло решение её именем. Но в действительности это было собрание горожан главного города, т. е. состояло из тех, кто мог прийти на него, то есть в основном жителей Новгорода. На вече иногда присутствовали жители крупных пригородов Новгорода: Псков, Ладога и т. д. Остальные жители земли, т. е. пригорожане, могли присутствовать на вече, и тогда они пользовались полными правами. Но, разумеется, не всегда жители пригородов могли попадать на вече, не всегда им давали знать о собрании вече, ещё чаще для этого и времени не было.

Определенного порядка проведения вечевых собраний, видимо, не было,[[9]](#footnote-9) но некоторая подготовка все – таки была: вырабатывалась повестка дня, кандидатуры избираемых должностных лиц и т. д. Порядок собраний не всегда был строго определен. Нет указаний на существование особого председателя. Созвавший собрание и открывал его. Представительствовал обыкновенно князь, а в Новгороде – или князь, или посадник. Но это потому, что у князя (как и у новгородского посадника) было больше поводов созывать вече для того, чтобы спросить мнение народа или сказать ему своё. Если князя не было в городе, на вече председательствовал митрополит (в Киеве), или какое - нибудь другое лицо. Если же вече собиралось по почину частных лиц, то председательство на нем держали те, кто созвал. Если народ созывался на вече по почину князя или посадника или другого официального лица, тогда соблюдался и известный порядок в собрании. Так, в Киеве, когда народ собирался толпой у Туровой Божницы, он съезжался верхами на лошадях, может быть и с оружием, чтобы поддержать своё решение. А если на Софийскую площадь народ сходился по приглашению князя, то он рассаживался, и начиналось вечевое собрание. Народное вече всякий мог созвать и помимо официальных лиц, но не надо думать, что городское вече постоянно собиралось, если кому вздумается созвать из – за всякого пустяка: шутить тут было весьма опасно.

Вече не созывалось периодически, в определенные сроки, но лишь тогда, когда являлась в том надобность. И князь, и посадник , и любая группа граждан могли созвать (или «созвонить») вече. Князь или его посланец прежде всего обращался к народу в почтительно – вежливых выражениях: князь шлет поклон митрополиту (как старшему), целует тысяцкого и всех горожан (как равных); обращаясь к гражданам, князь употребляет слово «братие». Княжескую речь прерывают вопросами голоса из собрания: это лучшие мужи, занимающие, конечно, первые скамьи. Свое мнение народ выражает шумными криками. Вопрос подвергается всестороннему обсуждению. Подымается кто – либо из толпы и говорит князю речь, выражающую мнение вече. Зная древнерусскую жизнь, легко догадаться, что в числе таких вечевых ораторов выступали старики, убеленные годами и умудренные опытом, пользующиеся влиянием в городе. Только в эпоху падения Великого Новгорода на вече горланили худые мужики, вечники. В древнейшей же Руси руководство вече, без всякого сомнения, принадлежало только лучшим людям.

Большое новгородское вече собиралось обыкновенно на торговой стороне, на Ярославле дворе (или «дворище»). Собравшаяся на вече толпа «вольных мужей», конечно, не всегда соблюдала порядок и благочиние и в некоторых случаях на вече не могло быть ни правильного обсуждения вопроса, ни правильного голосования. В случае разногласий на вече возникали шумные споры, иногда – драки, и «осилившая сторона признавалась большинством». Иногда одновременно собирались два вече: одно на торговой, другое на Софийской стороне в Новгороде. Некоторые участники являлись «в доспехах» (т. е. с вооружением), и споры между враждебными группами доходили иногда до вооруженных столкновений на волховском мосту.

Порядок вечевых собраний уже сам собой показывает, что для определения вечевого решения не мог быть применяемый счет голосов. Опытный слух председателя вече или вожаков партии по силе выражаемого вече одобрения или неодобрения данного вопроса угадывал, согласен народ или нет. Решение принималось на слух, по силе криков, чем по большинству голосов. Вся суть в том, что решение должно было быть принято таким количеством участников вече, которое могло бы настоять на его исполнении. Понятие большинства древнерусское вече не имело. По тогдашнему взгляду, каково бы не было большинство, принявшее данное решение, считалось, что все «стали за один», т. е. наступало полное единение, «однодушно», требовалось или единогласие, или такое подавляющее большинство, при котором протест меньшинства не имел бы значения. Таково было понимание силы вечевых решений.

Решения вече обыкновенно выражались в краткой форме. В древнейшее время вечевые решения никогда не записывались. Протоколов или каких – либо записей решений не велось; только в Новгороде, и то в позднейшую пору, вечевые решения оформлялись в виде вечевых грамот. Приводились в исполнение решения вече или князя подчиненными ему органами, или самим вече. Вече принадлежала законодательная, судебная, административная власть. Решение вечевого собрания города считалось обязательным для всех жителей.

Только в XII в. на вечевых собраниях Новгорода и Пскова составлялись грамоты, представлявшие результат вечевых решений. Но эти грамоты касаются или «ряда» с князьями, или международных отношений. В то же время большинство новгородских актов – «вечных грамот» составлялось от имени «Всего Новгорода», поскольку вечевой орган был многоступенчатым за счет предваряющих городское вече всенародных собраний концов и улиц. Здесь был особый вечевой дьяк, записывающий решения. Вообще же вече устно постановляло решение. Если решение это надо было исполнить, то это было делом обычных органов исполнительной власти, т. е. князя, посадника, тысяцкого. Иногда от имени вече выбирались исполнители вечевого решения, например, когда дело касалось выбора князя или переговоров со своим князем. Такими выборными были «лучшие» люди, которые тотчас же и приступали к исполнению вечевого постановления. Но это были исключительные постановления.

Хочется заметить, что раз и навсегда установленного порядка, определявшего порядок созыва, работу, принятие решения вече, не существовало – многое зависело от конкретных обстоятельств. Власть вече, его состав и компетенция не определялись никакими юридическими нормами, законами не определялась и не ограничивалась компетенция вече.

Исторический опыт свидетельствует, что присутствие руководителей администрации в работе вече усиливало полномочия вече. Так, например, на вечевых собраниях Новгорода обязательно присутствовали[[10]](#footnote-10) посадник и тысяцкие, представители всех новгородских концов (районов), представители всех социальных слоев; владыка никогда не присутствовал, но его согласие (благословение) при решении важнейших вопросов было обязательным.

Вече могло обсуждать и решать любой вопрос, его интересовавший.[[11]](#footnote-11) Так, например, на вече в Новгороде обсуждались самые существенные. вопросы внешней и внутренней политики Новгородской республики:[[12]](#footnote-12)

* назначение или смещение посадников, тысяцких, владык, архимандритов;
* вече определяло посадников, воевод и воевод в провинциях;
* результаты работы администрации посадников, тысяцких, владыки и т. д.;
* устанавливались повинности с населения и обсуждался ход их выполнения;
* распределение земель Новгородской республики находилось также под властью вече: его решением выделялись земельные участки на хозяйственные нужды, выдавались грамоты на передачу земель в частную собственность феодалов (бояр, князей, церкви и т. д.);
* устанавливались торговые правила и льготы для своих и иностранных купцов;
* вече контролировало исполнение ранее принятых судебных решений;
* разбирались также другие существенные вопросы города и республики;
* вече принимало законы. Так, решением вече была утверждена Новгородская Судная грамота в 1471 г.;
* вече было также судебным органом Новгородской республики. Нередкими были случаи, когда государственных преступников судили и приводили в исполнение решения в ходе работы вече: по приговору вече преступников тут же сбрасывали с моста в реку Волхов;
* выборы князя или его смещение,[[13]](#footnote-13) а по результатам голосования – заключение или расторжение договора («ряда») с князем. Реальные полномочия князя в Новгороде, его права и обязанности определялись в письменных договорах. Все каналы влияния на внутреннюю жизнь Новгорода были для него закрыты. Князь утверждался на вече Новгорода как руководитель обороны города и республики, предводитель войска в боевых походах и сражениях.[[14]](#footnote-14) Таким образом, князь должен быть во главе вооруженных сил Новгорода, служа ему, не во главе его, правя им, что говорит о политическом противоречии в строе Новгорода: он нуждался в князе, но в то же время относился к князю с крайним недоверием и старался всячески стеснить и ограничить его власть. При отсутствии строгого разграничения власти князя и вече, оно часто вмешивалось в дела, которыми ведал обычно князь.

Вся судебная и иная деятельность князя должна идти в согласии с новгородским посадником и под его постоянным контролем. Вся местная администрация должна быть назначаема из новгородцев, а не из княжих мужей, т. е. не из приближенных князя;

* объявление войны. Князь мог затеять войну и без согласия вече, но тогда должен был вести ее на свой страх и на свои средства, не рассчитывая на поддержку земского ополчения, «воев», и при неудаче рискуя потерять свой стол. Вече могло, со своей стороны, взять на себя инициативу в объявлении войны и заставить князя принять в ней участие или заменить не соглашающегося князя другим, если чувствовало себя в силах сделать это. Вече же принадлежало право требовать заключения мира, если оно считало продолжение войны невозможным для населения;
* вече вмешивалось, в особых случаях, в дела княжеского суда и управления и даже судило само непосредственно, особенно по делам, касающихся интересов всей земли;
* посадники также утверждались на вече из боярских семей. В середине XIV века в Новгороде вместо одного посадника было введено шесть, правивших пожизненно («старые» посадники), из среды которых ежегодно избирался «степенный» посадник. Однако, в 1416—1417 гг. по решению вече число посадников было увеличено втрое, а «степенные» посадники стали избираться на полгода;
* компетенция новгородского вече была всеобъемлющей: вече выбирало, сменяло и судило посадника и тысяцкого и разбирало их споры с князем;
* оно выбирало кандидата на пост архиепископа новгородского, иногда «миром» ставило церкви и монастыри;
* вече даровало государственные земли Великого Новгорода церковным учреждениям или частным лицам, а также пригородные земли «в кормление» приглашаемым князьям;
* оно было высшей судебной инстанцией для пригородов и для частных лиц; вече осуществляло суд по политическим и другим важнейшим преступлениям, по которым выносились суровые наказания – лишение жизни или конфискация имущества;
* наконец, вече ведало обороной республики: принимало решение о сборе войска, о постройке крепостей на границах страны, о мерах обороны государства; объявляло войну и заключало мир, а также заключало торговые договоры с чужими странами.

Новгородский вечевой орган был многоступенчатым, так как кроме городского вече имелись также собрания концов и улиц.[[15]](#footnote-15) Практика созыва общегородского вече относится ко времени формирования межплеменной федерации на территории Новгородской земли. Таким образом, исконно будущее общегородское вече служило как бы федерацией этих поселков, но с объединением их в единый город приняло статус городского собрания. Это специфическое построение города и республики создает систему вечевых органов: в столице существовало общегородское вече, отдельные части города (стороны, концы, улицы) созывали свои представительные вечевые собрания. Практика работы вече свидетельствует, что оно было высшим представительным органом власти, принимавшим решения по важнейшим вопросам в экономической, политической, военной, судебной, административной областях.

Некоторые ученые пытались разделить вече на законные и незаконные (в зависимости от того, кем созывалось вече и где оно собиралось). Другие историки считали законными и тайные вече, собиравшиеся «по дворам» частных лиц, но, хотя в летописи и употреблен для таких сборищ термин «вече», правильнее считать их просто совещаниями отдельных партий, т. к. они не имели характера всенародности и общедоступности.

Вече имело свою канцелярию (или вечевую избу, во главе которой стоял «вечный дьяк» (секретарь). Постановления или приговоры вече записывались и скреплялись печатями Господина Великого Новгорода (так называемые «вечные грамоты»). Грамоты писались от имени всея Новгорода, его правительства и народа. Рядом со «степенью» на софийской площади находилась канцелярия вече, или вечевая изба, помещавшаяся в особой башне. В Пскове канцелярия помещалась в соборе Святой Троицы; тут же находился ларь – государственный архив, которым заведовал особый ларник.

Наибольшего расцвета вечевой уклад достиг в Новгородской республике к 1478 г., в Псковской республике – к 1510 г., а также в тоже изначально входившей в состав Новгородской Руси Вятской земле. Там вечевой уклад просуществовал вплоть до присоединения этих земель к Москве.

К XV в. новгородское вече утратило свои демократические черты по причине усилившегося экономического неравенства в народе, фактически выродившись в олигархию. В четверг, 15 января 1478 г. самостоятельному существованию Новгородского государства пришёл конец. В город въехали московские бояре и дьяки Ивана III. Вечевой колокол Новгорода был отвезён в Москву. Самоуправление ликвидировалось полностью, и новгородское вече с тех пор перестало собираться.

Следовательно, в рассматриваемый период мы наблюдаем эволюцию организации и работы вечевых собраний. В X – XI вв. на основе опыта племенных собраний, протогосударственных образований будущего древнерусского государства произошли качественные изменения и их трансформация и переход на новый уровень – вечевые собрания. В процессе работы вече совершенствовался механизм принятия и реализации решений по отдельным вопросам развития государства, городов, княжеств. В последующее время (XII – XIII вв.) на вече решались общезначимые вопросы, их документальное оформление. В дальнейшем (XIV – XVI вв.) произошло дальнейшее совершенствование работы вечевых собраний, рассматривались вопросы законодательства, а в XVI – XVII веках опыт вече стал основой работы земских соборов.

Таким образом, вече было направляющим органом в государстве. Выросший из «совещательного учреждения при князе с неопределенным и непостоянным составом и неясными случайными» функциями, с XIII в. Совет стал совершенно независимым от князя и объединял в себе степенных, посадника, тысяцкого, сотских и кончанских старост. Вече было единственным и неограниченным носителем законодательной власти, оно руководило финансами, объявляло войну и заключало мир, утверждало договоры с иностранцами, вело суд по политическим и должностным преступлениям.

Следовательно, институты представительной власти в России уходят своими корнями вглубь веков отечественной истории, так что было бы ошибочным считать современный российский парламентаризм искусственным явлением, чуждым природе нашей государственности. Современные представительные органы, так или иначе, выросли из традиционных народных собраний, присущих ещё первобытнообщинным отношениям. Впоследствии на Руси эти народные собрания эволюционировали в вечевые собрания, и народное вече стало важным элементом государственного устройства Киевской Руси, Новгородской феодальной республики и ряде других раннефеодальных государственных образований. В ходе политических изменений и исторического развития государства постоянно вызревали и трансформировались основы народного представительства в России: вече как форма общинной демократии, Земские соборы как форма сословной демократии, парламент начала XX века. Идеалы парламентаризма сыграли важную роль в истории новой России, в условиях демократизации современного общества второй половины XX – начала XXI вв.

**1.3. Земские Соборы – органы всенародного представительства (середина XVI – середина XVII вв.)**

Социально – экономические и политические процессы в XVI в. определили изменение формы правления Русского государства: в середине XVI в. начинает складываться сословно – представительная монархия. Это выражалось в следующем:

1. Привлечение царской властью для решения важнейших вопросов представителей не только господствующих сословий (бояр, духовенства, дворян), но и верхушки городского населения – купцов, богатых ремесленников. Царская власть была вынуждена обращаться за помощью к городской знати, так как без их поддержки (прежде всего финансовой) было невозможно ни дальнейшее укрепление государственного аппарата, ни усиление репрессивной политики, ни проведение активной внешнеполитической деятельности и т. д.

В сословно – представительных учреждениях принимали участие не только представители новой феодальной знати (средние и мелкие феодалы, дворяне) и горожане, но и старая аристократия. Царская власть не могла править без ее поддержки, и причина этого заключалась не только в том, что экономические и политические позиции боярской знати были еще сильны, но и в постепенной консолидации всех групп господствующего слоя феодалов с одинаковыми интересами и классовыми целями, с общим (по основным моментам) правовым статусом. При этом главной опорой царя продолжало оставаться дворянство.

2. В России во второй половине XVI в. стали регулярно созываться Земские Соборы – центральные сословно – представительные учреждения России в середине XVI – XVII вв. Появление Земских Соборов – показатель объединения русских земель в единое государство, ослабления княжеско – боярской аристократии, роста политического значения дворянства и отчасти верхов посада.

Кроме названия «Земский Собор», представительные учреждения в Московском государстве носили и другие наименования: «Совет Всея Земли», «Собор», «Общий совет», «Великая Земская Дума». Свои организационные формы Земские Соборы по составу, структуре и работе заимствовали как у церковных соборов, так и у вечевых собраний. Земские соборы возникли в одно время и в связи с местными реформами царя Ивана IV. Через систему соборов власть стремилась выявить мнения наиболее влиятельных слоев и групп населения.

Причины созыва Земских соборов на Руси следующие:[[16]](#footnote-16)

* сохранение в управлении страной демократических начал предшествующих периодов (вече, феодальные съезды);
* поиск общероссийских эффективных структур власти;
* усложнение задач управления и необходимость тщательной проработки этих проблем (совет с представителями всех слоев населения);
* отсутствие общероссийских силовых структур, способных решить задачи принуждения (регулярные вооруженные силы, полиция и др.);
* неопределенность задач и структуры финансовых органов (сбор налогов, формирование бюджета страны);
* стремительное расширение территории российского государства.

Земские соборы общегосударственного характера, требовавшие участия представителей господствующего слоя всей страны, в какой - то мере заменили княжеские съезды и вместе с думой унаследовали их политическую роль. В то же время земский собор – это орган, пришедший на смену вече, восприняв традиции участия общественных групп в решении правительственных вопросов, но заменив присущие ему элементы демократизма началами сословного представительства

Идея соборности начала развиваться в середине XVI в. Первый Земский собор был созван в России в 1549 г. и вошел в историю как Собор примирения. Причина его созыва – восстание горожан в Москве в 1547 г. Напуганные этим событием, царь и феодалы привлекли к участию в этом Соборе не только бояр и дворян, но и представителей других слоев населения, что создавало видимость привлечения к государственному управлению не только господ, но и третьего сословия, благодаря чему недовольных удалось несколько успокоить (утихомирить).

1549 г. можно считать годом рождения Земских Соборов – условно, потому что корни сословно – представительных учреждений восходят к более раннему времени. Собор середины XVI в. относится к решающему моменту в истории России, когда началось проведение крупных реформ, направленных к упрощению государственного аппарата, когда определился курс внешней политики на востоке. Земский Собор возник в XVI в. как орган, долженствующий заменить кормленщиков. Это был «парламент чиновников». До 1566 г. соборные совещания представляли сравнительно немногочисленную верхушку господствующего слоя в лице членов Боярской думы и руководства церкви. Участниками Собора 1566 г. были, помимо бояр и церковников, многочисленные представители дворян, приказной бюрократии и купцов. Причина расцвета соборной практики в эпоху опричнины первый серьезный кризис опричной политики и попытки монархии найти «непосредственную опору в более широких слоях господствующих классов, в среде дворянства и богатейшего купечества.

Земские Соборы можно условно разделить на следующие типы:[[17]](#footnote-17)

* соборы, занимающиеся вопросами общегосударственными, «большой политики». Это Земские Соборы в полном смысле этого слова;
* совещания царя с воинами накануне походов. Их лучше именовать «войсковыми собраниями»;
* третью группу Соборов составляли такие, на которых разбирались дела как церковные, так и государственные, в частности судебные;
* была, очевидно, еще одна категория собраний, на которых Иван IV обращался с воззваниями или политическими декларациями к людям разных чинов.

Историю земских соборов можно разделить на периоды:[[18]](#footnote-18)

* время Ивана Грозного (1549). Соборы, созываемые царской властью, уже сложились. Известен и собор, собранный по инициативе сословий (1565);
* со смерти Ивана Грозного до падения Шуйского (1584 – 1610). Это время, когда складывались предпосылки гражданской войны и иностранной интервенции, начинался кризис самодержавия. Соборы выполняли функцию избрания на царство, причем иногда становились орудием враждебных России сил;
* 1610 – 1613 гг. Земский Собор при ополчениях превращается в верховный орган власти (и законодательной, и исполнительной), решающий вопросы внутренней и внешней политики. Это время, когда Земский Собор играл наиболее прогрессивную роль в общественной жизни;
* 1613 – 1622 гг. Собор действует почти непрерывно, но уже в качестве совещательного органа при царской власти. Через них проходит много вопросов текущей политики. Руководство страны стремится опереться на них при проведении финансовых мероприятий (сбор «пятинных» денег), при восстановлении подорванного хозяйства, ликвидация последствий интервенции и предотвращение новой агрессии со стороны Польши. С 1622 г. деятельность соборов прекращается до 1632 г.;
* 1632 – 1653 гг. Соборы собираются сравнительно редко, но по большим вопросам политики – внутренней (составление Уложения, восстание во Пскове) и внешней (русско – польские, и русско – крымские отношения, присоединение Украины, вопрос об Азове). В этот период активизируются выступления сословных групп, предъявляющих требования к руководству страны, помимо Соборов, также через челобитные;
* после 1653 до 1684 гг. – время затухания Соборов (небольшой взлет был в 80 – х гг.).

На основе имеющихся документов историки полагают, что Земских Соборов состоялось около 50. Земские Соборы созывались царем, а в его отсутствие митрополитом (позже патриархом) и Боярской думой. Их созыв объявлялся царской грамотой.[[19]](#footnote-19)

Порядок выборов на Собор был следующим. Из Разрядного приказа воеводы получали предписание о выборах, которое зачитывалось жителям городов и крестьянам. После этого составлялись сословные выборные списки, хотя число представителей не фиксировалось. Избиратели давали своим выборным наказы. Однако выборы проводились не всегда. Бывали случаи, когда при срочном созыве Собора представители приглашались царем или должностными лицами на местах. В Земском Соборе значительную роль играли дворяне (главное служилое сословие, основа царского войска), и особенно торговые люди, так как от их участия в этом государственном органе зависело решение денежных проблем для обеспечения средствами государственных нужд, прежде всего оборонных и военных. Таким образом, в Земских Соборах нашла проявление политика компромисса между различными слоями господствующего класса.

В состав Земских Соборов входили:[[20]](#footnote-20)

1. Верхняя палата, члены которой не избирались, а участвовали в ней в соответствии с занимаемым положением: царь, Боярская дума, верхи духовенства. Освященный собор в полном составе.

2. Нижняя палата была представлена выборными от дворянства, верхов посадских людей (торговые люди, крупное купечество). Выборы в нижнюю палату проводились не всегда. Иногда при срочном созыве Собора представители приглашались царем или должностными лицами на местах.

Структура Соборов достаточно сложна: в состав Стоглавого Собора (1551) в полном составе входили Освященный Собор (церковные иерархи), Боярская дума и «Избранная рада». Наиболее представительным с социальной точки зрения был Собор 1566 г., решавший вопрос о войне с Польшей. На нем сформировались пять курий, представлявших разные слои населения (духовенство, боярство, приказные люди, дворянство и купечество). Дворяне составляли обычно большую часть собора. Для изучения состава земских соборов XVI – XVII вв. воспользуемся материалами собора 1566 г. Собор 1566 г. был наиболее представительным с социальной точки зрения. На нем сформировались пять курий, объединявших разные слои населения (духовенство, боярство, приказные люди, дворянство и купечество), в работе Собора приняло участие 374 человека. На соборе 1566 г. уездные дворянские общества были представлены только своими головами – земляками, столичными дворянами, сохранявшими поземельную связь с ними. Эти головы командовали отрядами, двинутыми против Польши, и явились в Москву прямо с театра войны, по поводу которой был созван собор. Некоторые из них и указали на это в своем соборном мнении, заявив, что они не хотят помереть запертыми в Полоцке: «мы, холопы государевы, ныне на конях сидим и за его государское с коня помрем», – добавили они. Их потому и призвали на Собор, что они лучше других знали положение дела, занимавшего собор. Но не видно, чтобы уездные отряды избирали их своими представителями на Собор. Каждого из них полковой воевода назначил на походе головой уездной сотни, как лучшего служилого землевладельца в уезде, а как голову его призвали или послали на собор представителем его сотни, т. е. уездного дворянского общества. Назначение на должность по служебной годности и призыв или посылка на собор по должности – такова конструкция тогдашнего соборного представительства, столь далекая от наших политических понятий и обычаев. Мы увидим, что этой особенностью всего выразительнее выясняется характер и значение Земского Собора XVI в. В этом отношении избирательный собор сделал, правда, некоторый шаг вперед в сторону наших понятий о представительстве. И на нем было много столичных дворян, представлявших уездные дворянские общества по своему должностному положению. На Соборе 1566 г. был принят «приговорный» список.

На Собор 1566 г. было призвано только столичное купечество, притом лишь высших статей, в числе 75 человек. Не видно и невероятно, чтобы это были выборные представители своих статей или вообще каких – либо корпораций: скорее, это вся наличность высшего московского купечества, какую в данную минуту можно было призвать на Собор. Но за этим купечеством стоял весь торгово – промышленный мир, как за столичным дворянством стояли уездные дворянские общества. Подобно тому же дворянству, московская купеческая знать набиралась из лучших людей, выделявшихся из рядового торгового люда, столичного и провинциального. И эта торговая знать тоже несла службу, только в другой сфере управления. Нам уже известно, что такое была верная служба: это целая система финансовых поручений, исполнение которых казна возлагала на земские органы, не имея пригодных для того иных органов.

Высшее столичное купечество в этой казенной службе имело такое же руководящее значение, какое в службе ратной принадлежало столичному дворянству: на него возлагались наиболее важные и властные, но и самые ответственные казенные поручения. Эта служба поддерживала его связь с местными городскими обществами, из которых оно вербовалось. Ярославский или коломенский купец, возведенный в чин московского гостя, коммерции советника, продолжал жить и торговать в своем городе, и правительство возлагало на него ведение важных казенных операций обыкновенно в его же родном краю, с хозяйственным бытом которого он был хорошо знаком по собственным делам. Так главы местных рынков становились ответственными агентами центрального финансового управления и являлись в областных городах направителями наиболее ценных казенных операций, питейных, таможенных и других, верстали местных посадских людей податными окладами, закупали на государя местные товары и вообще вели разнообразные торгово – промышленные предприятия казны. Это был своего рода финансовый штаб московского руководства, управляющий областными торгово – промышленными мирами.

На Соборе 1598 г. предстояло избрать царя, когда пресеклась царствовавшая до этого династия Калиты. На Соборе была утверждена грамота 1598 г. об избрании Бориса Годунова на царство. В работе Собора участвовало 512 человек. На собор 1598 г. вызваны были 21 человек гостей, старосты высших сотен 13 сотских черносотенных обществ. Гости, очевидно, были призваны поголовно, по своему званию, сколько можно было их тогда призвать: их и в XVII в. было немного, обыкновенно два - три. Но сотенные старосты и сотские были призваны или посланы на Собор по должностному положению. Должности свои они получали по общественному выбору, а не по назначению начальства как головы дворянских сотен. Так суммарный призыв 1566 г. теперь заменился для купеческих сотен призывом их должностных представителей. При изложенном составе Соборов не может быть вопроса о системе соборного представительства, о том, было ли это представительство сословий, чинов или еще какое другое. Если Собор представлял что – либо, то только столицу; но в этой столице сосредоточивались властные, руководящие элементы всей земли. Поэтому и можно сказать, что собор представлял землю посредством столицы и самую столицу представлял лишь настолько, насколько она представляла землю. Тем же составом Собора определялось и значение соборного представителя. Он шел на собор по должности, по служебному званию или положению. Оба источника представительных полномочий: общественный выбор и правительственный призыв по должности, тогда не противополагались один другому как враждебные начала, а служили вспомогательными средствами друг для друга; когда руководство не знало, кого назначить на известное дело, оно требовало выбора, и, наоборот, когда у общества не было кого выбрать, оно просило о назначении. Дело было не в источнике соборных полномочий, а в отыскании надежного исполнителя соборного решения. На Соборе нужен был не мирской челобитчик, уполномоченный ходатайствовать перед властью о нуждах и желаниях своих избирателей, а правительственный или общественный делец, способный отвечать на запросы власти, дать совет, по каким делам она его потребует. Потому на Собор призывали из общества не людей, пользовавшихся доверием местных миров и общественных классов по своим личным качествам и отношениям, а людей, стоявших во главе этих миров или классов, по своему положению знакомых с их делами и мнениями и способных исполнять решение, принятое на Соборе. Такое положение среди местных обществ занимали столичное дворянство и высшее столичное купечество. Высказывая свое мнение на Соборе или принимая решение в присутствии центрального руководства, люди этих слоев, как и его исполнительные органы, обязывались проводить это мнение или решение на тех служебных постах, какие укажет им правительство. Такой тип представителя складывался практикой соборов XVI в. Представителя – челобитчика «обо всяких нуждах своей братии», каким преимущественно являлся выборный человек на земских соборах XVII в., совсем еще незаметно на соборах XVI в.

Особые преимущества на выборах имело столичное дворянство, посылавшее обычно по 2 человека от всех чинов и рангов, тогда как дворяне других городов посылали столько же от города в целом. Из 192 выборных членов Земского Собора 1642 г. 44 человека были делегированы московскими дворянами. Большее представительство по сравнению с посадом других городов имели и высшие торгово – ремесленные круги Москвы. Общее число депутатов – горожан иногда достигало 20%. К участию в Земских Соборах привлекались также представители различных групп класса феодалов, верхов посада (последние были представлены на Земских Соборах 1566, 1598 и большинстве соборов XVII в.). Представителей крестьян на Земских Соборах не было (исключение, возможно, составляет Собор 1613 г.; предполагают, что в его работе приняло участие несколько представителей черносошного крестьянства).

Установить четкие различия между собственно Земскими Соборами и совещаниями соборной формы, т. е. совещаниями «думных людей» и «Освященного собора» с представителями отдельных групп феодалов или посадского населения, не всегда возможно, особенно для XVI в. В первой половине XVII в. созывались Земские Соборы, состоявшие из большого числа выборных людей с мест («из городов всякие выборные люди», «дети боярские всех городов», «торговые люди всех городов» и т. д.), и Земские Соборы, на которых были представлены только находившиеся в Москве служилые и посадские люди. Такое представительство в значительной, мере зависело от степени экстренности созыва Земского Собора и от характера вопросов, выносившихся на их обсуждение.

Количественный состав земских соборов различался в зависимости от обстоятельств. Наиболее многолюдным (примерно 700 – 800 человек) был земский собор, созванный в 1613 г. после изгнания интервентов. Это был единственный собор, на котором присутствовали представители стрельцов, казаков, крестьян черных волостей (всего двое).

Выборы на Собор и принятие решений проходили в определенном порядке. О том, как происходил созыв Земского Собора, свидетельствует «приговор» одного из них (1613), в котором говорится о приглашении духовенства, бояр, дворян, гостей, посадских «изо всех городов всего великого Российского царствия... к Москве, для земского совета и для государственного опиранья, лучших и разумных людей».

Соборы собирались на Красной площади, в Патриарших палатах или Успенском соборе Кремля, позже – в Золотой палате или Столовой избе.[[21]](#footnote-21)

Практика созыва и хода заседаний Земских Соборов не была строго регламентирована и постепенно изменялась. Вопросы, подлежавшие обсуждению на Земском Соборе, подготавливались царем и Боярской думой. Они относились, как правило, к таким важным сторонам государственной жизни, как внешняя политика, финансы, законодательство, государственное строительство.

На их заседаниях обсуждались важнейшие государственные вопросы.[[22]](#footnote-22) Земские Соборы созывались для утверждения на престоле или избрания царя соборы 1584 г. – Фёдора Иоанновича, 1598 г. – Бориса Годунова, 1613 г. – Михаила Фёдоровича, 1645 г., 1676 г., 1682 г. С Земскими Соборами 1549 г., 1550 г. связаны реформы времени правления Избранной рады, с Земскими Соборами 1648 – 1649 гг. – составление и утверждение Соборного Уложения 1649 г. (на этом Земском Соборе было наибольшее в истории Соборов число представителей с мест), соборным решением 1682 г. была утверждена отмена местничества. С помощью Земских Соборов власть вводила новые налоги и видоизменяла прежние. Земские Соборы обсуждали важнейшие вопросы внешней политики, особенно в связи с опасностью войны, необходимостью собрать войско и средства для ее ведения. Эти вопросы обсуждались постоянно, начиная с Земского Собора 1566 г, созванного в связи с Ливонской войной, и кончая соборами 1653 – 1654 гг. о воссоединении Украины с Россией и 1683 – 1684 гг. о «вечном мире» с Польшей. Иногда на Земских Соборах поднимались и заранее не запланированные вопросы: на Соборе 1566 г. его участники поставили вопрос об отмене опричнины, на 3емском Соборе 1642 г., созванном для обсуждения вопроса об Азове, о положении московских и городовых дворян.

Продолжительность заседаний земских соборов зависела от обстоятельств и существа обсуждавшихся вопросов. В ряде случаев Земские Соборы функционировали непрерывно от нескольких дней до нескольких месяцев и даже лет.

Каждое сословие заседало отдельно и подавало собственное письменное мнение. Вопросы обсуждались по сословиям («по палатам»), но принимались всем составом Собора. Решения Земского Собора оформлялись принятием специального соборного документа, как правило, «соборного приговора».

Ни созыв, ни решения Земских Соборов формально не были обязательны для царя. Но реально он не мог не считаться с мнением дворянских и богатых посадских кругов, ибо успешность его политики зависела от их поддержки. Фактически Земские Соборы в какой – то мере ограничивали власть царя, но в то же время они ее всемерно укрепляли.

В исторической литературе высказывалось мнение, что Земские Соборы были совещательными органами при царе.[[23]](#footnote-23) В действительности же они являлись высшими органами государственной власти. Земские соборы играли важную роль в политической жизни страны. Царская власть опиралась на Земские Соборы в борьбе с остатками феодальной раздробленности, с их помощью господствовавший класс феодалов старался ослабить социальную напряженность в стране. С середины XVII в. деятельность Земских Соборов постепенно замирает. Это объясняется утверждением абсолютизма, а также связано с тем, что дворяне и частично посадские люди изданием Соборного Уложения 1649 г. добились удовлетворения своих требований, а опасность массовых городских восстаний ослабла.

Стоглавый Собор 1551 г. – собор русской церкви, созванный по инициативе царя и митрополита. В нем участвовали в полном составе Освященный собор, Боярская дума и Избранная рада. Такое название он получил потому, что его решения были сформулированы в ста главах, отразивших перемены, связанные с централизацией государства. На основе местных святых, почитавшихся в отдельных русских землях, был составлен общерусский список святых. По всей территории страны унифицировалась обрядность. Собор одобрил принятие Судебника 1550 г. и реформы Ивана IV.

Во главе обоих Соборов становились два высших руководящих органа: церковное и государственное, Освященный Собор и Боярская дума; призывались начальники и подчиненных центральных учреждений, московских приказов с их дьяками, а также местные органы центрального управления, городовые воеводы. Все это были правительственные люди, а не представители общества, не земские люди.

Из всех слоев общества на обоих Соборах всего сильнее было представлено служилое сословие: на Соборе 1566 г. военно – служилых людей, не считая входивших в состав правительственных учреждений, было почти 55% всего состава собрания, на Соборе 1598 г. – 52%. Представительство этого слоя по источнику представительных полномочий было двоякое: должностное и выборное. Эта двойственность объясняется организацией тогдашнего дворянства. Мы уже знаем, что в составе его надо различать два слоя:

1. Высший – военно – служилые чины образовали дворянство московское, столичное.

2. Низший – дворянство городовое, провинциальное.

Столичные чины образовали особый корпус, исполнявший разнообразные военные и административные поручения центрального правительства. Пополняясь путем выслуги из рядов городового дворянства, этот корпус в XVI в. не терял служебной связи с последним. Столичные дворяне в походах обыкновенно назначались командирами, головами уездных сотен, рот, составлявшихся из служилых людей одного какого – либо уезда. В XVI в. головами уездных сотен назначались обыкновенно те из столичных дворян, у которых были поместья и вотчины в тех же уездах. Их можно назвать походными предводителями уездного дворянства, как городовых приказчиков мы назвали дворянскими предводителями в административном смысле. Соборное представительство городского торгово – промышленного слоя построено было на одинаковых основаниях с представительством служилых землевладельцев, и в нем эти основания выражены были даже более явственно.

Итак, Земский Собор XVI в. был не народным представительством, а расширением центрального правительства. Это расширение достигалось тем, что в состав Боярской думы, т. е. государственного совета, в особо важных случаях вводился элемент, по происхождению не правительственный, а общественный, но с правительственным назначением: это были верхи местных обществ, служилых и промышленных, стянутые в столицу. На Соборе они не составляли особого собрания или совещания, становившегося или действовавшего отдельно от центрального руководства, а входили прямо в его состав и лишь при подаче мнений образовывали несколько групп, параллельных правительственным, подававших голоса наряду с Освященным собором, боярами и приказными людьми. Целью Соборов в XVI в. было объединить мнения и действия высшего правительства и его подчиненных органов, давать первому справки о положении дел и как относятся к соборному вопросу люди, которые будут ответственными проводниками решения, принятого властью на основании наведенных справок и выслушанных мнений.

В XVII в. Земские Соборы оставались органами сословного представительства, но роль их существенно изменилась – возросло представительство дворян и посадских людей. В течение XVII в. динамика значимости Земских Соборов была неравномерной. Так, в начале столетия из – за социальных потрясений, иностранных вторжений, ослабления государственной власти роль земских соборов сильно возросла.

Однако после возвращения из польского плена в Москву в 1619 г. митрополита Филарета (1554 – 1633), отца царя Михаила Романова и образования постоянных руководящих органов, роль Земских Соборов и соборных депутатов снизилась, они стали собираться реже. Если в период 1613 – 1622 гг. Соборы действовали почти непрерывно, то с 1622 по 1632 гг. они не собирались, хотя, может быть, найдутся источники, архивные документы, свидетельствующие об обратном. В период 1632 – 1653 гг. Земские Соборы собирались редко, но вопросы, которые они рассматривали, были очень важными: Соборное Уложение 1649 г., восстание во Пскове, русско – польские, русско – крымские отношения, воссоединение Украины с Россией, вопрос об Азове. Земские соборы этого периода характеризуются активным выступлением сословных групп, предъявляющих требования правительству. После 1653 г. деятельность Соборов затухает и только в 1683 – 1684 гг. отмечается небольшой взлет оказавшийся кануном их падения. Эта тенденция выражала перерастание сословно – представительной монархии в абсолютную.

Каково значение Земских Соборов? Если присмотреться к вопросам, которыми занимались Соборы, то, прежде всего, надо выделить из них четыре, которые утвердили проведение крупных государственных реформ: судебных, административных, финансовых и военных. Это соборы 1549, 1619, 1648, 1681 – 1682 гг. Таким образом, история Земских Соборов тесно связана с общей политической историей страны. Приведенные даты падают на узловые моменты в ее жизни: реформы Ивана Грозного, реставрация государственного аппарата после гражданской войны начала XVII века, создание Соборного уложения, подготовка петровских преобразований. Судьбам политического устройства страны были посвящены, к примеру, и совещания сословий в 1565 г., когда Грозный уехал в Александрову слободу, и приговор, вынесенный земским собранием 30 июня 1611 г. в «безгосударное время». Наиболее часто на Соборах рассматривались вопросы внешней политики и налоговой системы (по преимуществу в связи с военными нуждами). Таким образом, через обсуждения на заседаниях Соборов проходили крупнейшие проблемы, стоявшие перед Российским государством.

Изучая земские соборы XVI в, видим, что Собор не был постоянным учреждением, не имел определенной законом компетенции и потому не обеспечивал прав и интересов ни всего народа, ни отдельных его классов, и даже выборный элемент едва заметен в его составе. Земские Соборы XVI в., конечно, не удовлетворяли требованиям ни сословного, ни народного представительства. Земский Собор – это такая форма участия общества в управлении, которая не подходит под привычные виды народного представительства, но практика их проведения была важна для последующей работы Государственной Думы России.

На деле Земские Соборы XVI в. не были ни всеземскими, ни постоянными, ежегодно созываемыми собраниями и не взяли в свои руки надзор за управлением. Однако их работа не прошла бесследно ни для законодательства и управления, ни даже для политического самосознания русского общества. Пересмотр Судебника и план земской реформы – дела, исполненные, как мы видели, не без участия первого собора. После смерти Ивана Грозного Земский Собор даже восполнил пробел в основном законе, точнее, в обычном порядке престолонаследия, т. е. получил учредительное значение. Верховная власть в Московском государстве, как известно, передавалась удельным вотчинным порядком, по завещанию. По духовной 1572 г. царь Иван IV назначил своим преемником старшего сына Ивана. Но смерть наследника от руки отца в 1581 г. упразднила это завещательное распоряжение, а нового завещания царь не успел составить. Так, второй его сын Федор, став старшим, остался без юридического титула, без акта, который давал бы ему право на престол. Этот недостающий акт и создан был Земским Собором. В 1584 г., после смерти царя Ивана IV, пришли в Москву из всех городов «именитые люди» всего государства и молили царевича, «чтоб был царем». Англичанину Горсею, жившему тогда в Москве, этот съезд именитых людей показался похожим на парламент, составленный из высшего духовенства и «всей знати, какая только была». Эти выражения свидетельствуют о том, что собор 1584 г. по составу был похож на Собор 1566 г., состоявший из правительства и людей двух высших столичных сословий. Так на Соборе 1584 г. место личной воли вотчинника – завещателя впервые заступил государственный акт избрания, прикрытого привычной формой земского челобитья: удельный порядок престолонаследия был не отменен, а подтвержден, но под другим юридическим титулом, и потому утратил свой удельный характер. Такое же учредительное значение имел и собор 1598 г. при избрании Бориса Годунова.

Редкие, случайные созывы Собора в XVI в. не могли не оставлять после себя и немаловажного народно – психологического впечатления. Только здесь боярско - приказное правительство становилось рядом с людьми из управляемого сообщества, чтобы изъявить государю свою мысль; только здесь оно отучалось мыслить себя всевластной кастой, и только здесь дворяне, гости и купцы, собранные в столицу из Новгорода, Смоленска, Ярославля и многих других городов, связываясь общим обязательством «добра хотеть своему государю и его землям», приучались впервые чувствовать себя единым народом в политическом смысле слова: только на Соборе Россия могла сознать себя цельным государством.

По принципам (методам) формирования Земские Соборы – последователи вече, феодальных съездов; по составу, представительству и работе – Земские Соборы прародители парламента. Это качественно новое состояние «Совета» центральной власти (царя) со всеми слоями населения страны. Это своеобразное подтверждение легитимности власти, признание ее полномочий.

**1.4. «Совет Всея Земли» и его роль в управлении государством**

«Совет Всея Земли» был создан не позднее 4 марта 1611 г. из членов первого ополчения. В мае Земский Собор приступил к реформе, призванной покончить с неразберихой в высшем руководстве и в управлении страной:

1. Для оперативного решения возникающих вопросов Совет Земли решил сосредоточить, власть в руках своего рода «чрезвычайной тройки». Помимо П. П. Ляпунова, в нее вошел Д. Т. Трубецкой. Выбор третьего члена комиссии представлял наибольшие трудности. На этот пост могли претендовать вожди дворянских замосковских отрядов, получившие думные чипы на московской службе. Но П. П. Ляпунов избрал в сотоварищи не их, а вождя казацких отрядов И. М. Заруцкого. Боярин из безродных казаков – такого еще не видывала Русь. Признав за И. М. Заруцким боярский чин, «Совет Всея Земли» тем самым признал казаков равноправными участниками ополчения. Образование триумвирата скрепило союз между земскими дворянами и верхушкой казачьих таборов. Власть в ополчении осуществлял постоянно действующий Земский собор, получивший наименование «Совета Всея Земли».

2. Для коллегиального обсуждения и решения проблем была сформирована боярская комиссия. Собор выделил из своего состава комиссию, по привычке называвшуюся боярской. С первых дней осады дела в ополчении решались «по боярскому и всей земли приговору». В действительности прирожденных бояр в ополчении было немного, а и всех членов думы наибольшим влиянием пользовался думный дворянин П. П. Ляпунов, личность яркая и незаурядная. Встав во главе освободительного движения, П. П. Ляпунов приобрел большую популярность. Члены комиссии не получили от Собора никаких привилегий. Им положен был боярский земельный оклад традиционного размера, как при «прежних прирожденных государях». Излишние богатства, полученные от самозванца, подлежали общему разделу.

Члены комиссии не могли решать самые важные государственные дела, а также выносить смертные приговоры без согласия Совета Земли. Их полномочия носили временный характер. Собор имел право в любой момент заменить любого члена боярской комиссии другим лицом, «кто будет более к земскому делу пригодится». Совет Земли появился па гребне освободительного движения, а потому он не включал ни официальное боярское руководство, ни князей, ни представителей церкви. Впервые большинство на Земском соборе принадлежало не боярам и столичной знати, а провинциальным дворянам и их союзникам из народа. Доставшуюся им власть мелкое дворянство использовало для того, чтобы разрешить в свою пользу земельный вопрос. В годы реформ Ивана Грозного дворянские публицисты неоднократно выступали с проектами «землемерия» – более равномерного распределения земель внутри феодального сословия. В 1611 году дворяне могли надеяться на осуществление своих давних желаний.

3. «Советом Всея Земли» утвердил «Приговор» (30.06.1611) о государственном устройстве и политических порядках. На протяжении апреля – мая Совет земли принял много различных постановлений. 30 июня 1611 г. «Советом Всея Земли» был принят «Приговор» (учредительный акт) о государственном устройстве и политических порядках. Приговором 30 июля 1611 г. всю полноту исполнительной власти «Совет Всея Земли» возложил на самых авторитетных вождей ополчения – «бояр» Д.Т. Трубецкого, И.М. Заруцкого и П.П. Ляпунова. 30 июня 1611 года Собор утвердил обширный приговор, включавший как старые решения, так и новые узаконения. Текст «Приговора» скрепили служилые люди из 25 городов, включая Ярославль, Владимир, Нижний Новгород. Вместе с дворянами документ подписали атаманы и представители рядовых казаков из разных полков. За неграмотного И.М Заруцкого расписался Д.Т. Трубецкой и П. П. Ляпунов сам поставил свою подпись. В него входили представители боярства и духовенства, священного чина и посадских людей.

4. Исполнение решений «Совета Всея Земли» было возложено на созданные в Ярославле и Москве приказы (Поместный, Разрядный, Восточный, Монастырский). Они создали в таборах под Москвой приказы, произвели смену воевод на местах и восстановили управление страной. Этот Совет учредил в Ярославле временные приказы (Поместный, Разрядный, Восточный, Монастырский и др.) и денежный двор. Укомплектовать их удалось сравнительно легко. В Кремле располагались старые благоустроенные здания приказов. Но, как доносили боярам дьяки, в их приказах «ныне стоят польские и литовские люди, а подьячие все в воровских полках». Новые приказы располагались сравнительно недалеко от старых, по другую сторону кремлевских стен. Земские приказные ютились кто в тесных жилых избах, кто в землянках. У них не хватало самого простого инвентаря – столов, лавок, бумаги, чернил. Но трудности не смущали представителей новой власти. Всем служащим были установлены фиксированные оклады.

5. «Совет Всея Земли», помимо ратных дел, решал многие другие вопросы дипломатические, финансовые, церковные, земельные. По существу он превратился в верховный орган власти (и законодательной, и исполнительной), решающий вопросы внутренней и внешней политики. «Совет Всея Земли» подтвердил незыблемость народившейся в XVI в. крепостной системы. Беглые крестьяне и холопы подлежали возвращению хозяевам.

«Приговор», вынесенный Земским Собором 30 июня 1611 г. в «безгосударное время», признается актом общеисторической значимости. Новый приговор стал своего рода земской конституцией и одновременно наказом для «тройки» и руководством к действию. Земская конституция 1611 г**.** показала, что в России народился новый, невиданный прежде высший орган управления, не стесненный опекой Боярской думы и Освященного собора и подотчетный лишь сословным представителям. Члены комиссии получили полномочия «промышлять» ратными и прочими делами, а главное – «строить землю».

6. Проведена большая работа по мобилизации дворян и лиц других сословий в ополчение. Была произведена мобилизация дворян и всех прочих служилых людей. Организована материальная помощь ополчению (сбор денег, снабжение продовольствием и др.).

7. Власти попытались навести порядок в поземельных отношениях. Земли изменников и излишки окладов конфисковывались и шли на раздачу служилой мелкоте. Решались вопросы конфискации и перераспределения земель. Раздел о землях занимал центральное место в земской конституции 30 июня 1611 г. Земский Собор четко и бесповоротно решил отобрать огромные земельные богатства у членов боярского правительства и поддерживавшей его столичной знати. «А которые до сих пор сидят на Москве с Литвой, – было записано в приговоре, – а в полки не едут своим воровством, и тем поместий и вотчин не отдавать». В случае выполнения земской программы не только материальное благополучие, но и политическое господство верхов боярской аристократии было бы подорвано раз и навсегда. Конфискованные родовые вотчины не должны были перейти в руки младших отпрысков боярских фамилий, участвовавших в земском движении. Земский собор разрешил им лишь получить оклад из поместных владений родичей бояр, которые «воруют на Москве с Литвой».

Конфискованные у аристократии земли предполагалось передать разоренным ранее служащим, участникам освободительной борьбы. Земский собор постановил «испоместити наперед дворян и детей боярских бедных, разоренных, беспоместных». Никто не вправе был требовать своей доли, «покаместа бедных и разоренных всех не поместят». Первыми землю должны были получить служилые люди захваченных пограничных уездов, жертвы «литовского разорения».

В основе земельных решений Собора лежали челобитные грамоты земских дворян. Те же самые грамоты пестрели жалобами на своз и бегство крестьян. Следуя воле дворянства, Совет земли подтвердил незыблемость порядка, сложившегося после отмены Юрьева дня. Сыску и возврату помещикам подлежали крестьяне, свезенные из поместья в поместье, а также крестьяне и холопы, сбежавшие в города.

7. С молчаливого согласия Собора холопы и крепостные, служившие в ополчении, признавались свободными людьми. О возврате их прежним господам не было и речи.

8. Установление поместных окладов дворянам и денежного содержания казакам. Приговор 30 июня 1611 года призван был удовлетворить интересы преимущественно казачьих верхов и давно служивших казаков. Земская конституция гарантировала атаманам и «старым казакам» по выбору либо небольшой поместный оклад, либо хлебное и денежное жалованье. Недавних холопов, крепостных крестьян и прочий люд, пополнивший отряды ополчения ко времени осады Москвы, Собор рассматривал как «молодых» казаков. На них привилегии служилого сословия не распространялись.

10. Работа по объединению всех патриотических сил, создание ополчения. Исходным пунктом и центром движения стал Нижний Новгород во главе с его знаменитым земским старостой Кузьмою Мининым. Городской совет, из представителей всех слоев населения, руководил сбором средств и призывом ратных людей. Начальником земского ополчения был приглашен «стольник и воевода» Дмитрий Михайлович Пожарский, способный военачальник и человек с незапятнанной репутацией; хозяйственную и финансовую часть взял на себя «выборный человек всей землею» Кузьма Минин. Вот эти – то обыкновенные его дела и действия и придали личности Д. М. Пожарского необыкновенное для того времени значение, которое было хорошо понято в Нижнем Новгороде и там же обозначено желанием найти воеводу, который бы «в измене не явился», который бы не припадал на всякие стороны, смотря, где выгоднее для чести или для корысти, как поступало великое большинство тогдашних князей, бояр и воевод». Помня судьбу П.П. Ляпунова и его ополчения, Д.М. Пожарский не спешил выступать, пока не соберет достаточно сил. В конце июля ополчение двинулось из Ярославля к Москве. В августе 1612 г. ополчение Д.М. Пожарского подошло к Москве, где через несколько дней, дало отпор войску польского гетмана Ходкевича, спешившего на помощь польскому гарнизону. 22 октября 1612 г. казаки пошли на приступ и взяли Китай – город. Вскоре поляки, сидевшие в Кремле, сдались, обессиленные голодом, и оба ополчения торжественно вступили в освобожденную Москву при звоне колоколов и ликовании народа.

11. Освобождение Москвы и созыв выборных для решения вопроса о назначении царя на престол. С начала боев ополчения за Москву земским людям волей неволей пришлось пересмотреть свои взгляды насчет престолонаследия. Временное правительство Д.Т. Трубецкого и Д.М. Пожарского созвало в Москву выборных из всех городов и из всякого чина людей «для земского совета и для государственного избрания». Земский Собор, заседавший в январе и феврале 1613 г., был по составу наиболее полным из московских Земских Соборов: на нем были представлены все слои населения (за исключением холопов и владельческих крестьян). Для его созыва по стране были разосланы грамоты. По своему составу этот Собор был самым представительным за всю историю Земских Соборов России. В нем участвовало примерно 700 – 800 человек. Это был единственный Собор, на котором присутствовали, помимо высших сословий, представители стрельцов, казаков, дворцовых и черносошных крестьян. По оценке В. О. Ключевского, этот Собор можно признать первым достоверным опытом действительного представительства. После долгих и безрезультатных споров 7 февраля 1613 г. выборные люди сошлись на кандидатуре 16 – летнего Михаила Романова, сына томившегося в польском плену митрополита Филарета; но так как они не знали, как отнесется к этой кандидатуре вся Земля, то было решено устроить нечто вроде плебисцита: «послали тайно, верных и богобоязненных людей во всяких людех мысли их про государское избрание проведывати, кого хотят государем царем на Московское государство во всех гродех. И во всех городех и уездах во всех людех та же мысль: что быти на Московском Государстве Государем Царем Михаилу Федоровичу Романову...».

По возвращении посланных Земский Собор 21 февраля 1613 г. единодушно избрал и торжественно провозгласил царем Михаила Федоровича Романова. В избирательной грамоте было сказано, что его пожелали на царство «все православные христиане всего Московского государства». В то же время были указаны его родственные связи с прежней царской династией Рюриковичей: новый царь – сын двоюродного брата царя Федора Ивановича (сына Ивана Грозного), Федора Никитича Романова – Юрьева, а царю Федору Ивановичу – племянник.

Как известно, царем был избран шестнадцатилетний Михаил Романов (1596 – 1645). Новая царская династия Романовых утвердилась на русском престоле с 1613 г., ее представители правили страной 300 лет. За царями Романовыми утвердился пышный титул: «Божией милостью Великий государь, царь и Великий князь, Всея России самодержец».

Следовательно, «Совет Всея Земли» в годы ликвидации польско – литовской интервенции играл роль чрезвычайного органа в управлении государством. Его напряженная работа способствовала консолидации патриотических сил, позволяла решать сложнейшие вопросы государственного управления. Под руководством «Совета Всея Земли» были изгнаны интервенты, утвержден на царство Михаил Романов. В эти трудные годы у руководителей «Совета Всея Земли» раскрылись организаторские способности в управлении государством и впоследствии они занимали ключевые посты в системе управления государством.

**Темы и вопросы для повторения**

1. Дайте определение предмета «История государственного управления» и покажите сущность государственного управления. Какие проблемы включает изучение истории государственного управления?

2. Назовите основные группы государственных учреждений по принципу разделения властей и дайте им характеристику.

3. Что представляла собой раннефеодальная монархия на Руси? В чем состоит отличие родоплеменного принципа наследования от принципа отчинности ?

4. Дайте характеристику десятичной системы и дворцово – вотчинной системы управления.

5. Выделите и охарактеризуйте высшие и местные органы управления в Древнерусском государстве (IX – XI вв.).

6. Чем определялись полномочия русских князей в управлении княжествами?

7. Каково построение баскакской военно – политической организации Золотой Орды на территории древнерусских княжеств?

8. Система сбора дани и ее характеристика период монголо – татарского нашествия и её характеристика.

9. Назовите причины возвышения Московского княжества и его роль в создании Русского централизованного государства.

10. Роль Избранной рады в управлении государством Реформы Ивана Грозного. Опричнина и ее роль в укреплении власти царя.

11. В чем состояла роль Боярской думы – законодательного и совещательного органа – в управлении государством?

12. Вече на Руси: порядок созыва, места проведения, время созыва, состав участников вечевых собраний, принятие решений.

13. Каковы полномочия и роль вечевых собраний в решении государственных и местных вопросов?

14. Земские Соборы: причины созыва, классификация, периодизация, механизм созыва Соборов. Каково значение решений Земских Соборов в управлении государством?

15. «Совет Всея Земли» (1611 – 1613 гг.) и его значение в освобождении Руси от поляков.

16. Решения «Совета Всея Земли» по организации управления государством.

17. Содержание «Приговора» «Совета Всея Земли» (30.06.1611 г.) о государственном устройстве и политических порядках в России.

18. Каково участие К. Минина и Д. Пожарского в формировании народного ополчения и в руководстве освободительной войной?

19. Избрание на царство Михаила Романова, механизм выборов.

20. Покажите систему государственного управления на примере некоторых европейских государств на этапе зарождения и становления.

21. Определите был ли в период становления в европейских государствах механизм принятия решения аналогичный вечевым собраниям на Руси.

**Глава 2. Исполнительные органы управления в России в IX – XVII вв.**

**2.1. Организация исполнительной власти в древнерусском государстве и в период феодальной раздробленности (IX – конец XV вв.)**

К IX – X вв. сформировалась государственная и хозяйственная система управления Древнерусским государством. Шел активный поиск новых организационных форм законодательной и исполнительной власти. Объективные причины способствовали этому поиску:

1. Складывались феодальные отношения – феодальная земельная собственность, подчинение мелких производителей господствующему слою, углубление социальной дифференциации и т. д. Господствующее, военно – руководящее меньшинство поначалу представляла старая родоплеменная аристократия – вожди, жрецы, старейшины и др. Большую часть населения составляли крестьяне – общинники, постепенно попадающие к феодалам в зависимость с помощью внеэкономических (захват, насилие) и экономических (кабала, долг) мер. Захваченные в плен обращались в рабов (холопов) и использовались на вспомогательных работах.

2. К концу XI в. города бурно развивались, формировались новые торгово – промышленные центры: наряду с Киевом и Новгородом выделились Чернигов, Ростов, Суздаль, Полоцк, Смоленск, Галич и др. Эти города стали центрами общественной, хозяйственной и религиозной жизни окрестных земель и максимальной концентрации населения. В Киевской Руси получило развитие городское хозяйство. Не случайно иностранцы называли ее *Гардарикой (Gardariki – царство городов (скандинавск.) –* страной городов. Число городов быстро росло. Если в IX – X вв. их насчитывалось более 25, то в XI в. городов было уже более 80, а к 30 – м годам XII в. – около 300.

3. Основную ячейку общественного устройства Руси составляла *соседская,* территориальная община *–* орган местного крестьянского самоуправления – «мир» или «вервь» (от слова «вервие» – веревка, которой измеряли участок земли). Социальная дифференциация заметно тормозилась устойчивостью соседской общины и наличием патриархального рабства, не получившего дальнейшего перерождения в классические рабовладельческие отношения. Община на Руси представляла собой замкнутую социальную систему, призванную организовывать все виды жизнедеятельности человека – трудовую, военную, обрядовую, культурную. Будучи многофункциональной, она опиралась на принципы коллективизма и уравнительности, являлась коллективным собственником земли и угодий. Свою внутреннюю жизнь она строила на принципах прямой демократии: выборности, коллективном принятии решений и пр. Она перераспределяла земельные наделы, решала налогово – финансовые вопросы, связанные с обложением податями и их распределением, разрешала судебные споры, расследовала преступления и осуществляла наказание за них. Таким образом, в Древней Руси уже тогда складывались сословия, скрепленные единством трудовой деятельности, социально – производственными интересами и правовым статусом.

4. Управление государством, личные потребности княжеского двора и его дружины, содержание представителей князя, выполнявших роль исполнительных органов, требовали значительных средств. Существенную лепту в эти поступления вносила *система сбора дани, налогов.* Ключом к пониманию социально – экономического и общественного строя Древнерусского государства может служить *«полюдье» –* сбор дани со всего свободного населения («людей») – хронологически охватывающее конец VIII – первую половину Х вв., а на ряде территорий и до XII в. Это была фактически наиболее обнаженная форма господства и подчинения, осуществления верховного права на землю, установления подданства. Теперь «призванные» князья стали «володеть», управлять и собирать дань уже не в виде грабежа, а «по праву», по условию, не оставляя, однако, завоевания и грабежи других племен, расширяя тем самым ареал своих владений. В дальнейшем внеэкономические формы эксплуатации (дань, полюдье) начали уступать место экономическим, основанным на праве собственности. Складывалась система разнообразных налогов, судебных и других пошлин. В истории Руси были известны такие налоги: мыт – торговый налог, пошлины с мер и весов, погородие – прямой налог, который состоял из урока (денежной суммы), почестья (сдачи мехов, меда рыбы, вещей домашнего обихода, орудий лова). При этом налоги собирались в основном мехами. А мех куницы или белки соответствовал определенной денежной единице. Известно, что в годы феодальной раздробленности с населения собиралось 14 видов налогов, а при Петре I – 28 видов налогов.[[24]](#footnote-24)

В руках великого князя, являвшегося главой администрации, сосредоточивалась законодательная, исполнительная и судебная власть. В процессе развития феодализма в Киевской Руси складывался аппарат исполнительной власти и управления, ведавший сбором пошлин и тарифов, судопроизводством, княжеским дворцовым хозяйством.

На местах управление находилось в руках местных князей, в городах – *посадника* (представителя княжеской администрации), *биричей* (представителей низшего звена княжеской администрации, объявлявших княжеские указы, собиравших подати, вызывавших ответчиков в суд и пр.), а в сельской местности – *волостеля.* За свою работу они получали «корм». Так складывалась система «кормления» – сбора дани с местного населения в качестве оплаты за управление подданными.

В Правде Ярославичей нашло отражение устройство княжеской вотчины как формы земельной собственности и организации сельскохозяйственного производства. Ее центр составляли хоромы князя или боярина, дома его приближенных. Управлял вотчиной *огнищанин* (княжеский дворецкий). *Княжий подъездной* занимался сбором налогов. Работой крестьян руководили *ратайные* (пашенные) и сельские старосты. В вотчине, организованной по принципу самообеспеченности, применялся труд ремесленников. Есть упоминание о торге (рынке), и о купеческой торговле.

Следовательно, в древнерусском государстве в IX – XII вв. исполнительная власть при великокняжеском дворе была представлена в форме десятичной системы[[25]](#footnote-25):

во – первых, боярами, старшими дружинниками, детьми боярскими, слугами вольными – для обеспечения повседневных потребностей князя и его семьи;

во – вторых, князьями на местах для выполнения особых поручений великого князя (выезд с дипломатической миссией, формирование войска для похода или обороны, организация сбора дани для великого князя);

в – третьих, на территориях великого князя – посадниками в городах, наместниками, тиунами, старостами, биричами, волостелями – для оперативного (повседневного) решения возникающих проблем и сбора дани для великокняжеского двора.

Исполнением решений великого князя, управлением подданными ему лично территориями, сбором налогов, дани занимались представители княжеского двора (князья, наместники, тиуны, старосты, посадники в городах, биричи, волостели в сельской местности)[[26]](#footnote-26), а впоследствии исполнительная администрация была объединена в Большой дворец, куда входили: стольники, бобровники, псари, садовники, барыши, делюи, дьяки, приказчики, ключники, посольские.

**Исполнительные органы управления в период феодальной раздробленности (середина XII в. – конец XV в.)**

Со второй трети XII в. на Руси начался период феодальной раздробленности, через который прошли все феодальные страны Европы и Азии. Это был закономерный этап в поступательном развитии феодального производства, обусловленный завершением генезиса феодальных отношений и вступлением феодализма в свою зрелую стадию, которая характеризуется завершением сложения и развития всех его экономических и социально – политических институтов. Феодальная раздробленность как новая форма государственно – политической организации, сменившая раннефеодальную монархию Древней Руси, соответствовала новому феодальному обществу как комплексу сравнительно небольших феодальных мирков.

В пределах небольших княжеств – государств феодалы могли более эффективно защищать свои территориально – корпоративные интересы, с которыми мало считались в центре, где рассматривали подчиненные ему города и области только как источник поступления дани и как *столы – кормления.* Превращение столов – кормлений в наследственные в одном из княжеских родов государства – княжения сопровождалось развитием новых форм поземельных и политических отношений между феодалами, оформившихся в сложную систему вассалитета и сюзеренитета. (Вассал – земледелец – феодал, зависимый от более крупного феодала; сюзеренитет – господство сюзерена над вассалом). Феодальная раздробленность позволяла более эффективно и гибко защищать интересы феодалов, разделенных территориально и политически границами государств – княжеств. Вместе с тем утрата государственного единства Руси, сопровождавшаяся началом затяжных княжеских усобиц, ослабляла и разъединяла ее силы перед лицом возраставшей угрозы иноземной агрессии.

С укреплением феодальной раздробленности общерусское значение власти киевских великих князей постепенно свелось до номинального «старейшинства» среди других князей. Связанные друг с другом сложной системой сюзеренитета и вассалитета правители и феодальная знать княжеств при всей своей местной самостоятельности были вынуждены признавать старейшинство сильнейшего из своей среды (великого князя), объединявшего их усилия для разрешения вопросов, которые не могли быть решены силами одного княжества или же затрагивали интересы ряда княжеств

До середины XII в. таким главой феодальной иерархии в масштабе всей Руси был киевский князь. Со второй половины XII в. его роль перешла к местным великим князьям, которые в глазах современников были ответственны за исторические судьбы Руси. В XI – XII вв. активно формируется исполнительный управленческий аппарат при князьях. В составе княжеской и вотчинной администрации фигурируют военные, административные, финансовые, судебные, хозяйственные и другие кадры (воеводы, наместники, посадники, волостели, тысяцкие, дворские, казначеи, печатники, конюшие, вирники, тиуны и др.).[[27]](#footnote-27) Посадник – наместник князя в подвластных ему землях в Х – XI вв. в Новгородской и Псковской республиках (XII – XV вв.) – высшая государственная должность из знатных бояр, избиравшихся на вече. Воевода – глава военного отряда, правитель провинции, города на Руси с Х в. Наместник – должностное лицо на Руси в XII – XVI вв., возглавлявшее местное управление. Волостель – управитель волости. Тысяцкий – военный предводитель городского ополчения (тысячи – воинские формирования на Руси до середины XV в.) в Новгороде избирался из бояр на вече, был ближайшим помощником посадника. Дворский – относящийся ко двору, придворный. Печатник – должностное лицо при дворе русских князей и царей, хранитель государственной печати (XIII – XVII вв.). Тиун – должностное лицо у князя, боярина, управляющий имением, феодальным хозяйством в XI – XVII вв. Конюший – придворная должность, руководил заседаниями Боярской Думы. Вирник – сборщик виры (денежного штрафа за смертоубийство).

Политический строй русских земель и княжеств имел свои, местные особенности. В одних землях княжеская власть смогла подчинить себе местную знать и укрепиться. В Новгородской земле, наоборот, утвердилась феодальная республика, в которой княжеская власть утратила роль главы государства и стала играть подчиненную, преимущественно военно – служебную роль. Государственный механизм управления Новгородской республики сложился достаточно полно и представлял собой серьезную структуру. Новгород не только столица Новгородской земли, но и олицетворение государства, носитель государственного суверенитета «Господин Великий Новгород». Юридически высшим законодательным органом власти считалось вече – собрание полноправных жителей мужского пола. Вече являлось частью государственного механизма «Господина Великого Новгорода», носителем его верховной власти. Имелась вечевая администрация (вечевые дьяки, вечевая изба), вечевые грамоты скреплялись печатью «Господина Великого Новгорода».

В Новгородской республике формировались исполнительные органы власти в лице князя, посадника, тысяцкого и др.

Князь был важной фигурой в системе исполнительной власти Новгородской республики. Победа республиканского строя не привела к ликвидации князя как политической фигуры в Новгороде. Князья приглашались в Новгород после того, как их кандидатура предварительно обсуждалась на «осподе». Затем эта кандидатура предлагалась вечевому собранию. Князь, согласившийся княжить в Новгороде, должен был подписать договорную грамоту, в которой подробно регламентировались его права и обязанности (известно около 80 договоров ХIII – XV вв.).

Для приглашенного князя на правление в Новгород устанавливались многочисленные ограничения: князь, прежде всего, не имел права приобретать землю и раздавать ее своим приближенным. Новгородское боярство, верно понимая основу могущества княжеской власти, зорко следило за тем, чтобы князья не создали своего домена в республике. Так, в одном из договоров говорилось: «а сел тебе не ставить по Новгородской волости ни твоей княгине, ни твоим боярам, ни твоим дворянам. А если есть села, княже, на Новгородской земле твои, или княгинины, или бояр твоих, от тех сел тебе отказаться». Князь не мог отнимать земли у их владельцев по своему произволу; не мог судить без посадника (тяжбы по торговым делам между боярами и купцами были изъяты из княжеской юрисдикции); не имел права ставить «белые» слободы и места для сбора мыта (торговой пошлины); князья не могли торговать с иностранцами без посредничества новгородских купцов; не имели права издавать законы и по своей инициативе объявлять войну и заключать мир. Князья ограничивались и в таком существенном при феодализме праве, способствовавшем увеличению феодально – зависимого населения, как прием закладников; князья не могли принимать жалобы на «осподу» от городского люда и холопов (боярство не хотело допускать непосредственных контактов князя с горожанами).

Тем не менее, князь был важной фигурой в Новгороде, одним из его высших должностных лиц, выполнял важные задачи по управлению Новгородом. Организация защиты республики от внешних врагов – вот главнейшая цель приглашения князей в Новгород. Князья были военными специалистами, обладали обширными знаниями. Особенно большое значение имели функции князей в период борьбы с агрессией ливонских рыцарей и шведов. Князь возглавлял собственную дружину и стоял (но вместе с посадником и тысяцким) во главе всех вооруженных сил новгородцев. Вместе с посадником князь выполнял и другие важные функции – судебную, административную (назначение местной администрации, контроль за ее работой). От имени князя и посадника (и всего Новгорода) заключались договоры с иноземными государствами.

Во главе исполнительных органов управления в Новгороде стоял посадник – первое по важности должностное лицо, избиравшееся на вече из знатнейших боярских фамилий. По существу, его избрание предрешалось на заседании боярского совета. Посадник обладал большими полномочиями: контролировал деятельность князя, вместе с князем командовал вооруженными силами, занимался строительством оборонительных укреплений, выполнял роль судьи, управлял администрацией, решал вопросы внешней политики, следил за взысканием податей с населения. Отставной посадник назывался «старый» и продолжал входить в состав боярского совета. Роль посадника была велика (особенно в то время, когда Новгород заключал договоры с Тверским или Московским великим князем и князь, сам не приезжая, посылал в Новгород наместника).

Второе по значению должностное лицо в исполнительной системе управления в Новгороде – тысяцкий. Его также избирали на вече из знатнейших и аристократических фамилий. Полномочия тысяцкого были значительными: он организовывал и контролировал торговлю, занимался судом по торговым тяжбам, создавал городское ополчение, решал и другие вопросы управления, помогая посаднику, вместе с князем и посадником стоял во главе вооруженных сил Новгорода.

Посадник и тысяцкий правили с помощью подчиненных им должностных лиц (приставов, биричей, изветников и пр.), исполнявших разные судебные и административно – полицейские распоряжения (вызов в суд, сообщение о совершившемся преступлении, производство обысков и т. д.). За свою службу посадник и тысяцкий получали право сбора в свою пользу определенных повинностей.

Во второй половине XIII в. Золотая Орда вступила на территорию русских княжеств и многие из них подчинила себе силой: разорением, разграблением; много населения было угнано в план. Золотоордынский хан и его элита, военная аристократия, создали механизм сбора дани с русских княжеств[[28]](#footnote-28) и систему управления на Руси.[[29]](#footnote-29) Право сбора дани первоначально возлагалось на представителей Золотой орды, а затем это право было передано русским князьям, великому князю. Великий князь получал ярлык (право на управление и сбор дани со всех княжеств). Для упорядочения системы сбора дани была проведена перепись населения и установлено налогообложение (соха, плуг). Всего Золотая Орда установила 14 видов дани. В княжествах сбор дани контролировали баскаки, которые отчитывались и подчинялись Великому баскаку во Владимире. Великий князь обязан был доставить дань в расположение и отчитаться перед ханом Золотой Орды.

В период Золотоордынского ига на территории русских княжеств стали создаваться исполнительные органы управления в княжествах – пути. «Путных» бояр назначали во главе путей, а пути представляли собой княжеские территориальные органы управления и решения вопросов в соответствии со своим предназначением. Были созданы такие пути: Конюший, Окольничий, Сокольничий, Бобровничий, Постельничий, Ловчий,[[30]](#footnote-30) которые решали вопросы организации содержания лошадей, охоты, содержания княжеского двора и т. д.

**2.2. Пути – дворцовые исполнительные органы управления на территории великого князя**

Дальнейшее развитие княжеств привело к некоторым изменениям в системе управления княжествами. Для решения многочисленных задач и управления населением и землями великого князя необходимы были доверенные лица – управленцы. Княжеские угодья назывались путями в смысле доходных, выгодных статей. Слово *путь* означало прок, выгоду, доход. Князь владел личными угодьями, а управление и направление деятельности составляло особый «путь». Путь в Русском государстве, в XIV – первой половине XVI века – название ведомства дворцового хозяйства, специального направления по решению хозяйственных и иных управленческих задач, которые ставились князем или по обеспечению всем необходимым княжеского двора. Усиление княжеской власти со второй половине XIV в. привело к появлению помощников князя – [путных бояр](http://www.megabook.ru/Article.asp?AID=665621), которые управляли отраслями дворцового хозяйства. Должности обыкновенно жаловались «с путем». Отсюда, все бояре – кормленщики назывались обыкновенно «*путными боярами».* Путные бояре при назначении (за «исправление») на должности получали право наследования вотчины и в течение всего периода службы (а иногда и пожизненно), им выделялось то или иное кормление. Должностным лицам (путным боярам) предоставлялось право обращать в свою пользу часть собираемых ими торговых, судебных пошлин и с других княжеских доходов.

«Пути» как зачатки отдельных дворцовых ведомств в форме поручений – «кормлений» – появились довольно рано. Уже в договорной грамоте сыновей Ивана Калиты (50 – е годы XIV в.) упоминались Сокольничий, Конюший и Ловчий «пути». Впоследствии, встречаются Стольничий и Чашничий «пути». «Путные» бояре, возглавлявшие эти «пути», имели соответствующие названия: сокольничий, конюший, ловчий, стольник, чашничий. Путные бояре, занимали отдельные хозяйственные и административные должности при княжеском дворе. Путным боярам подчинялись их слуги, жившие в слободах, селах и деревнях, они имели чины конюшенных дьяков, спальников, окольничих, сокольники, бобровники, огородники, садовники и т. д.[[31]](#footnote-31)

Путные бояре – особое сословие феодалов, бояр, служивших непосредственно при князьях и составлявших основу княжеских дворов. Они, как правило, выполняли задачи, связанные с семейной или имущественно – хозяйственной жизнью своих сюзеренов, развозили почту, собирали налоги. Это сословие иногда играло весьма заметную роль в организации династической преемственности княжеской власти, осуществляло наместническо – представительские функции князей, активно участвовало в организации управления и влияло на внешнюю и внутреннюю политику.

Управление посредством путей составляло особую административную систему княжеского дворца и было выше управления наместников и волостелей. По городам и сельской местности были слободы, села и деревни, приписанные к тому или другому *пути*, находившиеся в очень слабой административной связи с общим управлением или даже совершенно обособленным от него.

С централизацией государства и увеличением территории, компетенция дворцово – вотчинной системы стала расширяться, выходить за рамки собственно княжеского домена. Усложнение функций привело к тому, что в подчинении «путных бояр» появились многочисленные штаты дьяков, приказчиков, ключников и др. Определилась некоторая субординация дворца и дворцовых ведомств: дворец (Большой дворец) стал центральным учреждением, которому подчинялись «путные» ведомства и, кроме того, им поручались многие вопросы, связанные с местным управлением (назначение наместников, волостелей, разработка текстов уставных грамот – документов, определявших права органов местного управления), с церковным и светским землевладением (например, так называемое «испомещение» служилых людей) и некоторые другие.

В ведомстве каждого «пути» находились земли, сёла и деревни. Каждому «путному» боярину были подведомственны низшие должностные лица (ключники, посельские). Лицо, возглавлявшее «путь», получало право управления и суда над населением территории, подведомственной данному «пути»; в его пользу поступала часть доходов от сборов с этого населения. Путным боярам при назначении ставились конкретные задачи, определялся круг обязанностей.

В системе «путей» в конце XV – XVII вв. конюший (дворцовый чин) в системе управления занимал наивысшее положение. Согласно Шереметевскому списку 1 – е пожалование чином «конюшего боярина» относится к 1495 – 1496 гг. Чин был введен царём Иваном III. Конюший являлся одним из важнейших лиц в государственном аппарате, поэтому на эту должность назначался виднейший из бояр – представителей старомосковской аристократии по принципу личной преданности великому князю. Конюший совмещал, как правило, дворцовый и думный чины. Долгое время ими были представители старинного боярского рода Челядниных. Средством обеспечения Конюшего являлось кормление, собиравшееся с пути, т. е. административно – территориальной единицы, население которой подведомственно дворцовому управлению. Конюший путь управлял содержанием лошадей и княжеских конюшен, приписанными к нему дворцовыми землями, всеми княжескими лугами. С начала XV в. в ведении Конюшего боярина находилась специальная казна, в которую поступали доходы с деревень, приписанных к ведомству конюшего, и хранились архивы Конюшенного приказа, который сложился уже в конце XV в. Высокое положение Конюшего объясняется особым значением конюшего пути, позже Конюшенного приказа, в системе дворцового хозяйства, что было связано с развитием конного поместного дворянского ополчения. Кроме того, особая близость Конюшего к великому князю отчасти объясняется тем, что Конюший в XV – XVI вв. ведал великокняжеской охотой.

Один из старинных чинов княжеского двора, известный с 1550 г. – сокольничий – ведал соколиной охотой, а иногда и всеми учреждениями военно – княжеской охоты. В сокольничие назначались обычно люди неименитые. Последним сокольничим московских царей был Гаврила Пушкин. К *сокольничему пути* принадлежали сокольники и другие служители княжеской птичьей охоты.

Ловчему пути принадлежали государевы бобровники и псари. Важнейшей статьей дворцового хозяйства была эксплуатация природных богатств страны. Воск и мед, рыба и меха составляли главное богатство древней России. Князьям принадлежало множество селений бобровников, бортников (пчеловодов), рыболовов. На пустынных тогда речках нынешней Московской и соседних с нею территорий в большом количестве водились бобры; на местах, богатых бобрами, где - нибудь по р. Клязьме или по р. Воже, целыми десятками садились деревни Бобровников, распределяющих между собою бобровые гоны. Поселки бортников делили между собою борти (дуплистые деревья с медом) на «бортные ухожья». По всему течению р. Волги и ее больших притоков существовал целый ряд «рыбных слобод», населенных рыболовами. Значительная часть этих бобровых гонов, бортных ухожьев, рыбных езов (затворов) принадлежала князьям и была разделена в управление между дворцовыми путями: ловчим, чашничим, стольничим.

В России в конце XV – XVII вв. – постельничий – должностное лицо великокняжеского, а затем царского двора, ведавшее «государевой постелью», [постельной](http://slovari.yandex.ru/~%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B8/%D0%91%D0%A1%D0%AD/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B0/) мастерской, в которой шили платье и бельё государей, управлением слобод, изготовлявших холсты и полотна на государев обиход. Постельничий хранил печать «для скорых и тайных царских дел» и часто ведал личной канцелярией государя. Входил обычно в число особо приближённых советников и оказывал влияние на деятельность великого князя, государя. В подчинении постельничего находились спальники, которые дежурили в комнате государя, раздевали его, сопровождали во время поездок. Обычно спальниками были молодые люди знатного происхождения.

Впервые упомянут в 1284 г. как придворный чин – окольничий – и должность в Русском государстве XIII – XVIII вв. Первоначальными функциями окольничего были: устройство и обеспечение путешествий князя и участие в приемах и переговорах с иностранными послами. В XIV— XV вв. окольничий входил в состав Боярской думы великого князя. Окольничие назначались руководителями приказов, полковыми воеводами, участвовали в организации придворных церемоний. Пожалование в окольничие в XVI – XVII вв. часто являлось первой ступенью возвышения царских фаворитов.

В актах XVI в. при дворах великих и удельных князей вводятся в штат придворных должностных лиц: стольник и чашничий. Стольничий и чашничий сделались исключительно придворными людьми; но в удельное время они, принадлежали к дворцовому штату, управляли особыми дворцовыми ведомствами, путями; Позднее в царский период они не имели административного значения. Чашничий – придворная должность и чин в хозяйстве русских князей и царей в XIII – начале XVIII вв. До XV в. включительно чашничий не только прислуживал князю на праздничных обедах, но выполнял и некоторые административные функции. *Чашничий путь* был ведомством дворцового пчеловодства и государевых питей; ему подчинялись села и деревни дворцовых бортников – пчеловодов, вместе с бортными дворцовыми лесами.

В начале XVI в. стольник (стольничий путь) в Московском княжестве был еще судебно – административной властью для людей, земель и вод этого пути. К стольничему пути принадлежали дворцовые территории для рыбной ловли и также, дворцовые сады и огороды с садовниками и огородниками. Когда нужно было помочь частному владельцу заселить его пустые земли, на которых могли падать повинности этого ведомства или которые находились в пределах его административного округа, органы власти давали землевладельцу жалованную грамоту, по которой ни наместник того уезда, ни стольник, ни посельский с их тиунами не могли ни брать с поселенцев тех земель своих поборов, ни судить их ни в чем, кроме душегубства и разбоя с поличным.

Селения каждого пути объединялись в волости, которыми управляли волостели, представители стольничего, чашничего или другого пути. Эти «путные» управители действовали посредством выборных старост путных сел и слобод. Во второй половине XVI в. эти ведомства еще носили старые удельные названия путей, область каждого из них делилась на части, называвшиеся по именам городов или уездов, в которых находились земли и селения, принадлежавшие тому или иному пути: так был стольничий путь костромской, переяславский и т. д.

Все эти ведомства были разграничены между собою и обособлены от других учреждений. Рассеянные по городам и волостям княжества слободы, села и деревни, приписанные к этим путям, были или совершенно обособлены от общего областного управления наместников и волостей, или находились в очень слабой административной зависимости от него.

Боярин, заведовавший хозяйственным управлением тех или других дворцовых угодий, был начальником для всех лиц, населявших земли, отданные в его управление. Хозяйство, администрация и суд соединялись в руках одного лица. Древнее управление, в полную противоположность позднейшему, сосредотачивало в одном ведомстве все дела, касавшиеся подданного населения.

К ряду управителей этих путей, конюшего, сокольничего, ловчего, стольника, должен был принадлежать по значению и казначей, ведавший княжескою казною: деньгами, всем ценным имуществом, золотыми сосудами, цепями, крестами, драгоценными камнями, мехами и т. п. Казначеи не только хранили княжескую казну, но и заведовали некоторыми государевыми доходами, главным образом, таможенными. Но они отнюдь не сосредотачивали в своих руках управление всеми доходами князей; особая казна была у дворецкого и у стольника, и у других чинов, заведовавших теми или другими доходными статьями дворцового хозяйства. Боярину – казначею были подчинены мелкие чиновники – казначеи и тиуны; они заведовали княжеским имуществом, хранившимся в провинциальных городах. Для предупреждения злоупотреблений эти должности поручались обыкновенно людям несвободным, находившимся в полной зависимости от князя. Эти казначеи – холопы, как и тиуны, и другие мелкие чиновники, тоже несвободные, обыкновенно отпускались на волю по завещаниям князей.

Выше всех этих дворцовых должностей стояла в удельное время должность тысяцкого. Указанные чины этого времени сохранились, хотя и с изменившимся значением, до царского периода, должность же тысяцкого была уничтожена в конце четырнадцатого столетия. Тысяцкий так же, как в предшествовавшее, киевское время, был предводителем земских полков, городского и сельского ополчения. Вследствие своих связей с областным населением, тысяцкий был могущественным и влиятельным лицом. Должность эта нередко переходила по наследству от отца к сыну и, сохраняясь в одном роду, весьма усиливала значение этого рода.

Итак, «пути» были дворцовыми ведомствами, между которыми было разделено управление принадлежавшими княжескому дворцу хозяйственными угодьями. Но эти ведомства касались и не дворцовых земель. Пути можно было назвать промысловыми угодьями, если бы право эксплуатации путных угодий в княжестве принадлежало исключительно княжескому дворцу. Но акты удельного и московского времени не указывают на такую исключительность: промысловые угодья являются простой принадлежностью земельной собственности, и князь удельный или великий, передавая свою землю в руки частного собственника, вместе с ней передавал и право пользования находившимися на ней промысловыми угодьями.

Назначение бояр на должности путных руководителей в системе управления дворцовым хозяйством – это была подготовительная ступень к созданию более широкой структуры управления – Государева Двора[[32]](#footnote-32). Если в начале путные бояре работали параллельно с представителями Государева двора, а должности их были такими же по названию, то впоследствии Боярская Дума и Государев Двор вышли на первый план. Путные бояре выполнили свою историческую миссию и открыли в системе управления княжеством (государством) новую страницу в виде Государева Двора.

**2.3. Государев Двор и его роль в становлении исполнительной власти в России, в управлении государством (XII – XVI вв.)**

Термин «двор» в домонгольский период русской истории употреблялся в разных значениях. Во второй половине XI и до середины XII в. так называли резиденцию князя, место осуществления его судебных и административных функций, центр поступления (а затем и перераспределения) государственных налогов, судебных штрафов, т. е. место, где решались князем государственно – финансовые вопросы. Во второй половине XII в. ядро княжеской дружины, состоявшее из ее младших членов, трансформировалось во Двор. Князя окружали придворные двух типов – «вольные слуги» и «слуги под дворским». Дворскому – управляющему – подчинялись как свободные, так и зависимые люди. Все они специализировались в разных областях деятельности, как были военными людьми, так и служили в княжеском хозяйстве (например, ремесленники, управляющие, охотники, отроки, детские, мечники). Младших дружинников теперь называли обобщенным термином «дворяне», т. е. служащие при княжеском дворе.

В период феодальной раздробленности на территории большинства княжеств в конце XV в. создаются самостоятельные органы исполнительной власти в форме княжеских дворов. В конце XV в. существовал также Двор жены Ивана III Софьи Палеолог. Княжеские дворы представляли собой не такую сложную структуру управления как в Новгородской республике, но это были праобразы, начала Государева двора. История сохранила до наших дней описание других Дворов как территориальных структур управления. Прежде всего, особым статусом пользовался Двор наследников великокняжеского престола. Известно, например, о существовании Двора у князя Ивана Молодого. Собственный Двор существовал при князе Василии Ивановиче, будущем Василии III. Позднее, в 1500 г. князь Василий Иванович получил «княжество Новгородское и Псковское». Очевидно, именно с этого времени вел свое начало особый Новгородский двор. В пользу предположения о существовании особого Новгородского двора говорит упоминание в новгородских писцовых книгах некоторых должностей, типичных для Государева двора. Кроме дворецких, назначаемых из Москвы, в Новгороде были известны также конюшие, ясельничие и ловчие. Новгородские конюшие, ясельничие и ловчие первоначально, скорее всего, служили при новгородском дворе. Очевидно, в конце XV – начале XVI в. были в Новгороде и свои бояре, точнее московские дети боярские, выступавшие на дипломатических переговорах как правопреемники новгородского боярства. Не случайно, Дворовая тетрадь описывала только дворовых служилых людей «Московских земель». Вполне вероятно, что в Новгородской земле вплоть до середины XVI в. номинально сохранялся особый новгородский двор. Особые дети боярские позднее находились также на службе у царицы Анастасии Романовой. В частности, пометки в Дворовой тетради указывают, что на ее службе находились около трех десятков детей боярских.[[33]](#footnote-33)

Были особые Дворы Тверской земли (до сер. 1540 – х гг.). Деятельность тверской канцелярии была связана с существованием Тверского Дворца. Тверской Дворец продолжал функционировать еще и в середине XVI в. В связи с роспуском тверской Боярской думы «Двор тверской» был включен в состав Государева двора в промежуток времени между 1513 и 1518 гг. К середине XVI в. существовало, по крайней мере, 44 отдельных территориальных двора, не считая родовых княжеских дворов, в которых служили по отдельным спискам. После тысячной реформы это число еще более увеличилось за счет привлечения к дворовой службе помещиков Северо – Запада страны.

Эволюция княжеского управления и создания Государева Двора отражала процесс централизации Русского государства и развивалась по мере присоединения новых княжеств и земель к территории собственно Московского княжества. Структура Государева Двора разрасталась также за счет создания новых поместных структур управления, в состав которых входили переселяемые из других уездов служилые люди.

Государев Двор в средневековой истории России представлял административное объединение служилых людей «по отечеству», принимавших непосредственное участие в руководстве страной, в исполнении решений князя, государя. Члены Государева Двора являлись ключевыми фигурами в центральном и местном управлении, участвовали в походах, посольских миссиях, судопроизводстве, дворцовых и придворных службах, т. е. представители Государева Двора фактически выполняли функции исполнительной власти в современном ее понимании. Более совершенных структур управления на тот период еще не было. В период формирования единого Московского государства «княжеским двором» стали называть: в широком смысле – организацию разного ранга служилых феодалов, делегировавшихся «уездно – территориальной организацией», в узком понимании термина – ближайшее окружение князя. Далее структура территориального членения двора трансформировалась в сторону «сословно – чиновного строения».

В истории эволюции Государева двора можно выделить следующие этапы.

Первый этап – IX – конец XI вв. – формирование основ княжеского двора, т. е. назначение обслуживающего персонала из числа бояр на высшие должности и из числа слуг поддворских – на низшие должности для решения функций управления на землях Великого князя, всего Древнерусского государства и вассалов, а также для обслуживания княжеской семьи. В этот период данные служащие могли удовлетворять потребности князя и его семьи и решать задачи управления. Однако, это был далекий от совершенства механизм исполнительной власти.

Второй этап – XII – первая половина XV вв. – зарождение института Государева двора (княжеского двора), создание Большого Дворца – происходит слияние княжеских дворов с великокняжеским. В последнее десятилетие правления Ивана III возросло значение Двора как административного социального института. В это время сформировалась традиционная тройственная структура великокняжеского двора, включавшая в себя князей, бояр и детей боярских.

Третий этап – вторая половина XV – середина XVI вв. Во второй половине XV в. резкий количественный рост служилого населения привел к выделению и оформлению собственно Государева двора, изменению его сословной структуры, образа жизни дворовых. В этот период усложняются задачи управления, а развитие структуры Государева двора происходит за счет выделения новых придворных должностей, связанных по роду своей деятельности с Боярской Думой, Дворцом и дьяческой средой. Государев двор становится одним из ключевых звеньев в системе общегосударственного управления, исполнительной властью князя, царя. Государев двор превратился в замкнутую организацию, куда почти прекратился доступ новых лиц. Государев Двор начинает выступать в качестве особой силы, как общегосударственная исполнительная структура, унаследовавшая свой статус от прежнего двора московских князей. Государь всея Руси назначал дворян военачальниками, дипломатами, управителями в центре и на местах. Успешную карьеру придворного обусловливали не только его служебное рвение, но также семейные связи и протекция влиятельных друзей. Данная система управления была основана на территориальном принципе организации службы.

С конца XV в. Государев двор принимал самое деятельное участие во всех значимых мероприятиях московского князя. Все наместники, волостели, послы и военачальники разного уровня назначались на свои должности исключительно из числа лиц, входивших в состав Государева двора. Чаще всего они же производили земельные описания отдельных уездов и вели судебные разбирательства. Разряд новгородского похода «миром» 1495 г. выделял в составе Государева двора следующие категории: бояр, окольничих, дворецкого, ясельничих, постельничих, дьяков, князей и детей боярских. Развитие великокняжеской канцелярии привело к выделению во второй половине XV в. должностей казначея и печатника. В действительности казначеи и печатники эпизодически упоминались в источниках более раннего времени, однако, с конца XV в. эти должности приобрели постоянный характер.[[34]](#footnote-34) Кроме них в конце XV в. характер особых придворных должностей приобрели также конюшие, казначеи, печатники, сокольничие и ловчие. Должность конюшего впервые встречалась в разряде новгородской поездки Василия III в 1510 г. Однако вполне вероятно, что эта должность существовала в Русском государстве во время правления Ивана III в 60 – е гг. XV в. Сокольничие и ловчие имели достаточно близкие функции и, вероятнее всего, их обязанности выполнялись одними и теми же лицами. Все эти должности были представлены в разрядах поездок великого князя в 1510 г., 1513 г. и 1522 г. Дальнейшее развитие структуры Государева двора зафиксировано в записях Дворовой тетради. Во второй половине XVI в. в Дворовой тетради были записаны: бояре, окольничие, дворецкие, казначеи, постельничие, печатник, дьяки большие, дьяки дворовые, сокольничий (и ловчий), оружничие (оруженосцы, рынды – телохранители в составе придворной охраны царя), ясельничие, служилые князья, родовые княжеские корпорации князей Оболенских, Ростовских, Суздальских, Ярославских, Стародубских и Мосальских, а также дворовые дети боярские из различных городов Русского государства.[[35]](#footnote-35) Выделение в составе Государева двора должностей конюшего, дворецкого, казначея, печатника, оружничего, ясельничих, постельничих, ловчих и сокольничих было показателем процесса включения великокняжеского Государева Двора в систему общегосударственного управления и определенной унификации прежней путной системы.

К середине XVI в. сложились главные принципы выделения и основные признаки сословного статуса таких групп, как стольники, стряпчие и (видимо, не позднее 50 – х годов) дворяне*.* Это, однако, не означало еще полного разрыва с прежней территориальной структурой двора. Нарастание кризисных явлений внутри Государева двора стимулировало проведение в конце данного периода серии реформ Двора.

Четвертый этап – вторая половина XVI – начало XVII вв. – характеризует собой окончательное оформление структуры Государева двора в результате реформ Ивана IV и Бориса Годунова. Суть пересмотра состава двора состояла в приведении его чиновничьего состава в соответствие со сложившимися служебно – местническими отношениями и «породой» служилого человека на условиях его верной службы монарху.

Пятый этап – вторая половина XVII в. – проводятся реформы государственной службы, направленные на превращение служилых людей Государева Двора в служащих. Постепенное слияние московских чинов в обособленную верхушку Государева двора, именуемую царедворцами, привело во второй половине XVII в. к зарождению администрации в современном понимании. Формирование чиновничье – иерархической структуры Государева двора было обусловлено его новыми функциями. Одной из задач великокняжеской власти стало создание единого общерусского аппарата власти. Господство традиционных форм управления и общая неразвитость делопроизводства привели к увеличению значения Государева двора, как особой административной исполнительной структуры.

**Структура Государева Двора и полномочия**

Для того чтобы показать процесс постепенной трансформации Государева двора, необходимо проанализировать изменения в положении каждой из групп входящих в его состав, в соответствии с занимаемым ими положением.

1. Прежде всего, новое значение в делопроизводственных документах приобрел термин «боярин». Бояре конца XV в. это обязательно – члены Боярской Думы – высшего совещательного органа страны, осуществлявшего судебную, законодательную и военно – административную власть, превратившегося в верхнюю ступень Государева двора. Государственное управление в России сосредоточилось в высшем эшелоне – Боярской думе. В XVII в. роль Думы и верхушки Государева двора в управлении государством не только не падает, но и возрастает, что выразилось, прежде всего, в усилении участия бояр в непосредственном управлении приказами в качестве судей. Из органа первоначально родовой земельной аристократии Дума постепенно трансформируется в высший слой служилой аристократии, в своеобразный совет «из начальников приказов». Деятельность Боярской Думы «захватывала все пространство верховной власти. Действуя часто без личного присутствия государя, дума не отдавала ему отчета в своих действиях; и приговор входил основным моментом в законодательный процесс и имел силу государева указа, закона».[[36]](#footnote-36)

Можно сказать, что главные нити управления страной были сосредоточены в руках членов Боярской Думы и представителей верхних чинов Государева двора московского дворянства и дьячества. Наиболее высоким был статус членов Боярской Думы, бояр и окольничих. Боярская Дума представляла собой высший совещательный орган страны. Бояре выступали как советники великого князя, воеводы, судьи высшей инстанции, послы и наместники в крупнейших городах страны. В руках аристократической по преимуществу верхушки Государева двора и дьячества находились центральный административный аппарат государства – приказы, а также воеводская власть в крупнейших областях России. В силу местнических традиций «боярская» верхушка Государева двора занимала командные посты в дворянском ополчении.

В ведении Боярской Думы находилось обсуждение вопросов общегосударственной важности: рассмотрение проектов государственных преобразований и законов, вопросы дипломатической деятельности. Бояре одновременно выступали как советники великого князя, воеводы, судьи высшей инстанции, послы и наместники в крупнейших городах страны.

Боярская Дума с конца XV в. состояла из двух чинов: собственно бояр и окольничих. На основании сохранившихся источников достаточно сложно определить, в чем заключались реальные различия между боярами и окольничими. Окольничие постоянно находились при особе великого князя и вершили суд. Появление окольничих было связано с новыми функциями Государева двора по управлению и судопроизводству, по выполнению дипломатических и административных поручений. Введение звания окольничих в Боярской Думе позволяло отделить представителей более знатных фамилий, претендовавших на звание бояр, от остальных советников великого князя и избежать местнических столкновений между ними.

Бояре и дети боярские из отдельных уездов Русского государства, взятые в состав Государева двора, должны были обеспечивать связь между московским правительством и территориальными организациями служилых людей. Они были наместниками и волостелями, проводили земельные описания, создавали новые слободы и вели судебные разбирательства в уездах, расположенных поблизости от их вотчин, что значительно снижало для великокняжеской власти расходы на их содержание. Во время походов они нередко вели за собой местное ополчение.

Привлечение лучших бояр и детей боярских из дворов удельных князей было достаточно распространенным явлением, начиная со второй половины XV в. Оно способствовало преодолению обособленности каждой из отдельных территориальных организаций служилых людей. Одновременно, этот процесс отражался на внутренней структуре самого Государева двора. Во время правления Ивана III исчезли удельные княжества его братьев и его дяди. Вероятно, многие бояре и дети боярские, занимавшие видное положение на удельной службе, впоследствии нашли себе место при дворе Ивана III.

Верхушка двора – бояре, окольничие и представители столичного дворянства (дворяне московские, стольники и стряпчие) – по своему происхождению принадлежала в подавляющем большинстве к княжеско – боярской знати, причем такой аристократический состав сохранялся с конца 80 – х гг. XVI в. до 60 – х гг. XVII в., т. е. до конца существования Государева двора. Боярская верхушка Государева двора была отгорожена от остальных групп как бы двойным заслоном. С одной стороны, думные и московские чины составляли особую замкнутую чиновно – сословную группировку, которая пополнялась в основном за счет семейной преемственности и внутри которой действовали свои специфические механизмы служебного продвижения, исключавшие прохождение службы представителей знати в рядах уездных корпораций. С другой стороны, роль своеобразного буфера между столичным дворянством и уездными детьми боярскими играли выборные дворяне – для обычного городового сына боярского доступ в состав даже этого низшего слоя Государева двора был весьма затруднен.

2. Наиболее высокие места в иерархии Государева двора, кроме бояр заняли конюшие. По традиции с середины XVI в. конюшие возглавляли заседания Боярской Думы и считались первейшими среди остальных бояр.[[37]](#footnote-37)

3. Следующее место в иерархии дворцовых чинов занимали дворецкие. В подчинении у дворецких находились собственно дворцовые земли, снабжавшие самого великого князя и его ближайшее окружение. Дворецкие распоряжались размежеванием дворцовых земель, осуществляли верховный суд над их населением и контролировали деятельность кормленщиков.[[38]](#footnote-38) Расширение подвластной московскому князю территории и сохранение в них определенных особенностей привело к увеличению числа дворецких.

4. Достаточно широким был также круг обязанностей казначеев. Казначеи заведовали финансовыми поступлениями, в том числе сбором налогов и таможенных пошлин, давали поручения различным послам и посланникам, хранили великокняжеские (царские) архивы. Помощниками казначеев выступали печатники, скреплявшие государственной печатью различные поступающие в великокняжескую канцелярию документы.

Конюшие, дворецкие, казначеи и печатники были ближайшими сподвижниками великокняжеской власти. Все эти должности – конюших, дворецких, казначеев и печатников – занимали личные выдвиженцы великого князя, выходцы из нетитулованных фамилий. Высокое положение конюших, дворецких, казначеев и печатников позволяло им со временем получать думские звания бояр и окольничих. Занимая место в иерархии Государева двора непосредственно после бояр и окольничих конюшие, дворецкие, казначеи и печатники фактически уже с конца XV в. входили в состав Боярской Думы. Все они регулярно присутствовали на заседаниях Боярской Думы и, время от времени, выполняли типично «боярские» поручения.[[39]](#footnote-39) С конца 30 – х гг. XVI в. эти должности стали отдаваться боярам и окольничим.[[40]](#footnote-40) В конце XV в. практически все наиболее крупные дворцовые должности находились в руках членов Государева двора. Это обстоятельство обуславливало определенную трансформацию самих этих должностей. Наряду с выполнением своих прямых обязанностей, конюшие, дворецкие, ясельничие, постельничие, ловчие и сокольничие использовались великокняжеской властью и для выполнения других поручений. Конюший И. А. Челяднин, например, в 1512 – 1514 гг. неоднократно выступал в качестве полкового воеводы.[[41]](#footnote-41) Близкое к ним положение занимали оружничие, должность, появившаяся в начале XVI в. Оружничие были хранителями великокняжеского военного арсенала.

5. Менее значительную роль играли ясельничие, постельничие, ловчие и сокольничие. Эти должности были связаны с созданием путной системы и вплоть до конца XV в. обозначали конкретные отрасли великокняжеского хозяйства. Ясельничие заведовали содержанием лошадей, ловчие и сокольничие распоряжались организацией великокняжеской охоты, постельничие – обеспечивали обиход самой семьи великого князя. По своему положению ясельничие, постельничие, ловчие и сокольничие возвышались над основной массой дворовых детей боярских. Получение этих должностей нередко достигалось после долгих лет службы. Скорее исключением, чем правилом было дальнейшее продвижение по службе ясельничих, постельничих, сокольничих и ловчих. Очевидно, причиной этого была специфичность выполняемых ими функций. Формально продолжая входить в состав дворцового ведомства, ясельничие, постельничие, ловчие и сокольничие фактически не принимали участия в делах управления, но были обслуживающим персоналом и не могли, таким образом, претендовать на более высокие места дворецких или казначеев. Многие из них, однако, в силу своей близости к особе великого князя имели достаточно серьезное влияние. Так, фаворитом Василия III в первые годы его правления был сокольничий Кляпик Еропкин, позднее в центре политической борьбы оказался постельничий Я. И Мансуров.[[42]](#footnote-42)

6. Тенденция превращения определенных дворцовых должностей в иерархические ступени Государева двора наиболее отчетливо проявилась в середине XVI в. с введением в придворную среду должностей кравчего и стольников. Обе эти должности не были связаны с какой либо отраслью великокняжеского хозяйства. Кравчие должны были пробовать подносимые великому князю (царю) блюда и яства, в то время как стольники прислуживали за столом во время пиров и выполняли различные церемониальные функции. Реальное значение кравчих и стольников заключалось в их связи с Боярской Думой. С середины XVI в. кравчие автоматически переходили на положение бояр. Стольниками, как правило, становились новички из знатных аристократических фамилий, сравнительно недавно поступающие на государеву службу. Со временем, все они также имели неплохие шансы на попадание в Боярскую Думу. Почти половина стольников являлась представителями родовитых княжеских фамилий. Остальная часть – выходцы из виднейших старомосковских боярских родов.[[43]](#footnote-43) После смерти Ивана Грозного количество худородных дворовых стольников было сведено к минимуму. Большинство стольников были родственниками бояр и окольничих. Наиболее знатные лица верстались чином стольника сразу и на первых порах несли службу вместе со своими отцами. Представители менее родовитых фамилий назначались в стольники из стряпчих. Отдельные стольники начинали карьеру в чине жильца. Но, как правило, они жаловались затем чином стряпчего и только после этого производились в стольники. Таким образом, стольники крайне редко пополнялись представителями нижних чинов двора. Для многих чин стольника был ступенью к чину московского дворянина и к боярству, и окольничеству. Часто стольники попадали в Думу, пройдя через службу в дворянах московских. Дело в том, что при назначении в Думу не только учитывалась «порода», но и существовал определенный «возрастной ценз», а также необходимым был опыт военной и административной службы, который представители знатных фамилий могли приобрести, служа в московских дворянах. Иногда стольники непосредственно возводились в звание бояр и окольничих. Это были либо лица, прослужившие в чине стольника длительное время (около 20 лет), либо представители наиболее близких ко двору семей и царские фавориты. Многие стольники, имевшие «стаж» службы еще в жильцах и стряпчих, завершали свою служебную карьеру в этом чине.

Служба стольников носила в основном придворный характер – на дворцовых церемониях, приемах послов, в царских походах они служили в рындах, были почетной прислугой за царскими столами, являлись царскими посыльными в полки для раздачи денежного жалования и для «сказания государева жалованного слова», во время «государевых походов» составляли в царском полку свои особые отряды («стольники в головах и есаулах», «есаулы стольники»). Перед крупными походами стольники производили призыв и смотры детей боярских. В основном служба стольников протекала при особе государя и довольно редко стольников назначали воеводами.

7. В чиновной иерархии двора ниже стольников стояли стряпчие с платьем. Но в целом их служба была однородна службе стольников. Сфера деятельности стряпчих, как и стольников, была преимущественно «придворная». Они служили в рындах, прислуживали за царскими столами, вместе со стольниками производили смотры детей боярских.[[44]](#footnote-44) Очень редко стряпчих назначали воеводами в города. В отличие от состава стольников, среди стряпчих преобладали представители второстепенной знати. Но и здесь не было лиц совершенно «случайных». В стряпчие зачислялись дети преимущественно московских дворян, реже дети окольничих, думных дворян, стрелецких голов.[[45]](#footnote-45) Большинство из стряпчих дослуживались до чина стольника, из стольников же эти лица продвигались дальше – в московские дворяне, окольничие и т. д. Достаточно редко стряпчие производились непосредственно в московские дворяне.[[46]](#footnote-46) Иногда за опалу стряпчие переводились в городовые выборные дворяне.[[47]](#footnote-47)

8. В отличие от всех остальных служилых групп Государева двора (стольников, стряпчих, дворян московских) жильцы были выходцами из уездного дворянства (более 90% всех жильцов), служившего в Государевом дворе.[[48]](#footnote-48) Жильцы несли преимущественно придворную службу на Москве – участвовали в дворцовых церемониях, приемах послов, назначались в качестве посыльных от царя к воеводам. Во время крупных походов они являлись сборщиками даточных людей, из них комплектовались особые военные подразделения. Они служили также помощниками («поддатнями») рынд.[[49]](#footnote-49)

9. Дьяки сравнительно поздно получили признание в составе княжеских дворов. Еще в середине XIV в. дьяки находились на положении несвободных. Перемена в положении дьяков произошла в середине XV в. Из второстепенных лиц княжеского аппарата дьяки превратились в ближайших советников великокняжеской власти. Со второй половины XV в. дьяки вошли в состав Государева двора. Во второй половине XV в. дьяки состояли в аппарате Боярской Думы, Дворца и Казны, заведовали делопроизводством, активно участвовали в дипломатической и придворной деятельности. Ф. В. Курицын, известный политический деятель конца XV в., был назван своим оппонентом Иосифом Волоцким «дьяком из двора великого князя».[[50]](#footnote-50) Очевидно, дьяки конца XV в., по мнению Иосифа Волоцкого, обладали всеми правами традиционного боярского перехода и, следовательно, вошли в состав княжеских дворов.

В период правления Василия Шуйского в системе Государева Двора (1610 – 1611 гг.) дьяки находятся между стряпчими с платьем и дворянами московскими. Однако вряд ли можно с полной уверенностью говорить о том, что дьяки были выше дворян московских, поскольку случаи перехода из дворян московских в дьяки только единичны, дьяки иногда попадали в выборные дворяне, что считалось понижением их по службе.

Для дьяков работа в приказах являлась основным делом. В большинстве приказов (за исключением так называемых судных приказов и четвертей, номенклатура которых на рубеже XVII в. только складывалась) дьяки занимали свое место длительное время, часто более 10 лет.[[51]](#footnote-51) Наблюдается определенная специализация городовых дьяков.[[52]](#footnote-52) По подсчетам исследователей к началу XVII в. дьяческий корпус уже сложился количественно.[[53]](#footnote-53) В это же время сформировалось и ядро приказной системы управления Московского государства. По всей видимости, на начало XVII в. дьяки московских приказов занимали промежуточное положение между думными и московскими чинами с одной стороны, и выборными дворянством и жильцами – с другой.

Переходы дворовых с низших ступеней дворцовой иерархии на высшие было делом весьма распространенным. Так, например, многие из дворян, значившиеся в Тысячной книге 1550 г. в 3 – й статье, к 1566 г. уже были переведены в 1 – ю статью.[[54]](#footnote-54)

10. Слуги под дворским, или меньшие бояре, стали появляться в летописях Северо – Восточной Руси и в договорных грамотах великих князей владимирских с новгородской республикой, начиная с середины XIII в., придя на смену более раннему термину «дворяне». Несомненна первоначальная связь слуг с княжеской службой. Позднее, однако, под этим термином фигурировали вообще все средние и мелкие землевладельцы, в отличие от крупных землевладельцев – бояр, вне зависимости от их служебной принадлежности или от ее отсутствия. Эта категория землевладельцев была названа в договоре князей Дмитрия Донского и Владимира Храброго, составленном в середине 60 – х гг. XIV в. В действительности, слуги под дворским сравнительно редко встречались в источниках, причем исключительно в княжеских договорах и духовных грамотах московского происхождения. В большинстве случаев упоминание слуг под дворским в княжеских договорных грамотах носило характер нескольких шаблонных формулировок, на основании которых достаточно трудно установить их отличительные черты. Исключением является духовная грамота князя Владимира Храброго, составленная в самом начале XV в. Анализ этой духовной грамоты показывает, что среди слуг под дворским определенно не было разного рода дворцовых слуг. В тексте завещания князя Владимира Храброго отдельно друг от друга упоминались слуги под дворским и бобровники, садовники, псари, барыши, делюи, служившие этому князю. Нередко слугами под дворским называли всех тех, кто подчинялся суду и управлению дворского, в т. ч. ордынцев, делюев и числяков. В состав этой категории могли входить также некоторые мелкие вотчинники. В состав слуг под дворским входили военные и административные княжеские слуги, такие как, посольские, дьяки, ключники, иногда, и лично несвободные.

По своему положению слуги были достаточно близки к боярам. Обе эти категории первоначально входили в состав княжеских дворов и выполняли различные поручения своих князей. Соглашение между сыновьями князя Ивана Калиты впервые выделило из общей массы слуг вольных. Очевидно, именно слуги вольные сохранили за собой все права и привилегии, в том числе и пресловутое право свободного боярского перехода, которыми прежде обладали все слуги. С середины XV в. слуги стали обозначаться как дети боярские.

Зависимость слуг под дворским от власти дворского раскрывается из формулировки одного из ранних княжеских договоров: «слуги, которые потягли к дворскому», то есть подчинялись его суду и выплачивали ему дань, наравне с крестьянами. Их правовой статус был определен в духовной грамоте князя Ивана Калиты: «А бояром волным воля. А кто будет по дворьским слуг и от сотников, тех дети мои промежи собя не приимают».

11. Самое низкое положение в структуре Государева двора занимали дворовые дети боярские, количественно во много раз превосходившие все остальные категории. Функции дворовых детей боярских были весьма разнообразны. Они отправлялись с дипломатическими миссиями в соседние государства, назначались военачальниками среднего и низшего уровней, выполняли различные церемониальные обязанности на торжественных процедурах, проводили поземельные описания и разъезды, сажали великокняжеские слободы. Дети боярские, низшая категория великокняжеского двора, были основной ударной силой этой привилегированной категории. Все они периодически получали кормления и выполняли обязанности наместников и волостелей.

12. Уже в середине XV в. великокняжеский двор включал в себя выходцев из различных уездов страны. В состав великокняжеского двора входили также отряды служилых князей. Очевидно, в это время сформировалась традиционная тройственная структура великокняжеского двора, включавшая в себя князей, бояр и детей боярских. Распространение этой структуры отчетливо прослеживается в формулярах жалованных грамот, начиная с 30 – х гг. XV в. Каждая из категорий великокняжеского (Государева) двора имела свои собственные функциональные обязанности. Служилые князья в силу своего происхождения являлись признанными лидерами для территориальных ополчений и вместе со своими дружинами выступали в походах как воеводы. Бояре являлись советниками великого князя, судьями (боярами введенными) и наместниками в крупнейших городах страны. Боярская Дума времен Василия Темного, неспособного в силу своей слепоты активно вмешиваться в дела управления, значительно расширила круг своих полномочий и обрела достаточно постоянный состав.

13. Государев Двор в XVII в. пополнился «комнатными боярами» (ближними), стольниками, спальниками. С этой категорией служащих царь взаимодействовал наиболее тесно, т.к. они входили в царский совет. Их назначали руководителями важнейших приказов: А.Л. Ордин – Нащокин руководил Посольским приказом (1667 – 1671), во главе Большого Дворца Судного дворцового приказа и Оружейной палаты был назначен Б.М. Хитрово (1664 – 1680). Это свидетельствовало о большом доверии и высоких деловых качествах Б. М. Хитрово и царь определил его главным распорядителем во дворце. Р.М. Стрешнев руководил Сибирским приказом (1662 – 1679), который контролировал доходы от пушного промысла, дававшего десятую часть всех государственных доходов.

Выделение спальников в особый чин шло на протяжении всего XVII в. Впервые упоминание о них находим в боярском списке 1606 – 1607 гг., где против имен двух стольников князей И. А. Хилкова и С. В. Прозоровского помечено «в Комнате».[[55]](#footnote-55) Тем не менее, вплоть до 1660 – х гг. самостоятельный чин спальников, как, например, стольников, стряпчих, московских дворян и жильцов, еще не сложился. Поэтому в разрядах их именовали то «стольник из Комнаты», то просто стольник. Впервые в особый чин Государева двора комнатные стольники выделены в боярском списке 1667 г., где они записаны между думными людьми и стольниками. С тех пор вплоть до начала XVIII в. этот чин встречаем во всех боярских списках. Спальники занимали промежуточное положение между думными и московскими чинами, все более приближаясь к первым. Под Соборным уложением об отмене местничества в 1682 г. наряду с именами думных людей стоят имена всех спальников. Тем самым дистанция между двумя сотнями высших сановников государства (думными людьми и спальниками) и прочими царедворцами стала более явной.

При царе Алексее Михайловиче несколько спальников руководили приказами. Князь И.Б. Троекуров возглавлял Иноземский и Рейтарский приказы (1670 – 1676). 4 сентября 1674 г. царь указал ему же ведать и Монастырским приказом «и обо всем докладывать себя, великого государя, и имя писать свое».[[56]](#footnote-56) Поручение спальнику руководить Монастырским приказом свидетельствует о высоком статусе этого чина. Сохранившиеся документы зафиксировали, что князь И. Б. Троекуров сочетал управление приказами с почти ежедневной службой в царской Комнате. Владимирский судный приказ, ведавший делами московских чинов, возглавляли спальники Н.И. Шереметев (1666 – 1672), князь Ю.М. Одоевский (1673) и М.И. Морозов (1674 – 1677).[[57]](#footnote-57) Подчинение приказов спальникам с правом личного доклада царю отражало возросшую роль царской Комнаты и усиление власти царя Алексея Михайловича. Как посредники между царем и приказами спальники имели большой вес при дворе и могли влиять на решение дел. Поскольку комнатная и приказная службы еще не вполне отделились друг от друга, царь Алексей Михайлович использовал спальников для усиления личного контроля над теми приказами или сферами деятельности, которые его особенно занимали. Спальники являлись кадровым резервом царя для назначения на высокие должности.

Служба в Комнате спальникам оплачивалась по – разному. Материальное обеспечение спальников зависело от царского расположения и даже настроения государя. В конце царствования Алексея Михайловича половина спальников получала оклады в 50 – 75 руб. Другая половина спальников вообще не имела денежных окладов, но могла рассчитывать на щедрые денежные пожалования по особому царскому распоряжению – «в приказ». Эти царские подарки и милости доставляли спальникам куда больший доход, чем окладное жалование. Очевидно, щедрость царских пожалований спальникам зависела от их услужливости и умения угодить. Обласканный царем спальник мог единовременно получить сумму, равную стоимости целого поместья.

14. Следует выделить при Государевом Дворе должность «возницы», на которую назначали из спальников. Анализ литературы, посвященной Государеву Двору, показывает, что возницы бывали при государе только в зимнее время – на санях. С середины ноября по март и лишь в исключительных случаях по первые числа апреля, т. е. пока лежал снег, в возницах служили люди из аристократических фамилий, и многие из них стали затем выдающимися думными людьми. Помогал, ассистировал вознице во время зимних поездок ухабничий, который должен был поддерживать государя «на ухабе» во время быстрого движения саней. Ухабничий по своему должностному положению был подчинен вознице, и иногда это было причиной конфликтов. Приближенность к царю во время поездок повышала в XVII в. статус возницы и ухабничего. В исторической литературе утверждается, что возницами служили как спальники, так и рядовые стольники, но с 1670 - х гг. – чаще спальники.[[58]](#footnote-58)

16. В составе Государева Двора московские и выборные дворяне выполняли военные обязанности и занимались гражданской службой. Эти категории дворян выполняли важнейшие общегосударственные обязанности:

* служили воеводами в городах и полках;
* во время крупных царских походов составляли отряды голов и есаулов и охраняли царский стан;
* являлись судьями в московских приказах, отправлялись послами за границу;
* участвовали в дворцовых церемониях, посольских приемах и т. п.;
* были «объезжими» головами в Москве (охрана общественного порядка);
* производили описания уездов; призывали на службу городовых детей боярских;
* назначались в самые разнообразные «посылки» (московские дворяне значительную часть времени проводили в «посылках»). В XVII в. московские дворяне служили по «половинам»: – одна их часть находилась в Москве, другая – в отпуске, третья – «по службам». В течение года они менялись.

По своему составу московские дворяне в подавляющем большинстве принадлежали к боярско – княжеской аристократии. По данным А. П. Павлова только 20 % лиц, зачисленных в состав московских дворян, не принадлежало к боярскому слою.[[59]](#footnote-59) Выборные дворяне составляли самый многочисленный чин Государева двора, как правило, более половины от его численности. Накануне Смуты государеву службу несли около 900 выборных дворян. Рост их численности был связан с увеличением в 1602 – 1603 гг. числа городов, где оформлялась эта чиновничья группа. В начале XVII в. выборные дворяне все более тяготеют к местной службе, оседают по городам. В 20 - х гг. XVII в. их призыв на службу при Государевом дворе полностью прекращается.[[60]](#footnote-60) Этот процесс объясняется во многом ростом численности выборных дворян (с 680 человек в конце 80 – х гг. XVI в. до 900 человек к 1605 г.). Такого числа выборных дворян, видимо, не требовалось для нужд государственного управления.

17. Установившиеся связи между различными дворцовыми учреждениями и Государевым двором приводили к постепенному проникновению тиунов, сытников, конюхов и их ближайших родственников в состав привилегированной группы. Среди различных дворцовых слуг наиболее значительным было проникновение в состав Государева Двора дьяков и подьячих, личных приближенных великого князя.

К середине XVI в. Государев двор превратился в замкнутую организацию, куда почти прекратился доступ новых лиц. Несмотря на различие положения отдельных служащих внутри Государева двора, это была единая привилегированная группа, элита, осознававшая свои привилегии, сое единство. Элита ограничивала приток новых лиц в Государев двор.

**В составе государственного Двора нередко происходили структурные преобразования (реформы)**

Во – первых, уже в конце XV в. стала проявляться тенденция закрепления отдельных фамилий на занимаемых ими должностях. В Боярской Думе первой половины XVI в. 40,7 % всех бояр и окольничих получили свои звания «по наследству» от своих отцов. Еще 25,4 % находились с ними в состоянии близкого родства. В первую очередь, звания бояр и окольничих получали младшие братья, вслед за ними старшие сыновья старших братьев и т. д. Соответственно, сами эти звания приобрели статусный характер.

Во – вторых, наибольшую известность получила «тысячная реформа», проведенная московским руководством в 1550 г. «Тысячная реформа» реализовала отложенные в конце 30 – х гг. XVI в. мероприятия. В ходе этой реформы 1000 (на самом деле несколько больше) лучших представителей самых разных уездов Русского государства получили поместья под Москвой и должны были стать основой для нового Государева двора. Это был своеобразный кадровый управленческий резерв царя. При отборе тысячников превалирующее значение имели их служебные качества. Господство служебного принципа достаточно часто проявлялось также при делении тысячников на статьи. Личные заслуги тех или иных лиц позволяли им претендовать на более высокие поместные оклады и, соответственно, на более высокие места внутри своих статей.[[61]](#footnote-61) В число тысячников не попали малопригодные к службе по своим физическим данным лица. Определенную роль играли также происхождение, родственные связи и их место внутри их собственных территориальных организаций.

Анализ соответствующих разделов Тысячной книги и Дворовой тетради показывает определенное влияние «тысячной» реформы на изменение состава дворовых детей боярских – 85% тысячников «Московских земель» присутствовало в Дворовой тетради. Другой особенностью состава тысячников стало достаточно широкое присутствие в нем выходцев из территориальных структур управления, создававшихся под непосредственным контролем московского руководства (Рязанская, Вяземская и др.), т. е. происходило обновление состава Государева Двора.

В – третьих, из числа тысячников была сформирована новая чиновничье – иерархическая группа Государева двора – выборные дворяне. Выборные дворяне окончательно сосредоточили в своих руках функции управления и придворной службы, отодвинув на второй план собственно дворовых детей боярских. Выборные дворяне несли службу и выполняли наиболее ответственные поручения московского царя.[[62]](#footnote-62) Отличием выборных дворян (тысячников) от дворовых детей боярских стало отсутствие наследственного принципа при их комплектовании. В 50 – 60 – е гг. XVI в. происходило достаточно активное изменение состава выборных дворян. Среди них постоянно появлялись совершенно новые лица и фамилии, сменявшие тех, кто выбывал по старости или болезни. Вполне вероятно, что на протяжении 50 – х гг. XVI в. было произведено пополнение списка выборных дворян, в результате значительно обновлялся состав этой группы, происходило естественное его омоложение.

В – четвертых, изменилась традиционная система вознаграждения членов Государева Двора за служебные достижения. На протяжении 50 – х гг. XVI в. развитие земской и губной реформ постепенно подготовили почву для полной отмены кормленой системы. Вместо кормлений с конца 50 – х гг. XVI в. служилые люди стали получать жалование. Указом 1586 – 1587 гг. была установлена градация поместных окладов, соответствующая иерархическому положению различных групп дворовых. Высший поместный оклад в 200 четвертей устанавливался боярам. Оклад в 100 четвертей устанавливался за представителями столичного дворянства (стольниками, стряпчими и дворянами московскими), а также за головами стрелецкими и, вероятно, дьяками. Впоследствии оклад в 100 четвертей за дьяками был подтвержден и Соборным Уложением 1649 г. В 1550 г. оклад окольничих равнялся боярскому окладу, а по Соборному Уложению 1649 г. окольничие и думные дьяки получили право на владение подмосковными поместьями размером в 150 четвертей.[[63]](#footnote-63) Соборное Уложение 1649 г. повторило размеры окладов, установленных Указом конца 80 – х гг. XVI в. Вместе с тем, на практике твердо установленной градации окладов внутри чиновных групп не было. Средний поместный оклад выборного дворянина в конце XVI – начале XVII вв. составлял около 400 четвертей и равнялся минимальному окладу столичных чинов Государева двора. Обычные оклады рядовых уездных детей боярских составляли 150 – 250 четвертей. Обычные оклады московских дворян колебались от 500 до 1000 четвертей, оклады думных дворян – от 800 до 1200 четвертей, окольничих – от 1000 до 2000 четвертей. Еще более высокими были оклады бояр, поместья которых достигали размеров 2000 – 3000 четвертей и выше.

В – пятых, постоянное расширение функций и задач Государева двора за счет представителей местной знати вызывало увеличение его численности. Уже в конце XV в. численность Государева двора достигла внушительных размеров и во много раз превышала численность двора любого из удельных князей. Можно предположить, что Государев двор конца XV в. включал в себя примерно 1500 – 2000 человек. По оценке С. Б. Веселовского, в 50 - е гг. XVI в. в состав Государева двора входило одновременно около 2700 – 3000 человек.[[64]](#footnote-64)

Причины роста численности Государева двора были следующими:

1. Увеличение численности Государева двора происходило за счет включения в его состав представителей территориальных органов, попадавших на великокняжескую службу после присоединения к московскому княжеству. В первой половине XVI в. Государев двор пополнился детьми боярскими из Тверского и Рязанского великих княжеств, а также выходцами из Великого княжества Литовского.

2. Наиболее серьезные изменения численности Государева двора были связаны с разрастанием фамилий князей и детей боярских, входивших в его состав. В конце XV в. на службе одновременно находилось около 20 – 30 представителей княжеских фамилий. К середине XVI в. служило уже не менее 70 князей Оболенских из разных фамилий.[[65]](#footnote-65) Очевидно, аналогичные процессы шли и среди других фамилий. Во второй половине XVII в. численность Государева Двора стала быстро расти и к концу века превысила семь тысяч.

В – шестых, московским царем предпринимались меры материального поощрения служилых людей при Государевом Дворе. В 50 – е гг. XVI в. продолжались широкомасштабные поместные раздачи в новых уездах страны, что также свидетельствует о значительном числе перемещений служилых людей из одной организации в другую, что должно было способствовать общему процессу унификации служилых людей и складыванию единого сословия дворянства.

В – седьмых, условием служебного роста при Иване IV стали кадровые перестановки в Боярской Думе и других важнейших государственных учреждениях. В конце 40 - х – 50 - е гг. XVI в. Боярская Дума пополнилась выходцами из фамилий, никогда прежде не входивших в ее состав. В числе прочих, думные звания стали получать ближайшие сподвижники царя.

«Тысячная» реформа и продолжившие ее мероприятия 50 - х гг. подвели своеобразную черту в развитии Государева двора. Предпринятые в 50 - е гг. XVI в. реформы сделали первый шаг к созданию обновленного Государева двора. Новую сложившуюся структуру двора отражает боярский список 1577 г., в котором перечисляются следующие чины: бояре, окольничие, различные дворцовые чины, стольники, стряпчие, жильцы, дворяне (московские) и дворяне выборные, расписанные по «городам». Подобная структура Государева двора в общих чертах сохранялась и в дальнейшем, вплоть до первой трети XVII в.

В целом состав Государева двора конца 80 – х гг. XVI в. оказался более аристократичным по сравнению не только с особым, но и с земским двором времени правления Ивана Грозного. Суть пересмотра состава двора во второй половине 80 - х гг. XVI в. состояла в приведении его в соответствие со сложившимися служебно – местническими отношениями и «породой» служилого человека. Осуществляя эту меру, окружение Бориса Годунова руководствовалось интересами боярского слоя, к которому принадлежал сам царь и его окружение. Б. Годунов вплотную приступил к реорганизации состава и структуры Государева двора с начала 1587 г. В этот период почти все худородные стольники и стряпчие особого двора Ивана Грозного оказались в 1588 – 1589 гг. в рядах выборного дворянства, т. е. в составе нижнего слоя Государева двора. Пересмотр личного состава чинов двора отчасти затронул и земских дворян. Ряд не слишком видных в служебно – местническом отношении бывших земских дворян московских получили чины выборных городовых дворян.

К моменту решительной схватки за власть зимой 1598 г. расстановка сил в Государевом дворе была следующей. Верхушка двора – Боярская дума состояла приблизительно из 40 человек. И если численно она за 1584 – 1598 гг. изменилась ненамного, то перемены в социальном составе этого органа произошли существенные. Так в конце царствования Ивана Грозного около четверти всего состава Боярской думы приходилось на худородных думных дворян (на «дворовую» часть – половина состава), то к 1598 г. решительное преобладание получили здесь представители виднейших княжеских и старомосковских боярских родов. Более половины всех бояр принадлежало к первостепенным княжеским фамилиям. Почти вдвое сократилась численность думных дворян, несколько изменился и их социальный состав.

После реформ, проведенных в конце XVI в. можно говорить о сложившейся структуре Государева двора.[[66]](#footnote-66) Дворовые чины располагались в следующем порядке: бояре, окольничие, конюший, оружейничий, казначей, печатник, дворяне в Боярской думе, постельничий, стряпчий с ключом, ловчий, ясельничий, дьяки, стольники, стряпчие с платьем, жильцы, бараши, приравненные к дворянам московским: «князи служилые», «князи Ростовские», «князи Суздальские», «князи Оболенские», «князи Ярославские», «князи Стародубские», «князи Мосальские», «князи Черкасские»; дворяне московские и дворяне выборные из городов. В конце XVI – XVII вв. из состава Государева двора исчезают отдельно выделяемые группы «княжат» и служилых князей (за исключением попавших в Думу). Представители этих групп включаются теперь в состав дворян московских. После 1588 – 1589 гг. в составе Государева двора стали особо выделяться из общего числа дьяков дьяки думные. Вероятно, со времени воцарения Б. Годунова в состав Государева двора были включены стрелецкие головы, ставшие ему надежной опорой в борьбе с оппозицией. Им был определен подмосковный поместный оклад в 100 четвертей земли, который равнялся окладу московского дворянина и вдвое превышал оклад дворянина выборного.

Таким образом, сложившаяся в конце XVI в. замкнутая сословно – чиновная структура Государева двора прочно ограждала московскую аристократию от проникновения в ее среду выходцев из худородного уездного дворянства, способствовала дальнейшей ее консолидации в правящую, привилегированную и в известном смысле бюрократическую группировку, в руках которой и сосредоточилась исполнительная власть в стране. Эта верхушка двора возвышалась не только над рядовым уездным дворянством вообще, но и над высшим его слоем – выборными дворянами, которые лишь периодически привлекались к несению московской дворовой службы и не играли большой роли в центральном аппарате управления.

Реформы Государева двора, проведенные Б. Годуновым, фактически закрыли доступ ко двору и реальному управлению страной дворянству окраин. Это была отрицательная сторона его реформ органов государственного управления, углубившая противоречия между столичной знатью и уездным дворянством, а также между дворянами Центра и окраин. Такая политика способствовала сплоченности местных служилых обществ, что стало одним из факторов поддержки последними различных самозванцев в противовес центральной власти в годы Смуты.

В рассматриваемый период слово «дворец» (резиденция правителя) соответствовало выражению «Царский (Государев) двор». Только в этом качестве оно употребляется в Соборном Уложении 1649 г.[[67]](#footnote-67) Состоявшие при царском дворе люди не были объединены, а распадались на несколько категорий: думные (бояре, окольничие, думные дворяне и думные дьяки), московские (конюшие, дворецкие, оружейничие, казначеи, печатники, кравчие, ясельничие, постельничие, стряпчие с ключом, ловчие, стольники, стряпчие, московские дворяне, дьяки и жильцы) и дворовые (служащие дворцовых ведомств: сытники, хлебники, сокольники, конюхи и проч.). Такое деление было связано со знатностью происхождения и задачами, решаемыми в составе Государева двора.

В XVII в. отсутствовало собирательное обозначение для всех придворных, но появился новый термин для части из них – «московские чины», что было связано с ростом значения их службы при Дворе. Появление нового термина отражает начало выделения придворной службы в отдельную сферу управленческой деятельности, процесса, который позднее был закреплен в петровской «Табели о рангах».

В XVI и XVII вв. в Государевом Дворе сложились новые придворные обычаи и обряды, заимствованные из Византии. Доступ во дворец имели только высшие сановники, обязанные сходить с лошади или экипажа за несколько саженей от дворца, да придворные чины, и только в приемные покои. Остальные являвшиеся ко двору – с челобитьями, например, оставались у лестниц ближайших комнат. Совершенно нельзя было являться во дворец с оружием и больными. Все бояре, окольничие и думные люди обязаны были являться во дворец рано утром и после обеда в вечерню, собираясь в передней, ждали выхода царя. После приема бояр царь шел к обедне, в сопровождении приехавших сановников, и после обедни начиналось «сиденье с бояры» (заседания царской думы).

Для обеспечения повседневного функционирования Государева Двора при нем создавались различные обслуживающие структуры (подразделения), дворы. В составе Государева двора были хозяйственные подразделения – дворы или дворцы: сытный, кормовой, хлебенной, казенный, потешный.[[68]](#footnote-68)

Работники Двора сытного готовили и хранили пиво, брагу, квас. Он занимал более 30 погребов и ледников, «кроме погреба, что с фряжскими питьями», и несколько «деловых изб и палат» (сытная изба, пивоварня, браговарня, квасоварня, бочарня и др.). Кроме питей, в сытном Дворе хранились виноград, арбузные и дынные полосы, фрукты, орехи и т. д.

Двор кормовой – «поварня» с палатами: «курятной», отпускавшей кур, птиц, сушильной и др. В нем хранились и сосуды для кушанья.

Двор хлебенный, или житный, приготовлял разного рода хлеб. В нем также были свои палаты и деловые избы: бурникова изба, в которой готовились хлебы недомерки и кольца; мучная палата, ледник, овощная и купецкая, где хранилась посуда и предметы дворцового обихода.

Двор казенный сохранял казну государеву – золото и серебро в разных видах, большей частью в посуде, которой украшались царские столы; золотые, серебряные и шелковые ткани, сукна, шерстяные и бумажные ткани и мягкую рухлядь (меха). В одной из палат этого двора, образовой, хранились иконы, кресты и другие святыни. Казенный двор соединялся с дворцом государя переходами с западной стороны Благовещенского собора и особыми палатами, примыкавшими к собору с южной стороны. Все эти дворы были государственными учреждениями и находились в заведовании особого лица, при котором, для записки приема и расхода вещей, к его двору принадлежащих, и для производства суда и расправы между людьми его ведомства был учрежден приказ, подчинявшийся дворцовому приказу.

Двор потешный – заменивший Потешную палату, построен при царе Алексее Михайловиче для потехи, для игр, к которым при нем присоединились еще «комидийныя действа», впервые проведенные в потешном дворе. Но этой цели он стал служить только после смерти тестя Алексея Михайловича, И. Д. Милославского, которому был дан царем для житья. Через 10 лет он был переделан и увеличен пристройкой новых хором и теремов и обращен в жилой дворец, в котором после смерти Федора Алексеевича жили его сестры. В 1698 г. потешный двор был обращен в полицейскую расправу. Во второй половине ХVIII в., когда все почти прежние дворцовые строения обветшали и были срыты, потешный двор один оставался удобным жилищем для приезжавших в Москву императриц. В 1806 г. обращен в комендантский дом, существующий и теперь.

Создание общегосударственного аппарата исполнительной власти и новые функции Государева Двора в системе управления Русского государства привели к трансформации его структуры, которая в XVI в. приобрела чиновно – иерархические черты. В составе Государева Двора этого времени выделялись: бояре, окольничие, дворецкие, ясельничие, постельничие, дьяки, князья (служилые князья и члены родовых княжеских корпораций), дети боярские, а также, конюшие, казначеи, печатники, сокольничие и ловчие. Выделение в составе Государева двора должностей конюшего, дворецкого, казначея, печатника, оружничего, ясельничих, постельничих, ловчих и сокольничих было показателем процесса включения Дворца в систему общегосударственного управления. Каждая из этих групп имела специфический круг обязанностей. Все они, кроме того, отличались друг от друга по своему иерархическому положению в выстроенной московским руководством вертикали власти.

Следовательно, структура и система должностей Государева двора берет начало от формирования княжеского двора. Практическая деятельность служащих Государева двора реализовывалась через исполнение указаний великого князя, царя по вопросам жизнеобеспечения всем необходимым царской семьи и царя, а также по решению общегосударственных проблем.[[69]](#footnote-69) Назначение на должности в Государевом дворе производилось по различным основаниям: преданность, близость к княжеской семье, высокое положение в обществе, родовитость и т. д.

Утверждение на должности при Государевом Дворе и продолжение карьерного роста – это длительная процедура выдвижения богатых собственников и привлечения лиц дворянского сословия для выполнения решений князя (царя) на всей подвластной ему территории. На службе царя, в Государевом Дворе многие начинали с низших должностей, а затем выдвигались на высшие посты в системе государственного управления. Так, Ордин – Нащекин А. Л. из городовых дворян получил чин боярина, стал во главе Посольского приказа (1667 – 1671 гг.) и был хранителем печати, т. е. фактически государственным канцлером.[[70]](#footnote-70) Хитрово Б. М. (1615 – 1680) из дворецких стал оружейничим, затем получил должность «окольничьего» (1647), а затем боярское звание и стал главой Оружейного приказа (1654 – 1680).[[71]](#footnote-71)

Примером успешной службы является карьера Пожарского Д. М. Он начал свою карьеру в 1593 г., а при Государевом Дворе начал службу в 1598 г. в должности «стряпчего с платьем». Он получил титул стольника и воеводы (1611), был избран в состав «Совета Всея Земли» (1612). После освобождения Москвы от поляков Пожарский Д. М. получил титул боярина. После избрания Романова М. Ф. на царство Пожарскому Д. М. было доверено возглавлять приказы: Галицкая часть (1617 – 1619), Ямской (1619 – 1624), Разбойный (1624 – 1628), Приказных дел (1631 – 1632), Судный (1634 – 1638).[[72]](#footnote-72)

Государев Двор в XV – XVII вв. был важным исполнительным звеном в системе высшего управления государством. Служащие Государева Двора выполняли многочисленные обязанности и были исполнителями решений князя (царя) на общегосударственном и местном уровнях. Государеву Двору как высшему звену управления в системе исполнительной власти и его служащим были присущи следующие функции:

I. Управленческо – исполнительная: по выполнению решений князя (царя) на подвластных ему территориях.

II. Военно – оборонительная: по организации народного ополчения с целью обороны; подбора и назначения воевод для военных походов, организация и руководство военными походами. Со второй половины XV в. Государев Двор в Русском государстве начинает выступать в качестве административного звена в государственном управлении, как привилегированная, унаследовавшая свой особый статус от прежнего двора московских князей. Администрация Государева Двора была опорой московского князя, царя в решении военных вопросов:

1. Доказавший свою высокую боеспособность и безусловную преданность великокняжеской власти, Государев двор неоднократно привлекался для управления в наиболее значимых военных кампаниях, походах второй половины XV в. (новгородский 1456 г. поход, казанская кампания 1467 – 1469 гг.; поход 1473 г. на ливонских немцев; «Новгородское взятие» 1477 – 1478 гг.; в 1480 г. – война с Ливонским Орденом, в 1491 г. – поход на Ахматовых детей, в 1496 г. – осада Казани, в 1501, 1508 и 1514 гг. в походах на Великое княжество Литовское).

2. В военных походах Государев двор формировался как отдельное, самостоятельное воинское подразделение, выступал во главе с воеводами. В частности, в 1468 г. «князь велики Иван послал на Черемису князя Семена Романовича, а с ним многых детей боярьских, двор свои»; с Государевым двором к Устюгу в 1469 г. был отправлен князь Д. В. Ярославский.

3. Государев двор выступал как личный охранный полк, своеобразная гвардия, самого великого князя, что способствовало удержанию детей боярских на государевой службе.

III. Внешнеполитическая: организация подбора кадров для работы в иностранных государствах в качестве дипломатических представителей.

IV. Хозяйственно – организаторская: по решению хозяйственных проблем, обслуживание князя (царя) по обеспечению выездов, повседневных личных потребностей (прием пищи, подготовка ко сну и др.).

V. Материального обеспечения: для снабжения семьи князя (царя) финансами, продовольствием и пополнения государственной казны (сбор дани, налогов).

VI. Подготовки кадров: через практическое исполнение проставленных задач и обеспечение служащим карьерного роста. В процессе становления и функционирования Государева Двора у чиновников различного социального положения и происхождения формировалась мотивация к служению в Государевом Дворе.

Во – первых, между великокняжеской властью и территориальными структурами управления служилых людей для укрепления их союза проводилась политика включения наиболее выдающихся по своему происхождению и родственным связям местных бояр и детей боярских в состав Государева двора, и наделение их соответствующими привилегиями. Этот процесс к концу XV в. достиг своего расцвета. Государев двор превратился в своеобразный высший управленческий аппарат (элиту управленческого аппарата), объединявший в своем составе представителей всех структур управления в Русском государстве.

Во – вторых, бояре и дети боярские из отдельных уездов Русского государства, взятые в состав Государева двора, выступали связующим звеном между центральным руководством и территориальными структурами управления. Они являлись наместниками и волостелями, и получали широкие полномочия на местах: проводили земельные описания, сажали новые слободы и вели судебные разбирательства в уездах, расположенных поблизости от их вотчин, что значительно снижало для великокняжеской власти расходы на их содержание. Во время походов они нередко вели за собой местное ополчение.

В рассматриваемый период организация работы и совершенствование структуры Государева Двора и системы управления – это попытка выйти (в современном понимании) на «Табель о рангах» или (в XXI веке) на должности государственных служащих. Как видим, эта многовековая процедура, имеющая на тот период политическую, экономическую и социальную обусловленность. Поиски путей решения данной проблемы были непростыми: от наместников во времена княжений, кормленщиков, местнической системы, путных бояр – к созданию исполнительной руководящей элиты по выполнению решений царя (князя). Государев Двор породил начала исполнительной власти – приказы и они стали отправной точкой, основой создания качественно новых структур управления Российским централизованным государством – коллегий, министерств и формирования исполнительной власти в России.

**2.4. Приказы – органы исполнительной власти в России (конец XVI – начало XVIII вв.)**

Формирование русского централизованного государства, расширение территории потребовало качественного новых центральных органов управления в сфере исполнительной власти. Складывание приказной системы управления явилось одной из сторон процесса формирования Русского централизованного государства и было вызвано усложнением задач, стоявших перед молодой монархией. В отличие от временных «путей» (формы управления периода феодальной раздробленности) приказы были постоянно действующими центральными учреждениями. Зарождение приказной системы относится к концу XV – началу XVI в. Приказы – органы центрального управления в России были сформированы и существовали в XVI в. – начале XVIII в. Их наименование произошло от термина «приказ», употребляемого в смысле особого поручения; применительно к управленческим учреждениям этот термин вошел в обращение с 1550 - х гг. Следует отметить, что термин «приказы» применялся не только к центральным учреждениям. Приказами назывались также некоторые местные дворцовые учреждения, как, например, возникшие в 1620 – х Новгородский и Псковский дворцовые приказы, находившиеся в ведении Приказа Большой казны, «приказами» именовались и некоторые иные структуры, например, стрелецкие полки. Большинство ученых – исследователей появление приказов связывает с перестройкой великокняжеского дворцово – вотчинного управления, в результате которой были созданы дворцовые учреждения – Казна и Большой дворец.

В формировании приказной системы управления российским государством можно выделить следующие периоды:

1. Начало XV – середина XVI вв. – начальный период создания и организационного оформления приказной системы. Отмена кормлений, введение местного самоуправления в 1550 – е годы коренным образом изменили сущность центральных учреждений и постоянно действующими становятся приказы.

2. Середина XVI – середина XVII вв. – увеличение количества и штатной численности приказов. Так, например, если в начале XVII века начали функционировать 20 центральных учреждений, то в 1626 г. в стране насчитывалось 44 приказа.[[73]](#footnote-73)

3. Вторая половина XVII – начало XVIII в. – период расцвета приказной системы, резкое увеличение численности занятых в приказах, окончательное, достаточно полное упорядочение и разграничение функций, замена приказов коллегиями. Например, в 40 – е годы XVII века в приказах работало 1611 человек, а в 90 – е гг. их численность увеличилась почти в три раза и составила 4567 человек.[[74]](#footnote-74) Преобразования государственного управления середины XVI в. сыграли важную роль и способствовали количественному и качественному изменению приказной системы.

Приказная система представляла собой только начальный этап централизации государственного аппарата. Подобного опыта нигде в мире не было. Существенными недостатками являлись: отсутствие единой штатной системы и нечеткое разграничение задач между отдельными учреждениями; кроме того, для многих приказов было характерно совмещение судебных, административных и финансовых функций. Приказы издавали разнообразные документы: жалованные грамоты, указы от имени царя, памятки, наказы (инструкции должностным лицам), доклады и пыточные грамоты. Систематизировались грамоты путем издания сводных документов – уставных грамот.

Управляли Приказами царь и Боярская дума. Назначенные во главе приказов лица получили название судей (от судебных функций большинства приказов). Начальник приказа **–** судья назначался в основном из членов Боярской думы. Некоторые из них управляли сразу несколькими приказами. Так, боярин Б. И. Морозов, любимец Алексея Михайловича, возглавлял 5 приказов: Стрелецкий, Большой казны, Новой четверти, Иноземский, Аптекарский; А. Л. Ордин – Нащокин – Посольский и Малороссийский приказы и три четверти – Новгородскую, Владимирскую и Галицкую.

Помощниками начальника – судьи были дьяки (число их в разных приказах разное). Дьяки набирались в основном из рядового дворянства или из духовного звания. Они готовили дела, выносили приговоры. Подьячие делились на три группы: «старые», «средние» и «молодые». Старые вместе с дьяком руководили составлением документов, средние непосредственно составляли текст документов, наводили справки в архивах своего и других приказов, младшие осуществляли техническую работу, т. е. переписку документа с учетом того, что исправлял дьяк или старший подьячий.[[75]](#footnote-75)

По сохранившимся документам Посольского приказа можно выделить занимаемые должности на государственной службе в XVII веке:

1. Думные чины: бояре, окольничий, думные дворяне, думные дьяки.

2. Дворяне по московскому списку: переводчики 1-й статьи, переводчики 2-й статьи, толмачи (переводчики).

3. Дьяки.

4. Подьячие 1-й статьи: золотописцы 1-й статьи, подьячие 1-й и 3-й статей, неверстанные подьячие.

5. Служилые люди по отечеству: переводчики 1-й статьи, переводчики 2-й статьи, толмачи (переводчики); станичные головы, станичники.

6. Служилые люди по прибору: переводчики 1-й статьи, переводчики 2-й статьи, золотописцы 2-й статьи, толмачи (переводчики), станичники, приставы, сторожа.[[76]](#footnote-76)

Первоначально приказы не имели внутреннего структурного деления. Оно появилось примерно с начала XVII в., когда с усложнением деятельности внутри Приказов начали создаваться столы или повытья, образовывавшиеся для решения функциональных или территориальных задач.[[77]](#footnote-77) Структура приказов определялась их компетенцией, решаемыми задачами.[[78]](#footnote-78) Большие приказы (Поместный, Разрядный, Казанского дворца) делились настолы. Разделение происходило в основном по территориальному принципу. Например, в Поместном приказе в течение XVII века имелось четыре территориальных стола, хотя состав подведомственных им городов и их названия менялись. В 1627 – 1632 гг. в приказе имелись Московский, Рязанский, Псковский и Ярославский столы, с середины века исчезает Ярославский стол, но образуется Владимирский. В результате перестройки работы приказов в 80-е годы XVII в. в нем появились еще три стола, но организованных уже не по территориальному, а по функциональному принципу.

Иначе складывалась структура приказа Казанского дворца. В 1629 г. в нем имелось три функциональных стола (Денежный, Разрядный и Поместный) и один территориальный (Сибирский). В 1637 г. последний был преобразован в самостоятельный Сибирский приказ, в котором к концу века появились территориальные Тобольский, Томский, Ленский столы.

Бывали случаи, когда тому или иному приказу передавались функции другого учреждения, что приводило к выделению в его составе особого стола. Так, в 1667—1670 гг. в составе Посольского приказа, ранее не имевшего деления на столы, был создан особый Смоленский стол, который ведал землями, вошедшими в состав России по Андрусовскому перемирию, заключенному с поляками в селе Андрусово. При ликвидации в 1681 г. Холопьего приказа его функции перешли к вновь созданному Судному приказу, а в составе последнего был организован для их выполнения особый стол.

Столы делились наповытья, создававшиеся в основном по территориальному принципу.[[79]](#footnote-79) Повытья не были устойчивыми структурными единицами и не носили определенного названия. Иногда они носили порядковый номер или наименование по фамилии стоявшего во главе их подьячего. В более мелких приказах деления на столы не было.

Приказы создавались по мере надобности, иногда без точного определения их компетенции, порядка организации и деятельности. Это порождало волокиту, дублирование, бюрократизм, в них процветали казнокрадство, взяточничество. Попытки установить за их деятельностью государственный контроль больших результатов не дали.[[80]](#footnote-80) Состав приказов был различным. В XVI в. среди них преобладали дьяки, в XVII в. некоторые крупные приказы возглавляли бояре и окольничие, более мелкие – думные дворяне[[81]](#footnote-81). Однако и в это время дьяки оставались у руководства ряда важнейших приказов (Разрядного, Посольского, Поместного). Кроме того, дьяки обязательно входили в состав судейских коллегий, руководили делопроизводством приказов. Непосредственно делопроизводство велось подьячими. В штат приказов входили приставы, сторожи, переводчики и др. Количество служащих в приказах («приказных людей») колебалось от 3 до 400 человек.[[82]](#footnote-82)

Основой создания приказов послужили дьяческий штат Казенного приказа, временные боярские комиссии, создававшиеся для решения отдельных вопросов. В приказах резко возрастает количество занятых в них людей.[[83]](#footnote-83) Число приказных людей в России составляло в 40-е годы XVII в. 1611 человек. С 60-х годов XVII в. приказы превращаются в крупные учреждения с большим штатом и разветвленной структурой. Наибольший рост числа приказных людей приходится на 70-е гг. XVII в. При этом заметно возрастание подьяческих штатов, что происходило по инициативе приказных судей и дьяков и диктовалось внутренними потребностями учреждения. Во многих приказах штат не превышал 10 человек. В таких приказах, как приказ Большого прихода, Новгородской четверти, Разбойный, штат состоял из 22 – 27 человек. Особую группу представляли четыре крупнейших приказа: Поместный (73 человека), Большого дворца (73 человека), Казанского дворца (46 человек), Разрядный (45 человек). В 90-е гг. XVII в. количество служащих в приказах увеличилось почти в три раза и достигло 4567 человек. Из них большая часть была занята в московских приказах, а 1918 человек – в местных государственных учреждениях. Почти исчезают приказы с 1 – 3 подьячими. Средним становится приказ со штатом 20 – 40 человек. Среди крупных приказов видное место занимал Поместный со штатом в 1698 г. из 416 человек. В приказе Большой казны работало 404 человека, Большого дворца – 278 человек, в Разряде – 242.[[84]](#footnote-84)

Первые приказы появились еще до реформы Ивана IV, когда функции управления теми или иными вопросами стали поручаться (приказываться) боярам. В 1-й половине XVII в. после освобождения страны от польских и шведских интервентов, перед руководством страны встали задачи по организации обороны государства и восстановлению его хозяйства, что определило на первых порах направления дальнейшего развития приказной системы. В первые годы правления династии Романовых, в начале XVII века функционировали около 20 новых центральных учреждений. Руководству страной пришлось решать серьезные социально – экономические и политические проблемы.

1. Прежде всего, предстояло пополнить опустошенную государственную казну, наладить поступление государственных налогов. Эта задача ложилась на вновь создаваемые учреждения, усиливалась фискальная деятельность приказов. Приказ Большого прихода собирал прямые налоги. Приказ Большого прихода (был учрежден при царе Иване IV Грозном (1533 – 1584) собирал в Москве и других городах государства доходы с лавок и частных дворов, с погребов, а также таможенные пошлины, мыт, перевоз и мостовщину. Ежегодно доходов в этом приказе собиралось около 500 тыс. рублей. Они распределялись следующим образом: на корм иностранным послам и купцам, на жалованье русским посланникам и гонцам в иные государства, на устройство речных и морских судов для хлебного, соляного и рыбного промыслов, на жалованье служащим в приказе и подведомственных ему соляных заводах и т. д. В финансовой сфере одновременно с Приказом Большого прихода действовали приказ Новой четверти и Приказ Большой казны. Приказ Новая четверть управлял питейными сборами и контролировал работу торговых точек по продаже питья и табака в Москве и многих других городах российского государства. В царствование Алексея Михайловича (1645 – 1676) в этом Приказе собирали ежегодно более 100 тыс. рублей.

Кроме этого приказа обложением населения занимались территориальные приказы: Новгородская, Галичская, Устюжская, Владимирская, Костромская четверти с населения Поволжья и Сибири налоги собирали Казанский и Сибирский приказы; Приказ Большого дворца занимался сбором налогов с царских земель, в Приказ Большой казны направлялись сборы с городских промыслов; Печатный приказ, собирал пошлину за скрепление актов государевой печатью; Казенный патриарший приказ занимался налогами с населения церковных и монастырских земель; налоги также собирали Стрелецкий, Посольский, Ямской приказы. Эти примеры говорят о том, что сложившаяся финансовая система России в XV – XVII вв. не была в достаточной степени совершенной.

Почти все приказы имели отношение к финансовым вопросам: одни были чисто финансовыми и ведали финансовым управлением (наблюдение за сбором податей, исполнением повинностей и т. д.) на всей или значительной части государства; другие, занимаясь управлением определенной части территории, заведовали на ней также финансовой частью; третьи управляли в полном объеме частью территории и одновременно решали некоторые финансовые вопросы и в других частях государства.

2. Военные реформы привели к оформлению Разрядного приказа, ведавшего личным составом и военной службой поместного войска. Определение места службы, количества воинов производилось Разрядным приказом. Он направлял их в полки на фронты военных действий, в южные города для обороны границы от нападений крымских татар. Этот приказ распределял служилых людей на службу по военному, гражданскому и придворному ведомствам, вел списки всех дворян по городам и уездам. Поместному приказу было поручено обеспечение этого войска землей. К этому времени относится создание Стрелецкого приказа, ведавшего другой частью русской армии – стрелецким войском. В области военного управления были созданы также приказы: Казачий, Иноземский, Рейтарский, Городового дела.

3. Особо важную роль выполнял Посольский приказ, ведавший многообразными внешнеполитическими вопросами, которыми до этого занимались многие органы, в том числе Боярская дума. Отсутствие единого центра управления внешнеполитическими делами создавало значительные неудобства: прежде всего при большом числе лиц, участвовавших в регулировании межгосударственных отношений, трудно было сохранить государственную тайну. Посольский приказ вел переговоры с представителями иностранных государств, вырабатывал важнейшие документы по внешнеполитическим вопросам с обоснованием позиции Российского государства, решал пограничные конфликты, занимался обменом пленных и пр. Роль Боярской думы в результате создания Посольского приказа в решении вопросов внешней политики снизилась.

4. Введение губных учреждений на местах вызвало организацию Разбойного приказа. Разбойный приказ ведал вновь созданными губными органами на территории государства («губа» – уголовно – полицейский округ), утверждал должности выборных губных старост и их помощников, приговоры губных органов при рассмотрении дел, связанных с разбоем и татьбой.

5. Руководство страной восстановило временно ликвидированные приказы (Каменный, Аптекарский приказ, Приказ книгопечатного дела и др.) и создало большое количество новых приказов. Перестройка системы ямской гоньбы, почтовой службы привела к созданию Ямского приказа. Расширение границ на юго-востоке положило начало существованию Приказа Казанского дворца. Наблюдалась тенденция к дроблению однородных функций между различными учреждениями.

6. В 1 - й половине XVII в. создавались временные приказы, которые, выполнив поставленные перед ними частные задачи, прекращали свое существование, так, например, в военное время были созданы приказы Сбора ратных и даточных людей, Денежного и Хлебного сбора, сбора пятинных и запросных денег и др. Сыскные приказы также носили временный характер. Они занимались поиском беглых крестьян и холопов; закладников, которые закладывались, т. е. поступали в зависимость к богатым и знатным феодалам. Во второй половине XVII в. широкое распространение получили временные учреждения – комиссии, которые формировались в Москве из дьяков и московских подьячих и посылались вместе с сыщиками, межевщиками, разборщиками и т. д. на поиск беглых крестьян. Комиссии создавались по специальному указу, который определял их количественный состав, направление деятельности, назначал руководителей. Создание подобных комиссий с 60 – х годов XVII века приобрело массовый характер.[[85]](#footnote-85)

В результате, к середине XVII в. число постоянно действующих приказов возросло почти вдвое по сравнению с концом XVI в., а вместе с временными насчитывалось около 80 приказов.[[86]](#footnote-86) Во 2 – й половине XVII в., особенно на рубеже XVII—XVIII вв., громоздкая и сложная сеть приказов была не в состоянии справиться с новыми задачами, которые ставило перед ними государство.

7. Возникновение новых задач управления и расширение государственных границ вело к учреждению новых приказов, что еще более затрудняло слаженность работы государственного аппарата. Во второй половине XVII века происходят существенные изменения в приказах как центральных учреждениях. Возникли новые территориальные приказы для управления освобожденными русскими землями и присоединенной частью Украины (Литовский и Малороссийский), а также два приказа, связанных с новыми явлениями в управлении: Монастырский и Рейтарский, созданный для организации управления войсками нового строя, постепенно сменявшими дворянское ополчение.

8. Уже в 1650 – 1660-х гг. верховная власть пыталась перестроить работу центральных учреждений. Были созданы Приказ тайных дел и Приказ счетных дел, которые подчинялись непосредственно царю и осуществляли контроль за деятельностью остальных приказов.[[87]](#footnote-87) Некоторые меры по упорядочению работы органов центрального управления были осуществлены во второй половине XVII в. Например, в 1680 – х гг. царь провел новую реформу приказной системы, в результате которой однородные функции управления были максимально сосредоточены в одном ведомстве: было объединено большинство четвертей с Посольским приказом; было создано на базе Приказа Большой казны, Большого прихода и Новой четверти крупное учреждение, в котором объединились вопросы финансового характера,[[88]](#footnote-88) что обусловило сокращение их числа до 38. Укрупнения приказов производились и в 1699—1701 гг. Но отдельные улучшения не смогли внести существенных изменений в общий строй приказного управления. Создание учреждений нового типа (их первоначально также называли приказы) и ликвидация приказной системы происходили в начале XVIII в. В 1698г. был организован Военно – Морской приказ, в 1700 г. – Адмиралтейский, в 1701 г. – Артиллерийский и т. д.

9. Несмотря на значительные преобразования продолжала существовать группа Дворцовых приказов, в работе которых имели место существенные пережитки дворцово – вотчинной системы управления. Во второй половине XVII века количество дворцовых учреждений возросло с 14 до 19, а в 1664 г. выделился специальный Судный дворцовый приказ. Дворцовые приказы обслуживали личные потребности царя и его семьи.[[89]](#footnote-89) Одним из самых ранних и игравшим важную роль в общегосударственных делах был Казенный приказ во главе с казначеем. Казенный приказ занимался личной казной царя и хранением царских драгоценностей. Приказ Большого дворца под руководством дворецкого ведал и снабжением царского двора всем необходимым,[[90]](#footnote-90) занимался великокняжеским (царским) хозяйством, обслуживающим персоналом дворца, управлял дворцовыми землями и дворцовыми крестьянами. К дворцовым приказам относились также Конюшенный (ведал царской конюшней), Ловчий, Сокольничий, Постельничий. Конюшенный приказ заведовал царскими конюшнями, царской звериной охотой и всеми служащими по этой части и существовал с конца XVI в. Приказ Большой казны выделял средства на его содержание, а также деньги поступали из собственных доходов, полученных от подведомственных ему сел и монастырских вотчин, со слободы торговых людей, бань в Москве и других городах и др., что ежегодно составляло около 10 тыс. рублей. Наиболее родовитые бояре занимали должности руководителей этих приказов.

В середине XVII века при царе Алексее Михайловиче (1645—1676) большинство приказов размещалось в Кремле (между Архангельским собором и Спасскими воротами) в двухэтажном каменном здании, построенном еще при Борисе Годунове. Усложнение задач и увеличение численности приказов привело к тому, что в 1680 г. на месте старого здания, где размещались приказы, возвели новое здание, более чем в два раза превышавшее старое, где до конца своего существования размещались семь приказов: Посольский, Разряд, Большой казны, Новгородский, Поместный, Казанского дворца и Стрелецкий. В конце XVII в. внутренняя отделка помещений становилась современной, а условия службы в приказах были сравнительно комфортными, интерьеры «многоцветными». На украшение приказов много было израсходовано кожи, войлока, красного и зеленого сукна: стены приказов, наружные двери, столы, даже сундуки и ящики для бумаг были обиты красным или зеленым сукном, а скамьи и лавки, на которых сидели все служащие, включая бояр, покрыты войлоком или кожаными тюфяками с шерстью, окрашенными в яркие цвета. Печи в комнатах украшались печными изразцами, заменявшими в середине века глиняную обмазку, в 1671 г. в Малороссийском приказе появились первые стеклянные окна. В 1660-е гг. в приказах стали располагать шкафы для хранения бумаг. Сведения о расходах на покупку полотенец, мыла, медных рукомойников и кувшинов для умывания, зеркал, гребней и щеток для волос указывают на довольно высокий уровень гигиенической культуры приказных людей; приобретение учреждениями столовой посуды (сковородок, противней, ложек и пр.) позволяет заключить, что в связи с продолжительным рабочим днем служащие готовили пищу в приказах[[91]](#footnote-91).

Постепенно в работе Приказов вырабатывался настоящийбюрократический стиль: формировалось жесткое подчинение (по вертикали) и строгое соблюдение инструкций и предписаний (по горизонтали). Практически в каждом приказе были сосредоточены как управленческие, так и судебные функции (суд, как и раньше, не был отделен от администрации). Одновременно на приказы возлагались задачи и по управлению отдельными местностями государства.

Работа чиновников и время пребывания чиновников на службе в приказах регламентировалась целым рядом указов. В 1658 г. в приказах был установлен 12-ти часовой рабочий день, в 1680 г. его продолжительность сократилась до 10 часов. «Начальным людям и дьякам и подьячим, – гласил указ, – сидеть в день 5 часов и ввечеру 5 часов». По современному счету времени зимой работа учреждений заканчивалась после 22 часов; не случайно иностранцы считали, что бояре собирались в для заседаний в Думе по ночам. В работе приказов учитывались большие церковные праздники, так, по Уложению 1649 г. приказы закрывались на Рождество, Богоявление, на Масленицу, первую неделю Великого поста, Страстную и Пасхальную недели, а также царские дни. Кроме того, были два неполных рабочих дня в неделю: в субботу работали до обеда, а в воскресенье – только после обеда. Исключение представляли самые важные приказы: Разрядный, Посольский и Большого Дворца, где работа не прекращалась и в праздничные дни, а в случае необходимости продолжалась и ночью.[[92]](#footnote-92)

За службу дьяки получали поместный оклад (до 600 четвертей земли) и денежный (до 240 рублей в год). Им подчинялись канцелярские служащие из дворян и детей приказных людей – подьячие, служившие сначала без жалованья, потом по мере приобретения опыта, получавшие оклад 1 – 5 рублей в год. В XVII в. большинство приказных людей получало денежное жалованье, которое дополнялось хлебным, соляным, а иногда и поместным окладами. К концу XVII в. денежный оклад думного дьяка составлял в среднем 370 рублей, приказного дьяка – 88 рублей, а московского подьячего – около 10 рублей, хотя у опытных подьячих он достигал 50 рублей в год. Хуже было положение местных подьячих, из которых почти половина служила без жалованья и «кормилась от дел».[[93]](#footnote-93) Помимо начисления постоянного жалованья производились дополнительные денежные выдачи служащим приказов: праздничные, транспортные, на «избное строительство», свадьбу, лечение, покупку одежды, сапог. По признанию иностранцев, московские чиновники получали «щедрое жалованье». Такая оценка материального положения приказных людей станет понятной, если учесть, что готовый сруб большого дома (70 квадратных метров) стоил тогда восемь – десять рублей, телега с упряжью и лошадью – три – шесть рублей, а на три копейки (однодневный заработок поденщика) можно было купить пять – шесть десятков яиц или 1,7 килограмма свинины или полтора килограмма осетрины. По подсчетам Л. В. Милова, во второй половине XVII в. прожиточный минимум (только питание) составлял два – два с половиной рубля в год на одного человека.[[94]](#footnote-94) Центральные учреждения напрямую подчинялись центральной власти, определился их постоянный штат и бюджет.[[95]](#footnote-95)

Следовательно, в рассматриваемый период приказная система исполнения решений царя была тем самым звеном, без которого централизованное управление государством было невозможно. Приказы сыграли важную роль в становлении всей системы исполнительной ветви власти.

Следует заметить, что приказная система сыграла важную роль в становлении государства, но можно выделить факторы, способствовавшие ликвидации приказной системы: отсутствие централизованной системы организации источников финансирования самодержавной власти, наличие большого числа приказов с переплетающимися функциями, недостаточная специализация приказов, запутанность со штатами и архаичное делопроизводство, приказная система не могла справиться с масштабами и темпами все возрастающей нагрузки, созданию регулярной армии нужны были иные структуры управления, отмена патриаршества и создание Монастырского приказа привела к крушению системы патриарших приказов, создание губерний в 1708 – 1710 гг. устранило саму основу существования приказов – территориальное ведение дел.

Приказная система была ликвидирована в результате реформы аппарата управления и создания в 1718 – 1720 гг. коллегий. На протяжении 1-й четверти XVIII в. прекратило свое существование подавляющее большинство приказов. Лишь немногие из них продолжали функционировать и позднее (до 1763 г. сохранился, например, Сибирский приказ). Здание приказов было снесено в 1769 г. при подготовке к строительству нового Кремлевского дворца.

**Темы и вопросы для повторения**

1. Выделите объективные причины выделения (создания) должностей и назначения на них представителей князя, выполнявших роль органов исполнительной власти в IX – XII вв.

2. Перечислите должности администрации в высшем звене государственного управления княжествами.

3. Выделите должности управленческого аппарата князя – княжеского двора, назовите их обязанности.

4. Почему достаточно сильной фигурой в системе исполнительной власти в Новгороде был князь?

5. Каковы полномочия посадника и тысяцкого в Новгороде в XII – XIII вв.?

6. Каковы причины создания «Путей» как исполнительных органов управления?

7. Назовите обязанности «путных» бояр в выполнении поставленных князем (царем) задач?

8. Покажите процесс объединения княжеских дворов в Государев Двор и его этапы?

9. Какова структура Государева Двора и полномочия должностных лиц?

10. Приведите примеры успешного карьерного роста представителей Государева Двора.

11. Выделите основные функции, выполняемые представителями Государева Двора в процессе управления.

12. Почему Государев Двор во второй половине XV в. выступает как военно - политическая организация?

13. Как повлияла «тысячная реформа» на качественный состав Государева Двора?

14. Выделите причины количественного роста состава Государева Двора.

15. Назовите хозяйственные структуры Государева Двора.

16. Как происходило формирование приказной системы в России?

17. Назовите структуру, состав и задачи, решаемые приказами.

18. Какие задачи решали приказы XVI – XVII вв.?

19. Как решались вопросы сбора финансовых средств для пополнения государственной казны?

20. Как и в каких условиях работали служащие в приказах?

22. Какие органы исполнительной власти были в европейских странах в период формирования системы государственного управления.

23. Назовите и выделите должности и полномочия в исполнительных органах власти европейских стран на этапе их формирования.

**Раздел II.** **История реформирования государственного управления**

**в России XVIII – XIX вв.**

**Глава 1. Законодательные органы управления в XVIII – XIX вв.**

**1.1. Абсолютная монархия в России и её характеристика**

В начале XVIII в. в России формируется абсолютная монархия с присущими ей чертами. Мировой опыт существования абсолютной монархии свидетельствует, что абсолютизм – это практически вполне закономерное явление в ряде государств мира.

АБСОЛЮТИЗМ (от лат. absolutus – независимый, неограниченный), абсолютная монархия – форма феодального государства, характерная для последнего периода существования общественно – экономической феодальной формации; в ряде стран в измененном виде абсолютизм как пережиток феодализма сохранился вплоть до XX в.

С формально – юридической точки зрения абсолютизм характеризуется:

* глава государства (король, царь, император) рассматривается как единственный источник законодательной и исполнительной власти, причем последняя осуществляется зависимыми только от него чиновниками;
* глава государства устанавливает налоги и бесконтрольно расходует собранные деньги;
* абсолютная монархия – наиболее оформленная политическая централизация власти в феодальных государствах и создает наиболее действенные (по сравнению с прежними формами государства) средства принуждения в виде постоянной армии, полиции, суда, фискальной системы;
* абсолютная монархия, как и всякая другая форма феодального государства, есть орган подчинения, подавления и эксплуатации основной части населения – крестьянства;
* при абсолютизме аппарат принуждения (т. е. государство в собственном смысле слова) приобретает кажущуюся независимость от господствующего класса дворянства, органом которого оно является;
* для абсолютной монархии характерно максимальное сосредоточение власти (как светской, так и духовной) в руках одной личности. Однако это не единственный признак. Сосредоточение власти осуществлялось египетскими фараонами, римскими императорами и диктаторами XX в. Это не было абсолютной монархией. Для возникновения последней необходим переходный период от феодальной системы к капиталистической. Этот переход в разных странах происходил в разные исторические периоды, сохраняя при этом общие черты. Условия, создающие такую возможность, появляются с развитием в недрах феодального общества элементов капиталистических производственных отношений и возникновением буржуазии, еще недостаточно сильной, чтобы претендовать на захват власти, но экономически уже достаточно мощной, чтобы противопоставлять свои интересы интересам класса феодалов. Именно в этот переходный период возникает абсолютная монархия.

**Выделим некоторые черты абсолютизма в России:**

1. Перестали созываться с 1684 г. Земские Соборы, которые ограничивали власть царя. Теперь он уже обходился без них. Однако еще происходили государственные совещания с представителями отдельных сословий по различным вопросам: о ценах на товары, о денежной системе, об условиях договора о торговле с армянскими купцами, о местничестве и т. д. (1660, 1662, 1667, 1682 гг. и т. д.).

2. Была упразднена приказная система управления и созданы дворянско – бюрократические учреждения: сенат, коллегии, местные органы власти, церковь подчинена государству, что привело к превращению России в чиновничье – дворянскую монархию с неограниченной властью императора.

3. Было создано постоянное царское войско. Монарх стал менее зависимым от дворянского войска, которое, например, в 1681 г. насчитывало лишь 6 тыс. человек. В то же время постоянное войско состояло из 82 тыс. стрельцов, рейтаров, драгун, солдат.

4. Царь приобрел значительную финансовую самостоятельность, получая доходы от своих вотчин, сбора подати с покоренных народов, от таможенных сборов, возросших в связи с развитием торговли. Важное значение имели налоги (стрелецкие, ямские и т. д.) и царская монополия на изготовление и продажу водки, пива, меда. Это давало возможность создавать и содержать все увеличивающийся государственный аппарат.

5. С ослаблением экономической и политической роли бояр снизилось значение Боярской Думы:

* изменился и ее состав, пополнившийся дворянами. Так, в 1688 г. из 62 членов Боярской Думы лишь 28 принадлежали к старым боярским родам, остальные же были выходцами из дворян и даже купечества. Боярская дума редко созывалась, ее место стала занимать так называемая «Тайная» или «Ближняя» дума. Лица, состоявшие в ней, именовались министрами, а их Совет затем получил название Конзилии (или консилии) министров (количество ее членов колебалось от 8 до 14 человек). Советуясь с Конзилией, монарх решал важнейшие государственные вопросы. Конзилия не имела аристократического характера, как Боярская дума, а являлась обычным бюрократическим органом, имевшим регламент своей деятельности и состоявшим из чиновников, которые назначались царем и были непосредственно ему подчинены;
* об упадке влияния Боярской Думы свидетельствовало и резкое увеличение числа именных указов, изданных царем без совещания с Думой. Царь Алексей Михайлович издал 588 именных указов, в то время как указов, одобренных Боярской думой, было лишь 49. С учреждением в феврале 1711 г. Сената окончательно перестала функционировать Боярская дума. Исчез последний орган, который в определенной степени ограничивал власть монарха. Царь стал неограниченным правителем страны. В это время значительно усилилась роль дворянства, сформировалось купечество, уменьшилось значение аристократии.

6. Происходил интенсивный процесс подчинения церкви государству. Конфликт между царем Алексеем Михайловичем и патриархом Никоном закончился поражением церкви и низложением патриарха.

7. В первой четверти XVIII в. абсолютная монархия получила законодательное закрепление. В чем это выразилось:

а) в толковании к артикулу 20 Воинского устава (1716) говорится следующее: «... его величество есть самовластный монарх никому на свете о своих делах ответу дать не должен; но силу власть имеет свои Государства и земли, яко Христианский государь по своей воле и благолепно управлять»;

В Регламенте, или Уставе духовной коллегии Петр I вновь проводит мысль об абсолютной власти монарха: «Монархов власть есть самодержавная, которым повиноваться сам Бог за совесть повелевает»;

б) одно из первых теоретических обоснований установления абсолютной просвещенной монархии дал Симеон Полоцкий, написавший свой «Жезл правления» к Церковному Собору (1666 – 1667). В трактате царская особа возвышается до уровня «царя – солнца», царской власти приписывается божественное происхождение, отвергается любая критика или осуждение в ее адрес. Царь прямо отождествляется со своим государством.

Просвещенный характер монархии автор концепции видел в том, что абсолютная власть основывается на законах и равном для всех суде.

Абсолютизм получает в этот период идеологическое подтверждение в труде Феофана Прокоповича «Правда воли монаршей», написанном по специальному указанию Петра I, Ф. Прокопович оправдывал необходимость власти абсолютного монарха;

в) в октябре 1721 г. в связи с блестящей победой России в Северной войне Сенат и Духовный Синод преподнесли Петру I титул «Отца Отечества, Императора Всероссийского». Россия становится империей.

Возникновение абсолютизма в России было таким же закономерным явлением, как и в других странах (Англии, Франции, Германии и т. д.). Однако между абсолютными монархиями различных государств имеются как общие, так и особенные черты, определяемые конкретными условиями развития каждой страны.

У российского абсолютизма были свои существенные особенности:

* абсолютная монархия в Европе складывалась в условиях развития капиталистических отношений и отмены старых феодальных институтов (особенно крепостного права), а абсолютизм в России совпал с развитием крепостничества;
* социальной базой западноевропейского абсолютизма был союз дворянства с городами (вольными, имперскими), а российский абсолютизм опирался в основном на крепостническое дворянство, служилое сословие;
* абсолютизм в России опирался еще в большей степени, чем в странах Западной Европы, на дворянство, а также на бюрократию. Зарождавшуюся буржуазию абсолютизм поддерживал лишь в той мере, которая укрепляла позиции дворянства;
* верхушка русской буржуазии на протяжении XVIII в. одворянивалась, а вместе с тем получала право эксплуатировать крепостной труд (реформы Петра I имели не дворянский, а буржуазный характер и привели к созданию абсолютной монархии, в системе которой были уравновешены дворянство и буржуазия).

В России и во Франции абсолютизм существовал в завершенном виде, т. е. в системе государственного аппарата не было органа, который ограничивал бы власть монарха. Для них характерна высокая степень централизации государственной власти, наличие чиновничьего аппарата, многочисленной армии.

За свою более чем 250 – летнюю историю абсолютизм в России не оставался неизменным. Можно выделить следующие пять основных этапов развития абсолютизма в России:

**первый** – абсолютная монархия второй половины XVII в. с Боярской думой и боярской аристократией;

**второй** – чиновничье – дворянская монархия XVIII в.

Абсолютная монархия в начальный период своего существования играла исторически прогрессивную роль:

1. Она покончила с сепаратизмом феодальной знати, уничтожив остатки политической раздробленности, содействовала сплочению больших территорий, установив в них единообразное управление, способствовавшее экономическому единству страны и успешному развитию новых, капиталистических отношений.

2. Абсолютная монархия субсидировала развитие мануфактур, ввела систему покровительственных пошлин, проводила политику меркантилизма, вела торговые войны. Поэтому в этот период она поддерживалась буржуазией нуждавшейся, кроме того, и в аппарате насилия в эпоху т. н. первоначального накопления капитала. Однако, абсолютная монархия действовала на пользу буржуазии лишь постольку, поскольку это было в интересах господствующего класса дворянства, получавшего от успешного экономического развития страны дополнительные доходы от развития торговли и промышленности как в форме налогов (централизованная феодальная рента), колоссально возросших при абсолютизме, так и непосредственно от оживления экономической жизни;

**третий** – абсолютная монархия первой половины XIX в. (до реформы 1861 г.);

**четвертый** – абсолютная монархия 1861 – 1904 гг., когда самодержавие сделало первый шаг в направлении к буржуазной монархии;

**пятый** – в период с 1905 по февраль 1917 гг., когда абсолютизм сделал еще один шаг к буржуазной монархии. Абсолютная монархия в России была свергнута в период Февральской буржуазно – демократической революции 1917 г.

Для нас важно выделить проблему, связанную с наличием (или отсутствием) органов народного представительства в России. В XVIII в., в период правления Петра I, практически перестают функционировать представительные органы: становится малозначимыми для царя решения Боярской Думы, перестают созываться Земские Соборы. Практически в XVIII – XIX вв. голос народа в органах власти и управления, парламентское представительство населения почти исчезли из политической жизни страны.

Еще одна попытка создания представительного учреждения была предпринята Екатериной II. Курс на проведение модернизации и европеизации социальной и политической жизни России в духе «просвещенного абсолютизма» побудил императрицу создать для разработки нового Уложения – свода российских законов – Уложенную комиссию. Эта комиссия работала с июля 1767 по январь 1769 гг. в Москве. Среди более чем 500 ее участников примерно треть или чуть более составляли дворяне, столько же было депутатов и горожан. Оставшаяся часть депутатских мест была поделена между представителями казаков, нерусских народов России, однодворцев и государственных крестьян. Помещичьи крестьяне не имели права участвовать в работе Комиссии.

Такое собрание представителей разных сословий оказалось не в состоянии выработать общеприемлемые рекомендации по Уложению. Дело было не только в том, что интересы различных сословий, мягко говоря, не совпадали, но и в том, что собрания такого рода вообще малопригодны для осуществления законотворческой деятельности. Необходим был длительный опыт совместной работы в рамках постоянного органа (на этом, в частности, настаивал Дидро), а также наличие разработанного проекта, который мог бы служить основой для обсуждения («Наказ» был лишь программой законодательных работ). Екатерина II все более и более тяготилась работой Комиссии, которая в конце концов была распущена, оставшись в российской истории как неудачный опыт самостоятельной законодательной деятельности сословий.

Однако это не означало, что о создании парламента, конституционной монархии в России нигде и ничего не говорилось. Процесс формирования идей и их практическую реализацию ускорило принятие первой в мире демократической Конституции США в 1787 г. Этот знаменательный шаг в мировой истории не остался незамеченным. В странах мира начинаются поиски путей демократического преобразования правового поля, формирования парламентских органов как органов народного представительства.

Несколько раз проекты создания представительных учреждений составлялись по распоряжению Александра I. В 1809 г. составление проекта коренных преобразований поручается М. М. Сперанскому. По-видимому, Александр I почувствовал, что предпринятая им ранее административная реформа не привела к принципиальному улучшению работы государственного аппарата. В России передовые идеи создания конституционной монархии в числе первых высказал и сформулировал М. М. Сперанский.

**1.2. Высшие органы государственного управления в России**

**в XVIII – XIX вв.**

**Органы государственного управления в России в 1-й половине XVIII в.**

Во главе всей системы управления государством стоял абсолютный монарх, которому принадлежала высшая законодательная, исполнительная, судебная власть. Он являлся главнокомандующим вооруженными силами страны. С подчинением церкви государству монарх стал и главой церкви. Реформа органов центрального управления проводилась параллельно с реформой высшего управления. Суть преобразований состояла в изменении структуры, компетенций и состава высшего правительственного учреждения – Сената в целях приспособления его к системе новых центральных учреждений - коллегий.

В феврале 1711 г. был учрежден Сенат. Первоначально он состоял из 9 человек, назначаемых царем, независимо от их происхождения. Царь контролировал деятельность Сената через специально созданные органы. Главную роль в Сенате играло присутствие, т. е. общее собрание сенаторов. Здесь обсуждались и решались голосованием основные вопросы, подведомственные Сенату, вначале единогласно, а с 1714 г. большинством голосов.

Наиболее полно положение Сената в системе власти отразила «Должность Сената» - специальная инструкция, определявшая полномочия, устройство, делопроизводство Сената в новых условиях. С 1718 по 1722 г. Петр I шесть раз перерабатывал проект «Должности» т. к. этот документ имел большое значение. «Должность» сразу же определила высокое место Сената как хранителя государственных интересов: «Едино же сказать - всегда Сенату подобает иметь о монашеской и государственной пользе неусыпное попечение, доброе бы простирать и все, что вредно может быть, всемерно отвращать».

В соответствии с этим повышалась ответственность самих сенаторов, обязанных как зеницу ока хранить свое достоинство. Глава 10-я «Должности» предупреждала: «1. Никому в Сенате не позволяется разговоры иметь о посторонних делах, которые не касаются к службе нашей, меньши же кому дерзновение иметь бездельными разговорами или шутками являтися; 2. Но надобно ведать, что есть оное место сочинено, где поступать подобает со всякою надлежащею учтивостию, понеже Сенат собирается вместо присудствия нашей персоны во отлучении».

Сенат занимал ключевое положение в петровской государственной системе государственного управления. Он сосредотачивал судебные, административные и законосовещательные функции, ведал губерниями, а также - коллегиями и другими центральными учреждениями. Поначалу в 1718 г., Петр I распорядился, чтобы в состав Сената вошли все президенты коллегий. Идея была заманчива - коллегиальный принцип пронизывал все управление: коллегии управлялись коллегией, состоящей из президентов коллегий. Однако вскоре от этой идеи пришлось отказаться: сосредоточение в одних руках обязанностей президента и сенатора эффекта не дало, кроме того президенты были перегружены работой в своих коллегиях.

Работал Сенат согласно коллегиальным принципам. Единство места, времени и состава присутствия, как условия, необходимого для деятельности Сената - бюрократического учреждения, сохранялось и фиксировалось «Должностью»: «1. Без согласия всего Сената ничто делать подобает, паче же ниже, что вершить возможно; 2. Ежели ж бы иногда кто за болезнию или некоторой крайней нужды не в присутсвии был, того для делам оставленным быть не надобно; 3. Однако о важных делах и отсудствующим подобает прежде вершения всякому осведомлену быть; сии отлучки раумеетца кроме дальних и ево мнение на письме получить; 4. И надобно, чтоб всякие дела не в обособливых домах или в беседах, но в Сенате вершить и в протокол введеным быть надлежит; 5. И не надлежит же сенатцким членам никого посторонних с собою в Сенат брать, которому бы тамо по званию своему быть не подобало».

Полномочия Сената:

• Сенат издавал указы общегосударственного значения от своего имени;

• разрабатывал законопроекты или участвовал в их обсуждении;

• осуществлял контроль над деятельностью государственных учреждений;

• был высшей судебно-апелляционной инстанцией.

С 1722 г. Сенат получил право посылать ежегодно в губернии, провинции одного ревизующего сенатора. После смерти Петра I роль Сената как органа, руководившего деятельностью центральных учреждений управления, стала снижаться.

Помимо присутствия в Сенат в 1718 – 1722 гг. входили:

* Президенты коллегий (выведенные затем из состава Сената);
* Разрядный стол (позже его сменила герольдмейстерская контора во главе с герольдмейстером), ведавший учетом дворян, прохождением ими службы, назначением дворян на государственные должности;
* Расправная палата для расследования служебных преступлений и злоупотреблений и для докладов по ним присутствию Сената;
* генерал-рекетмейстер – для приема и рассмотрения жалоб на центральные учреждения и др.;
* фискалы должны были «тайно проведывать, доносить и обличать» все злоупотребления должностных лиц, как высших, так и низших, надзирать за исполнением законов, преследовать казнокрадство, взяточничество и хищения, совершенные должностными лицами. Во главе фискалов находился генерал-фискал, назначавшийся царем, со своим помощником обер-фискалом, назначавшимся Сенатом. Им были подчинены фискалы при коллегиях, провинциал-фискалы в губерниях и городовые фискалы в городах.

До образования коллегий (1718 – 1720 гг.) средством административной связи Сената с местными учреждениями служили губернские комиссары, состоявшие при Сенате (по два от каждой губернии).

В истории государственной реформы органов и системы управления особое место занимает Указ от 12 января 1722 г. Он свидетельствует об умении Петра оценивать изменяющуюся обстановку, вносить коррективы в планы преобразований. Поняв ошибочность ситуации, когда президенты в качестве сенаторов должны сами себя судить, Петр этим указом вывел президентов из Сената и признал неудачу своей затеи создать коллегию коллегий. Кроме того, указ углубил реформу Сената, заложил в его основу некоторые новые принципы, усилившие значение Сената в системе управления. 4-й пункт указа гласит: «Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору. Также надлежит быть при Сенате рекетмейстеру, экзекутору и герольдмейстеру или иной какой чин, кто б дворян ведал и всегда представлял к делам, когда спросят».

Этим указом создавался важнейший орган самодержавного государства XVIII века – прокуратура. К ее организации Петр шел давно, назначая в Сенат для наблюдения за сенаторами гвардейских офицеров, затем В. Н. Зотова в должности генерал-ревизора, и в конце концов в 1722 г. по образу французского государственного аппарата в России появился генерал-прокурор. На этой основе был образован целый институт, возглавляемый генерал-прокурором – институт публичного, явного надзора. Помимо должности генерал-прокурора, которую занял один из ближайших сподвижников Петра - П. И. Ягужинский, была образована специальная Прокурорская контора при Сенате, введена должность помощника генерал-прокурора - обер-прокурора, а самое главное, вводилась должность прокурора во всех центральных учреждениях. Коллежские и судебные прокуроры были независимы от своих учреждений, подчинялись непосредственно генерал-прокурору, а последний согласно «Должности»: «1. Должен смотрить над всеми прокуроры, дабы в своем звании истинно и ревностно поступали; 2. А ежели кто в чем преступит, то оных судить в Сенате; 3. И должен все прокурорские донесения предлагать Сенату и инстиговать чтоб по них исполнено было». Петр I возлагал большие надежды на эффективность работы прокуратуры, т. к. царя воодушевлял пример генерал-прокурора П. И. Ягужинского, не запятнавшего себя злоупотреблениями или взятками.

Независимое положение в Сенате занимал генерал-прокурор со своим помощником – обер-прокурором. Должность генерал-прокурора была учреждена в 1722 г. для гласного надзора за деятельностью всех учреждений, в том числе и Сената. Генерал-прокурору, ответственному только перед царем, подчинялись прокуроры, учрежденные при коллегиях и надворных судах. Он являлся «оком государевым» и «стряпчим о делах государственных», возглавлял сенатскую канцелярию. Все дела, поступавшие в Сенат, обязательно проходили через генерал-прокурора и им вносились на рассмотрение. Он созывал заседание Сената и председательствовал на них, пользовался правом донесения царю о неправильных действиях Сената, обладал законодательной инициативой.

В феврале 1726 г. для решения вопросов внутренней и внешней политики государства был создан Верховный Тайный Совет. Состав Совета был чрезвычайно узок. Решающую роль в его деятельности первое время играли А. Д. Меньшиков и ближайшие его сторонники. Сенат и коллегии фактически подчинялись Верховному Тайному Совету. Он рассматривал жалобы на Сенат и коллегии, сенаторы назначались из лиц, рекомендованных Советом.

По указу от 4 августа 1726 г. Верховный Тайный Совет получил даже законодательные полномочия. Законы подписывались либо императрицей (тогда царствовала Екатерина I), либо Верховным Тайным Советом, В 1730 г. Верховный Тайный Совет был упразднен.

При Петре III был учрежден Императорский Совет. Он состоял из восьми человек. В 1769 г. Екатерина II создала Совет при высочайшем дворе, вначале занимавшийся военными вопросами, а затем и внутренней политикой страны. В него входили руководители центральных органов управления, действовал он до 1801 г.

**Основные органы государственного управления в период царствования Екатерины II.**

Первые годы правления императрица Екатерина II посвятила укреплению своей власти, подбору доверенных лиц, изучению положения дел в государстве, а также более основательному знакомству с Россией (в 1763 – 1767 гг. она совершила три поездки по европейской части страны). В это время в России начинает проводиться политика просвещенного абсолютизма. Считая себя ученицей французских философов XVIII в., Екатерина II стремилась с помощью некоторым преобразований устранить элементы «варварства» из жизни страны сделать русское общество более «просвещенным», близким к западно-европейскому, но при этом сохранить в неприкосновенности самодержавие и его социальную базу – дворянство. Для развития предпринимательства также принимались меры. В 60-70 гг. было запрещено покупать крестьян для промышленных предприятий, объявлена свобода организации промышленного дела, отменены всевозможные монополии, а также внутренние таможенные сборы, что способствовало включению во внутреннюю торговлю новых земель, присоединенных к Российскому государству, в годы царствования Екатерины II: некоторых областей Украины, Белоруссии, Прибалтики, причерноморских, приазовских, кубанских степей, Крыма.

Значительное внимание при Екатерине II уделялось развитию системы образования: создавались воспитательные дома, институты для девиц, кадетские корпуса. В 80-е гг. XVIII в. при организации губернских и уездных народных училищ был провозглашен принцип бессословного обучения.

Наряду с подобными прогрессивными мероприятиями, объективно способствовавшими развитию буржуазных отношений, в России происходит усиление крепостничества. Уже в манифесте 6 июля 1762 г., объяснявшем причины переворота, определена одна из основных целей внутренней политики Екатерины II –– всемерно поддерживать помещиков и держать в повиновении крестьян. В 60-е гг. XVIII в., когда императрица на словах еще поддерживала идею освобождения крестьян, крепостным было запрещено жаловаться на барина, помещикам разрешено отправлять своих крестьян на каторгу. В целях уничтожения взрывоопасных очагов на юге было ликвидировано самоуправление и осуществлена перестройка казацких округов, здесь в конце XVIII в. было распространено крепостное право.

В годы правления Екатерины II, происходит усиление эксплуатации крестьян: крепостные составляли около 50% общей их численности, более половины из них были на барщине, которая в целом по стране к 80-м гг. XVIII в. увеличилась до 5 дней в неделю вместо 3 дней в 60-е гг. Особенно широко во второй половине XVIII в. распространилась торговля крепостными. Положение государственных крестьян также ухудшилось - были увеличены наложенные на них повинности, активно проводилась раздача государственных крестьян помещикам.

Однако стремясь поддержать свою репутацию «просвещенного монарха», Екатерина II не могла допустить полного превращения крепостных крестьян в рабов: они продолжали считаться податным сословием, могли обращаться в суд и быть в нем свидетелями, могли, правда с согласия помещика, записываться в купцы, заниматься откупами и пр.

В последние годы своего правления под влиянием крестьянской войны под предводительством Е. Пугачева (1773 – 1775), и особенно Великой французской революции (1789 – 1794), Екатерина II постепенно отходит от просвещенного абсолютизма. В основном это касается идеологической сферы –– идет преследование передовых идей, способных привести к изменению существующего порядка, чего императрица стремится избежать любой ценой. Однако основы жизни общества, заложенные политикой просвещенного абсолютизма, остаются практически без изменений до самой смерти Екатерины II.

Одной из характерных, существенных черт политики просвещенного абсолютизма Екатерины II было упорядочение системы государственного управления. Мысль о необходимости этих преобразований была высказана уже в манифесте 6 июля 1762 г., осуществление ее было начато с преобразования Сената.

Сразу же по восшествии Екатерины II на престол участник переворота Н. И. Панин (1718 – 1783), известный дипломат, советник Коллегии иностранных дел, представил императрице проект изменений в центральном управлении. Он предлагал создать постоянный императорский совет, состоящий из четырех секретарей (иностранных и внутренних дел, военного и морского департаментов) и двух советников. Все важнейшие вопросы должны были рассматриваться Советом в присутствии императрицы, которая принимала окончательные решения. Кроме того, предлагалось разделить Сенат на шесть департаментов.

Проект Н. И. Панина, как ограничивающий самодержавную власть императрицы, был ею отклонен, однако, для ускорения и упорядочения делопроизводства мысль о разделе Сената была проведена в жизнь в 1763 г. Было создано шесть департаментов, четыре из которых находились в Петербурге:

* первый занимался важнейшими внутренними и политическими делами;
* второй – судебными;
* третий ведал полицией, высшим образованием, делами западных окраин государства, путями сообщения;
* четвертый - военными и морскими делами.

Два московских департамента соответствовали первому и второму петербургским.

Многие важные вопросы Екатерина II решала без участия Сената. Отношения с ним она поддерживала через генерал-прокурора Л. Л. Вяземского (1727 – 1793), получившего секретную инструкцию препятствовать законодательной деятельности Сената. В результате значение Сената уменьшилось и из высшего органа государственного управления он превратился в центральное административно-судебное учреждение. В 70-80 гг. XVIII в. произошло дальнейшее ослабление органов центрального управления. После реформы местного управления 1775 г., когда генерал-губернаторы и губернаторы получили право непосредственного доклада императору, сузилась компетенция Сената и как органа контроля за местным управлением. За Сенатом в основном сохранилось право высшего судебного учреждения страны. Его департаменты превратились в высшие апелляционные инстанции для судов губерний. После реформы 1775 т. деятельность Сената ограничивается судебными функциями.

К 90-м гг. XVIII в. большинство коллегий прекратило свое существование: в 1779 г. – Мануфактур-коллегия (промышленность), в 1780 г. – Штатс-контор – (государственные расходы), в 1783 г. – Берг – (горнорудная промышленность), в 1784 г. – Камер – (государственные доходы), в 1786 г. – Юстиц-коллегия (судебная) и Вотчинная (вопросы землевладения), в 1788 г. – Ревизион-коллегия (контроль государственных расходов). Были оставлены лишь те коллегии, дела которых нельзя было передать органам местного управления: Иностранная, Военная, Морская и Коммерц-коллегия, а дела большинства коллегий переходят к новым губернским учреждениям.

Таким образом, в царствование Екатерины II роль центральных органов постепенно была сведена к общему руководству и наблюдению, основные вопросы управления стали решаться на местах.

**Высшие органы государственного управления Российской империи в 1-ой половине XIX в.**

Император, возглавлявший всю полноту власти, опирался на разветвленный управленческий аппарат; высшим совещательным органом при императоре с 1801 по 1810 гг. был Непременный Совет, в который входили 12 человек, назначаемых царем. В 1810 г. Непременный Совет был упразднен, и высшим законосовещательным органом стал Государственный Совет.

Важнейшим центральным органом государственного управления в России в первой половине XIX в. была Собственная его императорского Величества канцелярия, созданная в конце XVIII в. При вступлении на российский престол Николая I роль Канцелярии особенно усилилась. Фактически с середины 20-х гг. XIX в. она становится органом, возглавившим всю систему центральных отраслевых органов государственного управления. Структура Канцелярии соответствовала ее функциям и усложнялась параллельно с их расширением. В ее составе было шесть отделений.

I отделение было образовано в 1826 г. Его задача определялась как контроль за деятельностью министерств и ведомств, министров и высших чиновников министерств. Это отделение также занималось назначением и увольнением высших чиновников.

II отделение было создано в 1826 г. для анализа и обобщения юридической практики и записи законов Российской империи.

III отделение было организовано в 1826 г. на «базе Особой канцелярии Министерства внутренних дел, которая ведала вопросами политической и государственной безопасности. Его задачами были руководство полицией, борьба с государственными преступлениями и противниками существующего режима, сектантами и раскольниками, высылка и размещение ссыльных, управление тюрьмами и наблюдение за иностранцами. Соответственно этим масштабным задачам сформировалась и структура III отделения, которая с конца 20-х гг. включала восемь отделов.

Первый отдел организовывал сбор данных по всем вопросам, входящим в компетенцию III отделения.

Второй отдел организовывал контроль за деятельностью религиозных сект и раскольников.

Третий отдел - борьба с подделкой денег и ценных бумаг.

Четвертый - организация надзора за гражданами.

Пятый - координация усилий по административной высылке поднадзорных.

Шестой отдел осуществлял руководство за местами лишения свободы.

Седьмой отдел - организация наблюдений за иностранными подданными на территории Империи.Основной задачей Восьмого отдела было проведение научных изысканий по всем вопросам, интересующим III отделение, для чего собирались и обобщались статистические и прочие материалы, готовились справки и доклады. Одной из наиболее колоритных фигур николаевского времени, возглавляющих III отделение, был Л. В. Дубельт (1792 – 1862).

В своей деятельности III отделение опиралось на разветвленную агентурную сеть. Агентами были благонадежные лица, однако и они не всегда разделяли оптимизм руководителей III отделения по отношению к российским реалиям. Показательна в этом отношении позиция агента III Отделения, известного публициста середины XIX в. Н. И. Греча (1787 – 1867). Он утверждал, что в России злоупотребления срослись с общественным бытом, сделались необходимым его элементом.

Полномочия III отделения и его возможности были очень велики: оно могло затребовать у любого чиновника, вплоть до министров и губернаторов, любые сведения, и чиновники были обязаны предоставить их. В ведении этого отделения находились политические тюрьмы - Шлиссельбургская и Петропавловская и Алексеевский равелин. В 1827 г. при III отделении был создан корпус жандармов, а вскоре образована сеть жандармских округов, которые подчинялись Главному жандармскому управлению. С 1826 г. начальником III Отделения и шефом жандармов был А. Х. Бенкендорф (1783 – 1844), вошедший в историю как участник подавления восстания декабристов и притеснитель величайшего поэта России А. С. Пушкина.

IV отделение, созданное в 1827 г., должно было контролировать и направлять работу женских учебных заведений и благотворительных учреждений.

V отделение было образовано в 1836 г. специально для выработки проекта реформы по управлению государственными крестьянами.

VI отделение, функционирующее с 1842 г., было призвано готовить материалы, относящиеся к управлению территорией Кавказа.

Все шесть отделений Канцелярии фактически представляли собой самостоятельные высшие государственные учреждения, и между ними существовала постоянная и глубокая внутренняя связь. Канцелярия, таким образом, вполне может рассматриваться как высший правительственный орган с самыми широкими полномочиями и важнейшими функциями.

В 1810 г. был создан Государственный Совет. На Государственный Совет была возложена функция разработки законопроектов, утверждаемых императором. Главная задача Государственного Совета была определена как приведение всей правовой системы страны к единообразию.

Председателем Государственного Совета был император. Общее количество членов Совета составляло от 40 до 80. В его состав входили все министры и некоторые другие высшие чиновники, часть членов Совета назначалась императором по своему усмотрению. Государственный Совет включал пять департаментов - дел военных, дел гражданских и духовных, законов, государственной экономии. В 1831 г. к ним был добавлен еще один - департамент царства Польского. Деятельность Государственного Совета была организована в форме общих собраний и заседаний по департаментам. Все текущее делопроизводство было сосредоточено в канцелярии Государственного Совета, которой руководил государственный секретарь. Первым государственным секретарем был М. М. Сперанский.

Высшим судебным органом Российской империи в первой половине XIX в. был Сенат, однако, эти его функции четко обозначились не сразу. В самом начале XIX в. в 1802 г. Александром I была предпринята попытка придать Сенату важные управленческие функции: Сенат был объявлен верховным учреждением империи и в соответствии с этим должен был контролировать деятельность коллегий и губернаторов, проводить ревизии деятельности местных органов власти, для чего собирал и обобщал необходимые материалы, которые затем передавал в случае необходимости компетентным органам. Кроме того, на Сенат были возложены функции конституционного суда, т. е. представлять императору о несоответствиях издаваемых указов существующим. Однако эта попытка оказалась неудачной, и постоянно шел процесс сужения компетенции Сената, который из высшего органа суда и надзора за правительственными учреждениями превратился в 20-е гг. XIX в. в высший судебный орган империи. Департаменты Сената являлись высшими апелляционными инстанциями для судов губерний.

Организационно в первой половине XIX в. Сенат представлял собой совокупность ряда полусамостоятельных учреждений – департаментов. В состав каждого департамента входили несколько сенаторов, назначаемых царем, а также несколько генералов, а во главе каждого департамента стоял обер-прокурор. Число департаментов Сената к середине XIX в. увеличилось до 12.

Стиль работы Сената характеризовался медлительностью в принятии решений и огромным наплывом дел. В канцеляриях департаментов Сената процветали взяточничество и волокита, чиновники Сената покрывали любое нарушение закона. Сенат постепенно превращался в своеобразную богадельню для престарелых высших чиновников, и деятельность его в целом была малоэффективной. Все попытки реформировать Сенат, предпринимаемые, в частности, М. М. Сперанским, ни к чему не привели.

**Высшие и центральные органы государственного управления в России во второй половине XIX в.**

После создания в 1861 г. Совета министров Государственный совет сохранил значение высшего законосовещательного учреждения и старое организационное устройство. Особенно велика была его роль в подготовке и проведении буржуазных реформ 60—70-х годов. В условиях «кризиса верхов» правительство нуждалось в коллективном мнении высшей бюрократии.

В 1884 году при Государственном совете было создано Особое присутствие «для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Сената». Таким образом, даже высшее судилище России находилось под надзором бюрократии. Государственный совет по-прежнему оставался важным звеном в системе государственного аппарата России. Роль этого учреждения подчеркивалась тем, что во главе его стояли великие князья Константин Николаевич (1865 – 1881) и Михаил Николаевич (1881 – 1905).

Характер самостоятельного высшего учреждения имела и Комиссия прошения. В 1895 году она была преобразована в «Канцелярию по принятию прошений на высочайшее имя приносимых». Через это учреждение представители господствующего класса осуществляли право «законодательной инициативы». В Комиссию прошений, а затем в Канцелярию шел поток жалоб и прошений, которые подвергались тщательной фильтрации. В связи с расширением значения Канцелярии, Особое присутствие для предварительного рассмотрения «всеподданнейших» жалоб на определения департаментов Сената было упразднено.

К Государственному совету по составу, делопроизводству и характеру деятельности были близки так называемые высшие комитеты.

19 февраля 1861 г. Главный комитет по крестьянскому делу был преобразован в постоянно действующий Главный комитет об устройстве сельского состояния, осуществлявший наблюдение за проведением крестьянской реформы и обсуждение связанных с ней законопроектов и административных мероприятий (в частности, по борьбе с крестьянскими волнениями). Этот комитет действовал в тесной связи с Государственным советом. Его председателем был великий князь Константин Николаевич, делопроизводство велось в Государственной канцелярии.

В России и после 1861 года продолжали действовать некоторые дореформенные комитеты: только в 1864 году был ликвидирован Второй Сибирский комитет. Вплоть до упразднения наместничества на Кавказе (1882 год) действовал Кавказский комитет.

Существование других высших комитетов было связано с некоторыми важнейшими вопросами внутренней политики. В 1862 – 1865 гг. действовал Западный комитет – чрезвычайный орган для проведения мероприятий по ликвидации последствий польского восстания. В 1864 г. создан и существовал до 1881 г. Комитет по делам царства Польского, рассматривавший проекты изменений в управлении царства Польского и проведении в нем крестьянской реформы.

В 1884 г. в составе Государственного контроля был учрежден Железнодорожный отдел, преобразованный в 1891 г. в Департамент железнодорожной отчетности. Высшее руководство всей железнодорожной политикой в стране было возложено на специальный межведомственный Главный комитет железных дорог, созданный в 1856 г. во главе с графом А. Ф. Орловым. С железнодорожной политикой правительства было связано существование Комитета железных дорог (1859 – 1874) и Комитета Сибирской железной дороги (1892 – 1905).

По мере проведения буржуазных реформ и укрепления самодержавно-бюрократического аппарата России роль Совета Министров начинает падать. В 70-х гг. его заседания собирались редко, а с 1882 г. прекратились вообще.

Собственная его императорского величества канцелярия продолжала в 60-70-х годах играть значительную роль в государственном аппарате России. Буржуазные реформы почти не коснулись этого учреждения; оно сохранило дореформенную обособленность, функции и устройство (четыре отделения).

Довольно активной была деятельность Второго отделения канцелярии. С 1862 г. оно стало важнейшим звеном законодательства: здесь предварительно рассматривался всякий законопроект, подлежащий внесению из министерства в Государственный совет. Второе отделение принимало участие в разработке многих буржуазных реформ: не только редактировало законопроекты и составляло на них отзывы, но иногда составляло проекты предполагаемых реформ (например, устав уголовного судопроизводства). В 1882 г. Второе отделение было упразднено, а его дела были переданы в Государственный совет.

Приспособленное к борьбе с небольшими организациями революционеров и крестьянскими «бунтами» Третье отделение в условиях массового революционного движения 60—70-х годов с трудом справлялось со своими обязанностями.

Четвертое отделение в 60-70-х гг. также сохраняло старые порядки и устройство. 12 августа 1880 г. оно преобразуется в самостоятельное высшее учреждение – Собственную его императорского величества канцелярию по учреждениям императрицы Марии.

После закрытия Второго и Третьего отделений оставшееся в составе канцелярии царя Первое отделение стало именоваться Собственной его императорского величества канцелярией (22 февраля 1882 г.) с сохранением за ней значения канцелярии царя по различным вопросам. Особенно возросло значение этой канцелярии в вопросах заведования личным составом чиновников. Для заведования делами, определения на службу, чинопроизводства, наград или увольнения чиновников до V класса при Канцелярии в 1894 г. был учрежден Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах, а также Инспекторский отдел.

Летом 1878 г. под председательством министра государственных имуществ П. А. Валуева было создано «Особое совещание для изыскания мер и лучшей охраны спокойствия и безопасности в империи». В состав этого межведомственного органа вошли шеф жандармов генерал Н. В. Мезенцов и министры: внутренних дел – Л. С. Маков, юстиции – Д. Н. Набоков и военный – Д. А. Милютин.

После взрыва в Зимнем дворце 5 февраля 1880 г. последовал указ 12 февраля 1880 г. о создании «Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия» во главе с генералом М. Т. Лорис-Меликовым. В ведение этой комиссии поступили все политические следствия по столице и Петербургскому военному округу, а также верховный надзор за политическими следствиями по всей стране.

Свое значение высшего органа суда и надзора сохранял в пореформенной России Правительствующий Сенат. Большее значение в Сенате приобрели открытые в 1866 г. кассационные департаменты (Уголовный и Гражданский), которые рассматривали жалобы и протесты на решения местных судов, отменяли эти решения в том случае, если было замечено нарушение форм судопроизводства, передавали дело на пересмотр в другой судебный орган.

В Особом присутствии Сената рассматривались самые крупные народнические процессы 70-х годов: «долгушинцев», о демонстрации на площади Казанского собора 6 декабря 1876 г., «процесс 50-ти», «процесс 193-х». В мае 1877 г. в Особом присутствии Сената рассматривался процесс первой рабочей организации в России – «Южнороссийского союза рабочих».

В годы политической реакции 80-х годов значение Государственного совета несколько падает. Александр III предпочитает обсуждать законопроекты в Комитете министров – узком круге доверенных высших чиновников.

Следовательно, в XVIII – XIX вв. в России глава государства постоянно проводил преобразования структуры высших учреждений в системе государственного управления. Отсутствие законодательных органов компенсировалось деятельностью Сената, Верховного Тайного Совета, Императорского Совета, Непременного Совета, Собственной Его Императорского Величества канцелярии.

**1.3. Идеи М. М. Сперанского о конституционной монархии и разделении властей в России**

М. М. Сперанский занимал высшую государственную должность после императора – должность вице – канцлера. Государственное мышление, широта кругозора позволили ему сочетать административную работу с работой по выработке предложений по оптимизации государственного аппарата и совершенствованию законодательства.

С 1801 г. проекты всех важнейших законов редактировались М. М. Сперанским, состоявшим в должности управляющего Министерством внутренних дел. Управляющий МВД стал довереннейшим сотрудником императора в 1807 г., а члены Тайного совета один за другим удаляются от царя. М. М. Сперанский заменил целый коллектив, и именно ему Александр 1 поручил разработать проект преобразования государства.

По словам М. М. Сперанского, «весь разум его плана состоял в том, чтобы посредством законов учредить власть правительства на началах постоянных и тем сообщить действию этой власти более достоинства и истинной силы».

В своем проекте М. М. Сперанский предложил выделить две основные категории законов:

— законы государственные, регулирующие отношения между государством и подданными;

— законы гражданские, определяющие отношения частных лиц между собой.

Государством, по мнению М. М. Сперанского, «управляют и движут» три силы: законодательная, судебная и исполнительная.[[96]](#footnote-96) В соответствии с этим М. М. Сперанский определял устройство порядка законодательного, исполнительного и судебного. М. М. Сперанский – автор «Плана государственного преобразования» – сторонник разделения властей. Он писал, что нельзя основать правление на законе, если одна «державная власть» будет и принимать закон и исполнять его.

Законодательная инициатива, порядок законодательный, по М. М. Сперанскому, складывается из трех элементов: из предложения закона, уважения его (то есть рассмотрения, одобрения) и учреждения.

Предложение закона должно быть прерогативой правительства. Только в двух случаях М. М. Сперанский предусматривает возможность внесения законопроекта «законодательным сословием»:

— когда правительство нарушит «коренной государственный закон» или свободу личности;

— когда правительство в установленное время не представит узаконенных отчетов о своей деятельности.

«Уважение законов» принадлежит законодательному сословию, но монарх тоже имеет такое право. Утверждение законов принадлежит державной власти.

М. М. Сперанский предложил два варианта организации верховной власти. Первый заключался в том, чтобы облечь правление самодержца всеми внешними формами закона, но при этом сохранить в неприкосновенности все его полномочия. Второй вариант устройства предлагал фактически ограничить самодержавие системой учреждений законодательной власти.

В случае использования первого варианта М. М. Сперанский говорил о необходимости:

— установить сословие, которое представляло бы «силу законодательную свободную», но на самом деле находилось бы в полной зависимости от монарха;

— так организовать исполнительную власть, чтобы она действовала самостоятельно, хотя при этом была подотчетна власти самодержавной;

— судебной власти предоставить все преимущества видимой свободы, но фактически связать ее такими ограничениями, чтобы она тоже была зависима от самодержавной власти.

В случае использования второго варианта:

— законодательное сословие должно быть так устроено, чтобы ничего не совершать без санкции державной власти, но чтобы при этом «мнения его были свободны и выражали бы мнения народные;

— власть исполнительная должна быть вверена только правительству, но ее «должно поставить в ответственность законодательной власти»;

— все вопросы в сфере судопроизводства должно решать судебное сословие: правительство осуществляет лишь надзор за его деятельностью.

Сам М. М. Сперанский был сторонником второго варианта, поскольку с идеей его проекта он согласуется лучше первого.[[97]](#footnote-97)

Императорской, или державной власти в проекте уделено внимания немного. М. М. Сперанский предлагал свести роль императора к утверждению законов. В судебной сфере «действие власти державной» должно быть ограничено одним установлением власти надзирающей и охраняющей судные образы». В полном объеме императору должна была принадлежать только исполнительная власть.

В своем проекте М. М. Сперанский уделил внимание и избирательному праву; но прежде чем говорить об избирательном праве, он останавливается на понятии гражданских прав вообще. М. М. Сперанский подразделил их на общие и особенные.

Общие гражданские права включают в себя:

— личные – никто не может быть наказан без суда, и никто не обязан нести личную службу иначе, как по закону;

— вещественные – всякий имеет право на приобретение движимой и недвижимой собственности, и никто не должен нести никаких повинностей иначе, как по закону или добровольному волеизъявлению.

Особенные гражданские права имеют те, «кто образом жизни и воспитанием к ним приуготовлен», то есть главным образом дворяне. Особенными являются следующие права:

— быть изъятым из общей очередной военной службы (это не означало освобождения от службы вообще);

— приобретать в собственность населенную недвижимость.

Говоря об избирательном праве, М. М. Сперанский подчеркивал, что лица, имеющие собственность, должны допускаться к участию в выборах; однако он категорически возражал против участия в осуществлении избирательного права рабочих, ремесленников, поденщиков, слуг, хотя бы те и имели собственность. Однако здесь же М. М. Сперанский фиксирует право перехода из одного сословия в другое. Для того чтобы осуществить это право, необходимо приобрести недвижимость «в известном количестве» и исполнить повинности, «коими обязан был прежнему состоянию».

Прежде чем перейти к детальному рассмотрению системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти, М. М. Сперанский говорил о «четырех степенях» – инстанциях всех ветвей власти. «Первая степень порядка законодательного, исполнительного и судного будет в волостных городах, округ составляющих. Вторая степень – в окружном городе. Третья – в губернском, и четвертая – в столице».

В соответствии с такой градацией низшим законодательным органом должна была стать волостная дума. К ее компетенции М. М. Сперанский относил: выбор членов волостного правления; отчет в сборах и расходах денежных средств, вверенных волостному правлению; выбор депутатов в окружную думу; составление списка двадцати «отличнейших обывателей волости»; представление окружной думе об общественных волостных нуждах.

К компетенции окружной думы должны были относиться вопросы выбора членов окружного суда и окружного совета, а также избрание депутатов в губернскую думу. Остальные полномочия совпадали с соответствующими полномочиями волостной думы. Компетенция губернской подобна компетенции окружной думы.

Думы всех трех уровней должны были созываться раз в три года. Срок полномочий их депутатов также был равен трем годам. По окончании заседаний в думах трех уровней списки всех избранных в суды представлялись на имя канцлера юстиции; а списки избранных в советы всех уровней так же, как отчеты и представления о нуждах, передавались канцлеру Государственной Думы. Избиратели (это были собственники, т. е. предполагался имущественный ценз) избирали волостные думы, те – окружные, а окружные в свою очередь – формировать губернские думы. Эта система многоступенчатых выборов напоминала модель, практиковавшуюся во Франции при избрании Генеральных Штатов, а впоследствии – Совета пятисот.[[98]](#footnote-98)

Государственная Дума должна была выступать в качестве высшего законодательного органа. В отличие от нижестоящих дум она должна была собираться ежегодно. Срок полномочий ее депутатов определялся в зависимости от предложенного количества дел. Деятельность Государственной Думы прекращалась: при предоставлении отсрочки до будущего года (эта отсрочка должна была оформляться актом державной власти в Государственном Совете); при увольнении всех депутатов (закрепляемом таким же актом, но с указанием фамилий новых членов Государственной Думы). Таким образом, несмотря на выборность думцев, император мог уволить не устраивающий его состав высшего законодательного органа.

В Государственной Думе образовывались: комиссия законов государственных; комиссия законов гражданских; комиссия уставов и учреждений; комиссия министерских отчетов и взыскания ответственности; комиссия представлений о государственных нуждах; комиссия финансов. Все эти комиссии должны были выбираться из депутатов Государственной Думы.

По проекту М. М. Сперанского, «первая степень порядка судного» – волостной суд – должна состоять из главного волостного судьи, его товарища и волостных судей, «постоянно пребывающих». В волостном суде предполагалось присутствие присяжных заседателей – из того же сословия, что и подсудимый. В том случае, если нельзя найти присяжных из сословия подсудимого, дело должно передаваться окружному суду. К компетенции волостного суда относилось главным образом рассмотрение маловажных проступков, а также гражданских дел. Процесс должен быть устным, без ведения протокола судебного заседания.

В структуре формального судопроизводства первоначальным элементом предлагалось считать окружной суд. В окружном суде выделялись гражданское и уголовное отделения, во главе каждого должен был стоять председатель, выступающий не в роли судьи, а в роли охранителя процессуальных форм.

В окружном суде также предполагалось введение института присяжных.

Устройство губернского суда повторяло устройство окружного.

Большое значение М. М. Сперанский уделил Сенату, который должен был стать верховным судом для всей империи. Сенат предполагалось составить из четырех департаментов: двух – по уголовным делам, и двух – по гражданским.

М. М. Сперанский выделил две стадии судебного процесса, осуществляемого Сенатом. Первая – производство дела, осуществляемое рекетмейстерами под председательством обер – прокурора. Их задача заключается в том, чтобы «собрать все сведения и привести дело в совершенную ясность». Вторая стадия – «суждение» – решение по делу.

Первая стадия сенатского судопроизводства может рассматриваться в двух аспектах:

— если Сенат выступает в роли апелляционного суда, то первая стадия представляет собой судебное следствие;

— если же Сенат выступает в роли верховного уголовного суда, занимающегося государственными преступлениями, то эта стадия представляет собой предварительное следствие.

Судебная реформа по проекту М. М. Сперанского опередила свое время: она была даже радикальнее реформы 1864 г., предусматривавшей судопроизводство с участием присяжных только по гражданским делам и только на уровне окружного суда.

Исполнительная власть, или «порядок исполнительный», по мнению М. М. Сперанского, «есть не что иное, как способ, коим законы приводятся в действие». По мысли М. М. Сперанского, сколько есть «разнообразных частей закона» – отраслей права, столько должно быть «отдельных частей исполнения». Видимо, поэтому он начинает главу об организации исполнительной власти не с местных органов, а с центральных – министерств. Определив, что «в порядке исполнительном есть пять главных и отдельных частей»: внешняя политика, устройство внешней безопасности, устройство и надзор суда, публичная экономия, устройство внутренней безопасности,— М. М. Сперанский выделяет пять соответствующих им министерств.

М. М. Сперанский считал, что исполнительная власть должна быть основана на тех же принципах единства и постепенности, на которых базируются иные ветви власти. Исполнительная власть, по данному проекту, отличалась большой централизацией, и нижестоящие структуры управления повторяли вышестоящие.

Три власти должен был объединить в себе Государственный Совет, составляемый «из особ, Высочайшею доверенностью в сословие сие призываемых».

К компетенции Государственного Совета должны были относиться следующие вопросы:

* учреждение и дополнение законов и уставов;
* принятие мер в обстановке чрезвычайного положения;
* объявление войны и мира, решение других политических проблем;
* принятие ежегодного бюджета;
* отчеты министров.

Государственный Совет должен был включать в себя четыре департамента: законов, дел военных, дел гражданских и духовных, государственной экономии. В Департаменте законов должна была работать комиссия законов, которая занималась бы выработкой законопроектов.

Таким оригинальным и подробно разработанным был проект М. М. Сперанского. План создания в России представительных органов власти был расписан по месяцам и дням: 1 января 1810 г. предполагалось учредить Государственный Совет (что и было сделано), а 15 августа – Думу. Однако практически он почти не был применен: осуществилась только идея о создании Государственного Совета; и то этот орган с весьма урезанными полномочиями стал законосовещательным. Александр I уступил давлению консерваторов, и проект Государственной Думы остался на бумаге. С. Ф. Платонов отмечал: «Быть может, реформа Сперанского потому и не была осуществлена, что Александр боялся ее скороспелости и убедился в ее непопулярности среди окружающих его сановников и чиновников...».[[99]](#footnote-99)

Вероятно, император и ввел бы в жизнь другие положения проекта, несмотря на отставку М. М. Сперанского, но помешала война 1812 г. После Отечественной войны 1812 г. Александр I возвращается к планам конституционных преобразований. В 1815 г. верховная власть вновь приступила к рассмотрению возможности введения в России отдельных конституционных институтов, в частности представительного правления. В марте 1818 г. на открытии польского сейма Александр I заявил о намерении дать конституционное устройство всей России. Проект было поручено разработать Н. Н. Новосильцеву. За образец была взята польская конституция, но использовались и разработки М. М. Сперанского. Проект под названием «Государственная уставная грамота Российской империи» был готов в 1821 г. В нем также предполагалось создание двухпалатного представительного органа. Верхняя палата носила название Сената, и ее члены назначались царем. Нижняя палата должна была формироваться частично путем многостепенных выборов, а частично – путем назначения императором. Но ко времени составления окончательного проекта Уставной грамоты политика Александра I совершила очередной зигзаг в сторону реакции, и конституционные проекты были отложены и забыты. Эти мысли в то время были настолько прогрессивными, что они испугали царя и его окружение и не были реализованы на практике. И понадобилось столетие, чтобы идеи парламентской монархии были реализованы на практике. Идея создания двухпалатного парламента с избираемой нижней палатой – Государственной Думой – была реализована лишь в начале XX в. в связи с образованием конституционной монархии в России, формированием Государственного Совета и избранием Государственной Думы.

**1.4. Местное самоуправление в России – форма участия населения в управлении государством в XVIII в. Земская реформа в России 1864 г. и ее роль в развитии местного самоуправления**

Во второй половине XVII в. в основном действовала система местных органов самоуправления, сложившаяся в предшествующий период. Существенная перестройка местного аппарата произошла в первой четверти XVIII в. В XVIII в. в условиях абсолютной монархии правящий режим использовал ограниченные возможности привлечения населения к управлению. Это произошло в системе сельского и городского управления. На селе основная роль в управлении отводилась выборным дворянским советам, а в городах выборным магистратам, куда входили богатые купцы. Основным принципом формирования органов местного самоуправления становился принцип коллегиальности.

С целью укрепления местных органов в 1702 – 1705 гг. Петр I стремится привлечь к управлению местных дворян. Указ 1702 г. отменил губных старост и передал их функции воеводам. Вместе с тем, было указано, что воеводы должны управлять совместно с особыми дворянскими советами, члены которых (в больших городах по 3 – 4, в небольших по 2) избирались дворянами из своей среды. Таким образом, коллегиальное начало было введено в сферу местного управления.

Произошли существенные изменения в управлении городами. Городское управление регулировалось регламентом Главного магистрата 1721 г. и Инструкцией городовым магистратам 1724 г. Главный магистрат должен был организовать магистраты в городах и руководить ими. Городовые магистраты являлись выборными коллегиальными учреждениями, куда входило, как правило, крупное купечество. Компетенция магистратов была весьма обширной:

* они обладали финансовыми полномочиями;
* раскладывали и собирали государственные сборы и пошлины;
* содействовали развитию ремесла и торговли;
* способствовали организации школ;
* заботились о благоустройстве города;
* ходатайствовали перед Главным магистратом о всех городских нуждах;
* осуществляли судебную власть в отношении горожан как по гражданским, так и по уголовным делам (кроме государственных преступлений). Таким образом, городское население исключалось из ведения провинциальной администрации.

С 1708 г. вводилось новое административно – территориальное деление. В соответствии с указом от 18 декабря 1708 г. вся территория России была разделена на восемь губерний. В период 1713 – 1714 гг. количество губерний увеличилось до 11. Во главе губерний стояли губернаторы. В 1713 г. при губернаторе были учреждены ландраты (советники), по 8 – 12 человек из числа местных дворян. Исполнительным органом губернатора являлась губернская канцелярия, занимавшаяся рекрутскими наборами, обеспечением потребности армии в провианте и обмундировании, межевыми и ямскими делами, розыском беглых крепостных крестьян. Она была основным административным, финансовым и судебным органом губернского управления. Губернии разделялись на уезды, во главе их стояли коменданты.

В 1712 – 1715 гг. административно – территориальное деление было определяющим: вся территория государства делилась на губернии, губернии – на провинции, провинции – на уезды. В соответствии с этим делением строилось и управление на местах. В 1715 г. были ликвидированы уезды, а в 1727 г. – восстановлены.

С 1719 г. территория государства уже делилась на 11 губерний, 45 провинций (впоследствии их стало 50). Провинции стали основными единицами управления. Наиболее крупные и важные провинции возглавлялись генерал – губернаторами и губернаторами, остальные – воеводами, обладавшими широкими полномочиями в административной, полицейской, финансовой, судебной областях. Они осуществляли свои полномочия через провинциальную канцелярию и целый штат помощников.

В 1724 – 1726 гг. территория России была разделена на полковые дистрикты (округа), границы которых не совпадали с продолжавшими существовать гражданскими провинциями. Управление дистриктами осуществляли земские комиссары. Новые органы вводились с целью упорядочения переписи населения, сбора подушной подати, усиления военно – карательных мер на местах, а также с целью перевода содержания армии за счет того населения, где были расквартированы войска в условиях мирного времени. В результате сложились на местах две системы управления: военная и гражданская, параллельно действующие. Это еще более усложняло и запутывало взаимоотношения местных органов управления.

Местный аппарат имел существенные недостатки:

* он был очень громоздким, обширным и дорогостоящим;
* в его построении отсутствовала стройная, единая система;
* параллельно ему существовала и военная, и гражданская администрация с совпадающей подчас компетенцией, что отрицательно сказывалось в управлении на местах. Все это привело, уже после смерти Петра I, к значительной перестройке местного аппарата управления на местах. В 1726 – 1727 гг. были упразднены земские и полковые комиссары. После ликвидации Главного магистрата в 1727 г. городовые магистраты стали подчиняться губернаторам и воеводам.

Произошли изменения в административном устройстве страны. В 1726 г. были упразднены дистрикты, а в 1727 г. восстановлены уезды.

Во главе губерний стояли губернаторы. Провинциями и уездами управляли воеводы, при которых были созданы присутствия и канцелярии. В 1763 г. губернаторы получили в свое распоряжение воинские команды.

Крестьянская война 1773 – 1775 гг., показавшая неспособность местного аппарата справиться с мощным народным движением, громоздкость старых губерний, недостаточное количество местных учреждений а чиновников вызвали крупную реформу местного управления и суда – губернскую реформу 1775 г. Накануне реформы Россия разделялась на 23 губернии, 66 провинций и около 180 уездов. По реформе 1775 г. губернии разукрупнялись. Реформа проводилась в жизнь в течение 20 лет, и к концу царствования Екатерины II в стране насчитывалось уже 50 губерний.

Главная цель реформы заключалась в приспособлении аппарата к фискальным и карательным целям государства. Поэтому единственным критерием выделения губерний и уездов являлось количество населения. Губерния составляла территорию с населением в 300 – 400 тысяч душ и делилась на уезды по 20 – 30 тысяч душ. Провинции были упразднены, как и должности воевод.

Была учреждена также должность генерал – губернатора, обычно управлявшего несколькими губерниями. Полномочия генерал – губернатора были несколько шире, чем полномочия губернатора. Ему подчинялись губернаторы, он являлся главнокомандующим в отсутствие императорского величества, имел право непосредственного доклада императору, принятия экстренных мер в случае народных волнений и стихийных бедствий и т. д. Во главе губерний стоял губернатор, назначаемый и смещаемый императором. Ему принадлежала вся полнота власти в губернии. Он возглавлял губернское правление, в которое, кроме него, входили губернский прокурор и два советника. Надзор за законностью управления в губернии возлагался на губернского прокурора и двух его помощников (губернских стряпчих), а в каждом уезде был уездный стряпчий. В городах была введена должность городничего. Всеми доходами и расходами в губернии ведала казенная палата. В ведении приказа общественного призрения были школы, больницы.

Реформа 1775 г. укрепила позиции дворянства на местах. Был создан такой аппарат, который мог эффективнее, чем прежде, пресекать массовые протестные выступления населения. Следовательно, в XVIII в. местное самоуправление не получило достаточного развития по вовлечению широких слоев населения в процесс управлени.

Местное управление в дореформенный период, т. е. в первой половине XIX в. строилось в полном соответствии с системой крепостнического хозяйствования. Центральной фигурой в нем оставался помещик, сосредоточивший в своих руках экономическую, административно – судебную и политическую власть над своими крестьянами. Император Павел I говорил: «У меня столько полицмейстеров, сколько помещиков в государстве».

На губернском уровне главным лицом в системе местного управления являлся губернатор. Наказом 1837 г. губернаторы наделялись широким кругом полномочий: полицейскими, надзорными, административно – хозяйственными и др. Закон отводил губернатору место непосредственного начальника вверенной ему губернии.

Следующее по значению место после губернатора занимал губернский предводитель дворянства, исполнявший разнообразные полицейские, следственные, попечительские и иные функции. Уездный предводитель дворянства возглавлял аппарат уездных чиновников.

Дореформенная система местного управления отражала преимущественно интересы дворянско – помещичьего слоя. Преобладавшие в ее деятельности принципы бюрократизма и централизма не учитывали реальных нужд местного населения, промышленности и торгового оборота. Картина усугублялась нерасчлененностью административных, судебных и хозяйственных правомочий, возлагавшихся на местную администрацию.

Проведение крестьянской реформы требовало неотложной перестройки системы местного управления. В ходе этой реформы правительство стремилось создать необходимые условия для сохранения власти в руках дворян – помещиков, и все дискуссии, связанные с преобразованием местного управления, вращались вокруг этой проблемы:

* наиболее консервативные представители дворянства настаивали на создании открытых и существенных привилегий для своего класса в проектируемых земских органах;
* группы либералов, ориентирующихся на капиталистический путь развития России, – всесословных земских организаций.

Создание земских учреждений тормозилось попытками правительства сосредоточить всю местную власть в руках бюрократических органов. В 1859 г. полицейская власть в уезде вручалась уездному земскому присутствию, состоявшему из исправника, дворянского и двух сельских заседателей. Управление всей городской и уездной полицией сосредоточивалось у исправника в уездном управлении. Правительство спешило сконцентрировать административно – полицейскую власть в бюрократическом аппарате на местах, чтобы оставить проектируемым земским учреждениям только узкий круг местных хозяйственных вопросов.

В процессе создания земских органов вовсе не предполагалось, что они станут зародышами конституционного строя в России. Полагали, что эти органы будут решать вопросы местного экономического характера, что по своему типу это скорее «частные», чем государственные учреждения. Создание земских органов самоуправления скорее было призвано отвлечь общественность от конституционных стремлений. Вместе с тем в проекте земского Положения предполагалось включить земских представителей в процесс разработки законопроектов.

Однако государство оставляло за собой контроль за деятельностью земств: губернатор и министр внутренних дел обладали правом вето в отношении решений, принятых земскими органами. В отдельных случаях для его преодоления требовалось решение Сената.

Устроители земской реформы не решились открыто провести сословный принцип формирования новых местных органов. Однако для них было неприемлемым и всеобщее избирательное право. Поэтому для выборов земских учреждений предполагалось разделить все уездное население на три части – курии, в каждой из которых, как отмечала комиссия, «преобладает одно из главных исторически сложившихся сословий».

По Закону 1851 г. (Уставу о земских повинностях) все земские повинности делились на государственные и губернские. К первым относились: содержание почтовых станций, постройка и содержание дорог, содержание земской полиции и т. п. Ко вторым – содержание местных дорог, квартирная повинность, расходы на межевые и т. п. После создания земских учреждений вместо земского сбора эти органы получили право самообложения, т. е. собирать с местного населения налоги (с земли, торгово – промышленных заведений и т. п.). Уже в 1866 г. по инициативе Министерства финансов был принят закон, ограничивающий права земств при обложении промышленного и торгового капиталов.

Все же земствам удалось внести значительный вклад в развитие местного хозяйства, промышленности, средств связи, системы здравоохранения и народного просвещения. Земства стали своеобразной политической школой, через которую прошли многие представители либерального и демократического общественных направлений. В этом плане земскую реформу можно оценивать как буржуазную по своему характеру.

Отмена крепостного права образовала много пустых мест в существовавшей ранее системе местного управления, т. к. эта последняя была теснейшим образом связана с крепостным правом. Так, прежде каждый помещик в своем имении был для своих крестьян олицетворением власти. Да и в уездном и губернском управлении большая часть должностей еще со времен Екатерины II замещалась по выбору дворянства и из числа его представителей. После отмены крепостного права вся эта система рухнула. Местное хозяйство было чрезвычайно запущено. Медицинская помощь в деревне практически отсутствовала. Эпидемии уносили тысячи жизней. Крестьяне не знали элементарных правил гигиены. Народное образование никак не могло выйти из зачаточного состояния. Отдельные помещики, содержавшие для своих крестьян школы, закрыли их сразу же после отмены крепостного права. О проселочных дорогах никто не заботился. Таким образом, необходимо было срочно искать выход из этого нетерпимого положения, учитывая, что государственная казна истощена, и правительство не может поднять местное хозяйство своими силами. Поэтому было решено пойти навстречу либеральной общественности (особенно из нечерноземных губерний), которая ходатайствовала о введении местного всесословного самоуправления.

Только в марте 1863 г. специально созданная комиссия подготовила окончательные проекты положения о земских учреждениях и временные правила для них. Круг вопросов, решение которых (по проекту) предполагалось возложить на земские органы, очерчивался исключительно пределами местного интереса и местного хозяйства. В предложенном комиссией проекте отмечалось: «Земские учреждения, имея характер местный и общественный, не могут входить в ряд правительственных – губернских или уездных – инстанций, или иметь в своем подчинении какие – либо из правительственных мест». С самого начала земские учреждения проектировались как местные и общественные, не имевшие своих исполнительных органов и проводившие свои решения через полицейский и бюрократический аппарат государства.

Государство должно было (по проекту) осуществлять жесткий контроль за деятельностью земств. Этот контроль носил либо форму общего надзора правительственной власти за законностью принимавшихся земскими органами решений и постановлений, либо форму прямого специального наблюдения и утверждения конкретных действий земских учреждений. Губернатор в семидневный срок мог наложить вето на любое распоряжение земского органа, для Министерства внутренних дел этот срок был значительно увеличен. Сами распоряжения земских учреждений чаще всего могли быть реализованы при посредстве налогово – фискальных органов государства или через полицию, власть которой была значительно укреплена в ходе ее реорганизации.

Эти идеи были высказаны Н. А. Милютиным в записке на имя императора. После утверждения последним, они стали руководящими принципами реформы. Принципы эти выражались в формуле: дать местному самоуправлению возможно больше доверия, возможно больше самостоятельности и возможно больше единства.

**Земская реформа в России 1864 г. и ее роль в развитии местного самоуправления**

После реформы освобождения крестьянства 1861 г. последовала такая же масштабная реформа – Земская реформа 1864 г. Это была вторая по значимости реформа, одна из многих реформ Александра II, которая обеспечивала качественный, быстрый, эволюционный характер преобразований. Земская реформа освобождала от оков и запретов творческий потенциал народа. Она касалась интересов всего крестьянского населения страны, т. е. более 90%. Решение огромного количества накопившихся вопросов местного самоуправления на селе возлагалось на Земскую реформу.

Причины земской реформы:

1. Население России до XVIII в. решало свои проблемы через вече, на вечевых собраниях в IX – XV вв., давало свои наказы выборным в Земские Соборы в XVI – XVII вв., а почти 200 лет к мнению населения и решению социальных проблем села царизм был равнодушен. Помещики на местах не проявляли никакого интереса к насущным проблемам крестьянства и развитию деревни. Усадьбы росли как грибы, а деревня приходила в упадок. В XVIII – XIX вв. на территории современного Щёлковского района существовало 20 усадеб: Образцово, Петрищево, Рязанцы, Фряново, Здехово, Сукманиха, Литвиново, Богослово, Сабурово, Райки, Улиткино, Савинское, Глинки, Никольское – Тимонино, Лукино – Варино, Городищи, Медное – Власово, Гребнево, Анискино, Алмазово, Каблуково.

2. Страна совершала переход к капитализму, что потребовало ускоренного решения сельских проблем. Проблемы обустройства села (на селе в 1864 г. проживало более 90% населения страны) требовали решения, а нерешенных вопросов было множество.

3. Крестьянская, сельская Россия остро нуждалась как в управленцах нового типа, так и в грамотных специалистах различного рода в сельской местности. Следовательно, важное значение приобретало повышение уровня грамотности населения в сельской местности, развитие образования.

4. Нужно было создать бессословную систему самоуправления в стране – земские учреждения, которым бы доверял народ и в работе которых принимал активное участие.

К марту 1863 г. проект Положения «О губернских и уездных земских учреждениях» был подготовлен. После обсуждения его в Государственном совете он был утвержден 1 января 1864 г. Александром II и получил силу закона. Этим было положено начало масштабным преобразованиям в стране.

Согласно Положению «О губернских и уездных земских учреждениях» 1864 года, структура земских учреждений предусматривала:

*избирательные съезды,* задача которых состояла в том, чтобы раз в три года определять состав корпуса уездных гласных;

*губернские и уездные земские собрания,* которые представляли собойраспорядительные органы;

*губернские и уездные земские управы,* которые являлись исполнительными органами*.*

Состав собраний избирался на 3 года. Их члены именовались гласными (количество гласных в уездном собрании колебалось от 10 до 96, в губернском – от 15 до 100).

Земские учреждения формировались путем выборов. Система выборов в уездные земские собрания называлась куриальной.Все избиратели делились на три курии (избирательные собрания), образуемые по имущественному принципу. В основу избирательной системы было положено имущественное, в значительной мере – сословное начало.

В первую курию (уездные землевладельцы) входили лица, имевшие не менее 200 десятин земли или обладавшие недвижимостью на сумму не менее 15 тыс. рублей.

Во вторую курию (городские избиратели) включались купцы трех гильдий, владельцы предприятий с оборотом свыше 6 тыс. рублей или недвижимого имущества на сумму не менее 500 рублей в небольших и не менее 2 тыс. рублей в крупных городах.

Третья курия (выборные от сельских обществ) состояла преимущественно из крестьян. Однако по ней могли также баллотироваться местные дворяне и духовенство. Выборы гласных от крестьян были многостепенными: сельские общества посылали представителей на волостной сход, где избирали выборщиков, а уже из их среды выдвигалось требуемое количество гласных уездного земского собрания. По первой курии избиралось столько же гласных, сколько по остальным двум, вместе взятым.

Число гласных одной курии не могло превышать их общего количества от двух других. Уездные земские собрания избирали гласных губернского земского собрания (примерно в пропорции 1:6). Все это приводило к преобладанию в земствах дворянства: так, в уездных земских собраниях доля дворян составляла в среднем 42% (крестьян – 38%), в уездных земских управах было 55% дворян (31% – крестьян), в губернских земских собраниях – уже 74% дворян (10% – крестьян) и в губернских земских управах – 90% дворян (1,5% – крестьян).

Раз в год гласные созывались на сессию для утверждения годовых отчетов исполнительных органов – управ для рассмотрения дел земского хозяйства, доходов и расходов.

Органы земского управления их полномочия, функции и компетенция. Согласно «Положению» 1864 г., земства являлись всесословными учреждениями. К решению вопросов местного хозяйства привлекался широкий круг жителей: представители дворян, торгово – промышленной буржуазии и крестьян. Это делало местное управление более гибким и мобильным.

Избранное уездное земское собрание являлось распорядительным органом местного самоуправления. Его председателем был уездный предводитель дворянства. Исполнительным органом местного самоуправления являлась уездная земская управа, состоявшая из председателя и членов. На уездных земских собраниях избирались гласные, т. е. депутаты губернского земского собрания. Председателем губернского земского собрания являлся губернский предводитель дворянства, а исполнительным органом – губернская земская управа. Земские учреждения всех уровней избирались на три года. Председатели управ избирались соответствующими земскими собраниями, но при этом председателя уездной управы утверждал губернатор, а губернской – министр внутренних дел.

Объявив земства всесословными учреждениями, правительство все же законодательно оформило положение о том, что председателями земских собраний могут быть только предводители губернского и уездного дворянства. Этим самодержавие обеспечивало преобладание дворянского сословия в управлении государством. Правительство поставило земские учреждения под контроль центральной власти. В 1866 – 1867 гг. Сенат и Министерство внутренних дел приняли целый ряд разъяснений, ставящих земских деятелей в зависимость от государства. Губернатор и министр внутренних дел получили право приостанавливать решение земств, если оно противоречило «общим государственным пользам». Указы 1868 – 1874 гг. ограничили гласность, свободу прений в земских собраниях.

Земская реформа 1864 г. способствовала решению многочисленных проблем в сельской местности.

I. В соответствии с Положением 1864 г. на земство возлагалось осуществление функций обязательных и необязательных. В целом земским органам самоуправления поручалось общее управление местными хозяйственными делами:

1. Управление имуществом, капиталами и денежными сборами земства.

2. Устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержащихся за счет земств.

3. Меры обеспечения народного продовольствия.

4. Заведование земскими благотворительными учреждениями, прекращение нищенства; попечение о построении церквей.

5. Попечение о развитии местной торговли и промышленности.

6. Участие в попечении о народном образовании, здравоохранении.

7. Исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управления; участие в делах о почтовой повинности.

8. Раскладка тех государственных денежных сборов, распределение которых по губернии и уездам возлагалось на земские учреждения.

9. Назначение, раскладка, взимание и расходование (на основании Устава о земских повинностях) местных сборов для удовлетворения земских потребностей и др.

Земству дано право предпринимать все законные меры для выполнения предписанных им функций, представлять через губернское начальство высшему правительству сведения о местных хозяйственных потребностях, нуждах губернии, уезда, ходатайствовать по этим вопросам. Земские учреждения получили статус юридического лица, право иметь недвижимое и другое имущество, капиталы, заключать договоры, принимать обязательства, предъявлять гражданские иски, отвечать в гражданских судах по своим имущественным делам; и др.

II. Одним из итогов земской реформы стало возникновение нового типа службы и категории управленца. Дореформенная местная служба являлась царской, государственной, односословной с соответствующей социальной природой, не отвечала уже объективным потребностям общественного прогресса, интересам многих сословий, отчуждала их от управления, консервировала сословную разобщенность, пагубно влияла на местную деятельность, состояние хозяйства, общества в целом, тормозила повышение роли регионов в государственной системе, отражала угасание дворянского сословия.

Главными признаками земской службы и управленца нового типа являлись не только многосословность, гражданский характер, но и связь с низами общества, служение народу, в первую очередь освобожденному от крепостного рабства многомиллионному крестьянству, соответствующая социальная ориентированность, бескорыстность, самоотверженность, подвижнический энтузиазм и др. На земскую службу шли в основном люди гуманные, просвещенные, патриотически настроенные, верящие в созидательные, творческие силы народа.

Высокая функциональная жизнедеятельность земств объяснялась высоким профессионализмом кадров. В земстве сложился штат постоянных работников. В обшей сложности, к 1912 г. земских служащих и лиц, оплачиваемых земствами, было около 150 тысяч. Это – служащие, учителя, врачи, агрономы, страховые агенты, статистики, инженеры, техники и пр. Большая часть из них имела приличное образование, профессиональные навыки, достаточно высокое общественное положение, которым дорожила и подтверждала своей повседневной работой.

III. Формировался новый, земский слой российской интеллигенции, роль и влияние которого возрастали в общественном управлении. Среди земских служащих: инженеров, техников, статистиков, бухгалтеров, секретарей, учителей, врачей, агрономов и др. – преобладали разночинцы, сторонники либеральных, народнических, социалистических идей. В рамках профессиональной компетенции они закладывали комплекс традиций, принципов, правил и норм служения трудовому народу, доверие которого к ним нарастало. Нарабатывался опыт новой, земской службы. Изменялось соотношение сил в русской провинции. Прежде все дела в уезде вершили царские чиновники вкупе с помещичьим сословным управлением. Теперь вместо дворянского корпоративного управления появился и активно действовал земский многосословный элемент, который выполнял большой объем работы вопреки стесняющему бюрократическому режиму, усиливавшемуся административному контролю, централизации управления.

IV. Земская деятельность охватила многие стороны местной жизни, приносила заметную пользу населению. Была активизирована и расширена организация хозяйственной, торговой, промышленной сфер, что положительно сказалось и на формировании земского бюджета. Земства способствовали приспособлению помещичьих, крестьянских хозяйств к запросам пореформенного рынка, организовывали сельскохозяйственные выставки, опытные станции, создавали артели кустарей, сельскохозяйственные училища, содействовали развитию агрономической и ветеринарной помощи, сельскохозяйственного кредита, взаимного страхования от огня и вредителей сельскохозяйственных помещений, посевов, скота, имущества; благодаря земскому попечительству улучшены все местные пути сообщения, содержание дорог, мостов, выполнение натуральных и иных земских повинностей, как дорожная, подводная, почтовая, квартирно – постойная и др. Специализированные бюро наладили земскую статистику, что упорядочило трудную сферу местного управления. Значительная часть земских капиталов расходовалась на распространение медицинского, школьного дела и организацию общественного призрения.

Жизнеспособность земств обеспечивалась также их самофинансированием. Основную часть поступлений они получали от налогов на недвижимое имущество: земли, леса, доходные дома, фабрики, заводы. Однако главным объектом обложения оказались крестьянские земли. Благоприятным фактором деятельности земств были принципы самоуправления. Несмотря на опеку бюрократии, земства сами формировали руководящие органы, вырабатывали структуру управления, определяли основные направления своей деятельности, подбирали и обучали специалистов и т. д. Как это ни парадоксально, самоуправление земств обеспечивалось не только законом, но и той самой «демаркационной линией», которая была установлена правительством. Она была обязательной не только для земцев, но и для бюрократии. В тех сферах, которые были определены для земств, они действовали вполне самостоятельно.

V. Самодержавие уступило земствам хозяйственные в основном дела на местах, разгрузило административно – полицейский аппарат от них, сохранив за собой основные позиции управления.

VI. В сфере вверенных дел земства действовали самостоятельно в пределах губернии и уезда. Им запрещено было выходить из определенного царем круга дел, вмешиваться в дела, действия государственных, сословных, общественных органов. За превышение полномочий, за неправильные действия земские учреждения должны были отвечать по закону. Губернатор, министр внутренних дел имели право останавливать исполнение земских постановлений, противоречащих государственным законам и пользам, понуждать земства исполнять обязательные для них повинности. Земские учреждения могли жаловаться в Сенат на неправильные, по их мнению, распоряжения губернского и центрального начальства.

Главное здесь – допущено земское общественное управление, получившее управленческие функции и относительную самостоятельность их осуществления в пределах, установленных короной. Земское управление ограничено только местными и только «хозяйственными пользами и нуждами» без права заниматься политическими, административными и тому подобными делами, сохраненными в компетенции органов государственного управления. Земства получили более узкие функции, чем имели местные органы царской администрации. Земства входили структурно в систему МВД, были подчинены и подконтрольны этому всесильному тогда ведомству.

В начале XX в. земства представляли важное звено в системе управления и решали сложнейшие проблемы:

1. По инициативе «Союза освобождения» 6 ноября 1904 г. состоялся Земский съезд, итогом работы которого стала программа реформ из одиннадцати пунктов, плод борьбы и компромиссов между земствами.

2. Крупные мероприятия, например, Бородинские торжества 1912 г., также не обходились без земств. Силами и в значительной степени на деньги земцев было построено шоссе к полю Бородинского сражения, расчищен от бурелома и мусора прилегающий лес, сделаны и размещены декорации и украшения (беседки, трибуны, флаги, цветы).

3. Когда началась Первая мировая война, земское движение организовало разветвлённую сеть лазаретов, применив к военному времени весь свой опыт. Единственное, чем отличались земские лазареты от больниц мирной жизни, это подавляющим большинством женщин – врачей, фельдшериц, сестёр, но это и понятно – мужчины ушли на фронт. Земство создало знаменитые «летучки» – летучие отряды, созданные для максимально быстрой помощи раненым: их отыскивали на едва остывших полях сражений, перевязывали, устраивали временные лазареты; если не было такой возможности, перевозили в тыл и там размещали по госпиталям и больницам. Земства занялись улучшением санитарного состояния, и благодаря своевременно принятым мерам ни в армии, ни в тылу не было эпидемий.

На фронте же очень быстро выяснилось, что снабжение армии поставлено отвратительно. Для решения этой важнейшей проблемы были немедленно образованы земские союзы: в июле 1914 г. – Всероссийский, в августе – Городской, для помощи правительству в организации снабжения армии и помощи раненым и беженцам. Правительство передало в их руки часть военных заказов, и дело сразу же оживилось.

Снабжение войск не было сосредоточено в одних руках. В 1915 г. специально для окончательного решения этой проблемы оба Союза объединились в Главный по снабжению армии комитет Всероссийского земского и городского союза (в более удобопроизносимом варианте – Земгор), который и собирался полностью взять на себя своевременное и качественное снабжение армии всем необходимым, от провизии до снарядов. Но тут правительство в очередной раз испугалось такого резвого и сильного конкурента и пошло на попятный, оставив дело снабжения за своими учреждениями, а земству передало только посреднические функции.

К концу 1870 – х гг. земства были введены в 34 губерниях Европейской России, в Бессарабии и в Области войска Донского (1882 г. были ликвидированы). Позже земские органы появились на окраинах: в Ставропольской, Астраханской, Оренбургской губерниях. Многие национальные и другие районы Российской империи земств не имели. Закон о земстве в западных губерниях был принят лишь в 1911 г.

Положение « О губернских и уездных земских учреждениях» (12 июня 1890 г.) – начало контрреформы в России.

12 июня 1890 г. было опубликовано новое «Положение о земских учреждениях», еще более усилившее представительство от дворян. По новому Положению в первую избирательную группу входили дворяне потомственные и личные, во вторую – прочие избиратели и юридические лица, в третью – крестьяне. Согласно новому положению, в губернское собрание обязательно включались все уездные предводители дворянства и председатели уездных земских управ. Состав губернских гласных в 1897 г. например, по сословиям складывался так: дворяне и чиновники – 89,5%, разночинцы – 8,7%, крестьяне – 1,8%.

Значительная часть населения была лишена избирательных прав: духовенство, крестьянские товарищества, крестьяне, владеющие в уезде частной землей, лица, имеющие купеческие свидетельства, владельцы торговых и промышленных заведений, а также евреи.

Сельские избирательные съезды были упразднены, гласные назначались губернатором из числа кандидатов, избранных волостными сходами. Вводился порядок утверждения не только для председателя управы, но и для всех членов управы, причем земские собрания лишались права обжаловать неутверждение. Председатели и члены управ числились состоящими на государственной службе, и в председатели управ не могли избирать лиц, не имеющих права на государственную службу. Последнее обстоятельство особенно отозвалось на окраинах, где председателями управ были, как правило, крестьяне или купцы.

Уездные собрания были лишены права непосредственных ходатайств перед Правительством. Прежний порядок возбуждения ходатайств был восстановлен только законом от 2 февраля 1904 г.

Из положительных аспектов Положения 1890 г., необходимо отметить:

а) расширение круга лиц, подлежавших избранию в председатели и члены управ (ими могли быть не только гласные, но и вообще лица, имеющие избирательный ценз);

б) некоторое увеличение компетенции земств;

в) восстановление почти в полном объеме права земств на бесплатную пересылку корреспонденции.

В 1892 году было издано новое Городовое положение, значительно урезавшее число избирателей. Если раньше для участия в выборах необходимо было иметь или хоть какую – нибудь недвижимость в черте города, или же тем, кто уплачивал в городскую казну сборы со своей деятельности, то в новом положении избирательным правом наделялись только владельцы недвижимости, стоимостью не ниже определённой суммы (разной для разных регионов). В итоге число избирателей уменьшилось в 6 – 8 раз (до 0,5% – 2% всего городского населения).

Управа была поставлена в более независимое от думы положение, права городского головы, как председателя думы, значительно расширены за счет прав гласных, дума лишена была права отдачи под суд членов управы. Согласно новому положению члены управы стали считаться государственными служащими, вследствие чего губернатор получил право делать им предписания и указания, а губернское по городским делам присутствие могло отстранять их от должности. Дума же такой возможности была лишена.

Очевидно, эти контрреформы были вызваны тем, что в 1890 – х гг. ситуация в Российской империи была значительно более спокойной, чем в 1860 – 1880 – е гг., государственный механизм работал как часы, а значит, у властей не было причин идти на уступки обществу и проводить демократические реформы. Александр III был сторонником абсолютной монархии, поэтому контрреформы 1890 – 1892 гг. были вполне логичны для его правления.

За более чем полвека существования земского движения в России возникла развитая инфраструктура, особенно в провинциях. Была построена сеть дорог, связавших между собой отдаленные села. Почти в каждой деревне открылись школы, больницы или хотя бы фельдшерские пункты. Земство приобрело большое влияние в обществе, в том числе влияние политическое. Работая на местах, в провинции, земцы лучше многих видели недостатки и понимали пути их исправления. Земское движение «наверху» стало легальной оппозицией и реальной властной силой; «внизу» прочно закрепило за собой позиции, поддерживающие эту силу.

Не оправдались цели царской власти путем создания земских учреждений:

а) успокоить общественные силы, требовавшие замены неэффективного бюрократического управления системой представительного всесословного управления снизу доверху, и сближения общества с властью;

б) дискредитировать привлекательную идею самоуправления особым статусом земств, которым поручены труднореализуемые, обременительные для бюрократии, весьма непопулярные функции, и, кроме того, предусмотрены связь земств с полицейскими делами и строгий государственный контроль.

Дальнейшие подвижки в законодательстве о местном самоуправлении возникли только во время революции 1905 – 1907 гг. и после неё, когда власть уже не могла не реагировать на настроения общества. Так, 5 октября 1906 г. был издан указ, представлявший крестьянам одинаковые в отношении государственной службы права с другими сословиями. 12 марта 1912 г. был издан указ о введении земств в западных губерниях.

**1.5. Особенности управления национальными окраинами в России**

Российская империя в начале XIX в. оставалась унитарным государством: губернии являлись административно – территориальными образованиями, полностью контролировавшимися из центра. Вступление России на путь капиталистического развития оказывало сильнейшее влияние на развитие национальных окраин. Национальные окраины России – это земли, присоединенные к России в конце XVIII – во второй половине XIX в.: царство Польское, Финляндия, Бессарабия, Азербайджан, Армения, Грузия, территории Средней Азии. На окраинах стали появляться фабрики и заводы, росли города, к некоторым из них из центральных губерний России проводились железные дороги. Национальные окраины втягивались в единый всероссийский рынок.

Вместе с тем, в составе империи существовал ряд национальных образований, имевших отдельные элементы автономии. Среди них, прежде всего, следует выделить Финляндию и Польшу. Выборгская губерния была присоединена к России еще Петром I в результате Северной войны. Остальная Финляндия на правах Великого княжества вошла в состав России в 1809 г. после победоносного завершения очередной русско – шведской войны. Тогда же к Великому княжеству Финляндскому была присоединена Выборгская губерния. Российский император принял титул великого князя Финляндского, и объединение России и Финляндии обрело форму личной унии. В первые полтора десятилетия после крестьянской реформы прибалтийские губернии административно объединялись в генерал – губернаторство, упраздненное в 1867 г.

Сохранение экономического и политического господства местного дворянства и «автономии» великого княжества Финляндского обеспечивало консервацию местного аппарата, сложившегося еще в начале XIX в. В условиях общественно – политического подъема 60 – х гг. впервые со времени присоединения к России осенью 1863 г. был собран Финляндский сейм. В Финляндии в соответствии с ее Конституцией был создан сословный (4 – палатный) сейм. Реформа 1869 г. установила регулярность его созыва. Были проведены буржуазные реформы – городская (1873), военная (1878).

Финляндский сенат выполнял не только судебные, но и правительственные функции. Но Конституция Финляндии неоднократно нарушалась российскими имперскими властями.

В 80 – х гг. на Прибалтику распространяется (с ограничениями) буржуазная судебная реформа. Еще с 1880 г. здесь были введены назначаемые министром юстиции мировые судьи, которые сосуществовали с сословными судами. В 1889 г. сословные суды были упразднены и открыты окружные суды (без присяжных заседателей), мировые съезды, назначаемые мировые судьи.

Собственно польские и литовские земли вошли в состав России в результате третьего раздела Речи Посполитой в 1795 г. По итогам Венского конгресса 1815 г., когда большая часть Варшавского княжества была вновь присоединена к России, Александр I даровал Польше статус Царства Польского и Конституционную хартию. В Польше, как и в Финляндии, был создан сейм. В Польше в основном сохранялось местное право, даже армия, бюджет и прочие атрибуты государственности. В частности, Польша, как и прежде, делилась на воеводства, а не на губернии.

После польского восстания 1830 г. Николай I заменил александровскую Конституционную хартию Органическим статутом (1832). Польский сейм был упразднен, воеводства преобразованы в обычные российские губернии, в дальнейшем постепенно упразднялись прочие элементы автономии Польши. В 1866 г. Царство Польское было окончательно преобразовано в Варшавское генерал – губернаторство, хотя император сохранил в своем официальном титуле наименование царя польского.

После упразднения в 1874 г. должности наместника в царстве Польском и связанных с ним учреждений варшавский генерал – губернатор сохранял права не только гражданского, но и военного начальника на территории всех 10 губерний Польши. Управление уездами находилось в ведении уездных начальников, возглавлявших уездные управления. Еще в 1864 г. были созданы органы волостного и сельского самоуправления. В каждой гмине (всесословной волости) действовали выборные органы: тминный сход и войт, сельские сходы и солтысы, тминный суд (войт и лавники).

Определенные элементы автономизации существовали также в Закавказье и отдаленных восточных территориях Российского государства.

Процессы государственного управления на этих территориях имели определенные черты:

1. Управление этими территориями осуществлялось наместником, назначаемым императором России (генерал – губернаторы и т. д.).

2. Наместники имели все административные и военные права на данных территориях.

3. Административное деление учитывало местные особенности.

4. На этих территориях функционировали законодательные органы (Сейм, Сенат и др.), исполнительные органы (правительственный Совет, министерства), судебные органы.

5. Население отдельных территорий руководствовалось Конституцией (царство Польское, Финляндия).

Все эти новые процессы в развитии окраин приводят к серьезным изменениям в управлении ими. На многих окраинах (Сибирь, Кавказ, Прибалтика, Польша) новые методы управления вводились в некоторые общегосударственные учреждения, но продолжали сохраняться и методы старого управления. Это находило выражение в широком распространении совмещения военных и гражданских должностей, в «упрощенной» организации учреждений администрации, полиции и суда.

Во второй половине XIX в. отпала необходимость в таких чрезвычайных органах управления, как наместники на Кавказе и в царстве Польском. Польша и Кавказ вступали в единое экономическое пространство России. В связи с распространением на Кавказе военно – окружной реформы в 1865 г. был упразднен огромный военный аппарат бывшей Кавказской армии: главный штаб и ряд его управлений заменил аппарат военно – окружного управления. Наместник Кавказа превратился в обыкновенного командующего войсками Кавказского военного округа (с правом корпусного командира). Произошли некоторые изменения в административно – территориальном делении: округа были переименованы в уезды. Возросло число губерний. Реформа 1867 г. коснулась лишь верховного управления Кавказом. В губерниях, городах и уездах наместничества продолжали существовать многие дореформенные учреждения.

Одновременно с административной реформой на территорию наместничества была распространена с некоторыми ограничениями судебная реформа 1864 г. Кавказское наместничество составило судебный округ тифлисской судебной палаты; в губерниях были открыты окружные суды; уезд с расположенным в нем городом и местечками составлял мировой отдел, в котором находились назначаемые мировой судья и его помощник. Жалобы на действия мировых судей подавались в окружной суд.

В 1874 г. на Кавказе была распространена городская реформа (1870). В городах учреждались городские Думы и Управы. Весь процесс ослабления власти наместника завершился в 1883 г. упразднением кавказского наместничества. Главой всей кавказской администрации стал главноначальствующий гражданской частью на Кавказе. В последние два десятилетия XIX века произошли значительные изменения в управлении Сибирью. В 1882 г. было упразднено Западно – Сибирское генерал – губернаторство. Управление входящих в его состав губерний получило общее устройство. Восточно – Сибирское генерал – губернаторство в 1887 г. было переименовано в Иркутское, а в 1894 г. из него выделилось Приамурское генерал – губернаторство, состоявшее из Забайкальской, Приамурской и Амурской областей и острова Сахалин. Иркутский и приамурский генерал – губернаторы были одновременно и командующими войсками в военных округах. 23 апреля 1901 г. на нерусское население Восточной Сибири была распространена волостная организация управления крестьянами. В связи с этим упразднялись инородные управы и родовые управления с соответствующей их заменой волостными и сельскими органами.

Включенная в состав России в 60 – 80-х гг. Средняя Азия также получила «особенное» управление. 11 июля 1867 г. было издано *«Временное положение об управлении в областях Туркестанского генерал – губернаторства».* Первоначально оно включало Ферганскую, Семиреченскую и Сыр – Дарьинскую области. После присоединения к России основных районов Средней Азии положением 12 июня 1886 г. оно было преобразовано в Туркестанский край *с* сохранением основных принципов управления бывшего генерал – губернаторства.

**Темы и вопросы для повторения**

1. Выделите основные характеристики абсолютизма. Назовите некоторые черты абсолютизма в России.

2. Выделите черты абсолютизма на примере некоторых европейских государств.

3. В чем состояли особенности абсолютизма в России? Назовите основные этапы развития абсолютизма в России.

4. Сенат: создание, структура, полномочия.

5. Создание прокуратуры и её роль как органа надзора в XVIII в.

67. Верховный Тайный Совет, Императорский Совет, Совет при Высочайшем дворе и их роль и полномочия в систем государственного управления.

7. Политика «просвещенного абсолютизма» Екатерины II и её результаты.

8. Реформа структуры Сената при Екатерине II и ликвидация коллегий в 60 – 80 - гг. XVIII в.

9. Собственная его императорского Величества канцелярия: её структура и роль в системе государственного управления во второй половине XVIII в.

10. Роль и значение Государственного Совета в управлении Россией в

60 -90 – гг. XIX в.

11. Идеи М. М. Сперанского о конституционной монархии в России, предложенные во «Введении к «Уложению законов» (1809).

12. Назовите причины реорганизации местного самоуправления в России в XVIII в. Какова компетенция городовых магистратов?

13. Как и какими структурами решались вопросы местного самоуправления в Европе в средние века?

14. Как и почему изменилось административно – территориальное деление России?

15. Цели реформирования системы местного самоуправления во второй половине XVIII в. Назовите причины земской реформы 1864 г.

16. Какова структура земских учреждений по реформе 1864 г.? Органы земского самоуправления: их полномочия, функции и компетенция.

17. Каково значение и итоги работы земских органов самоуправления во второй половине XIX – начале XX вв.?

18. Каковы итоги работы земских органов самоуправления в годы Первой мировой войны?

19. В чем состояли особенности управления национальными окраинами России?

20. Какова система управления великим княжеством Финляндским в XIX в.?

21. Управление Царством Польским и его особенности в XIX в.?

22. Управление территориями Кавказа и его особенности в XIX в.

**Глава 2. Исполнительные органы управления в XVIII – XIX вв.**

**2.1. Коллегии и их работа в XVIII веке**

На протяжении XVII в. организация власти и управления в России пережила значительные изменения. Ушли в прошлое Земские соборы, сложилась разветвленная система приказов, управление на местах перешло в руки назначаемых из центра воевод. Светская власть окончательно восторжествовала над церковной после «дела Никона». Вместе с тем в стране для изменения структуры управления назрели определенные предпосылки:

1. Приказы, на данном этапе развития Российского государства уже плохо справлялись с возросшим объемом задач, оперативность решения возникающих проблем отставала от реалий времени. Контроль за исполнением указаний царя в приказах осуществлялся не в полной мере и, как следствие, задачи решались крайне медленно.

2. Внутренняя структура приказов, их взаимодействие между собой не были четко разграничены, что в свою очередь приводило к дублированию функций. Штатный состав приказов состоял из недостаточно обученных служащих.

3. Возросшая активизация внешней политики и дипломатической деятельности, интенсивное развитие внешнеторговых отношений с зарубежными странами открывали новые возможности и требовали структур управления нового типа.

4. Объективная необходимость реформирования и совершенствования финансовой и налоговой систем в целях пополнения государственной казны также выдвигала задачу создания новых структур управления.

5. Усложнение социально – трудовых отношений, развитие мануфактурного производства с использованием элементов наемного труда и механизмов, развитие горно-рудного дела, также требовало новых организационных структур управления.

Изменения системы управления, замена приказов иными, более мобильными и прогрессивными структурами произошли не сразу, а прошли несколько этапов:

1. В 1698 – 1710 гг. Петр I постепенно пришел к выводу по переустройству органов государственного управления.

2. В 1711 – 1716 гг. шел поиск наиболее перспективных заграничных образцов структур государственного управления и изучение заграничного опыта работы коллегиального управления.

3. В 1717 – 1719 гг. происходило создание и принятие нормативно – правовых актов, регламентирующих состав и работу коллегий.

4. В 1720 – 1721 гг. произошло реформирование и замена приказов новыми структурами управления – коллегиями.

Идеи переустройства исполнительных органов власти в стране волновали Петра I со времени его восхождения на трон. Твёрдо решив ввести в своём государстве «порядочное» и «регулярное» управление, Пётр обратился за образцами туда же, откуда взял образцы для своей армии и флота, то есть на Запад. Ещё в 1698 г., находясь в Англии, он много думал о переустройстве управления во всей стране по иностранному образцу и тогда же разговаривал со знающими людьми. Френсис Ли по личной просьбе царя составил и подал ему «предложения о правильной организации Его правительства», в которых намечалось создать семь коллегий. Но для того, чтобы приступить к реализации данной идеи, потребовалось еще 8 лет.

В 1711 г. «рудокопный офицеръ» Иоганн Фридрих Блигерь подал Петру проект, в котором для правильного развития горного дела предлагалось «определить коллегiумъ, который состоитъ въ искусныхъ сему художеству особахъ, которому полную дирекцию сего дела поверить».

В начале 1712 г. Пётр I вновь заинтересовался предложением неизвестного немецкого офицера учинить коммерц – коллегию и ревизион – коммиссию. 12 февраля 1712 года Пётр I издал указ «учинить коллегiум для торговаго дела исправления, чтобъ въ лучшее состоянiе привесть». Согласно указу, «взяты были къ Москве иноземцы нарвскiе жители» два человека и один дерпский купец, к ним присоединили несколько человек знатных московских купцов и шестерых слободских жителей, и всем им поручили выработать правила работы коллегии коммерции. Комиссия эта проработала около двух лет, сочинила правила для коллегий и занялась пересмотром таможенного устава. Так понемногу обозначался характер и само название учреждений, которыми будут заменены приказы.

23 марта 1715 г. царь рассматривает ещё одно предложение о переустройстве системы государственного аппарата. По проекту намечалось семь коллегий: юстиц – коллегия, канцелярия иностранных дел, коллегия адмиралтейская, кригс – коллегия, камер – коллегия, штатс – коллегия, коммерц – коллегия. Управление предлагалось разделить между отдельными сенаторами. Этот проект Пётр I решил положить в основу предпринятой реформы государственного аппарата. В начале апреля 1715 г. Пётр I приказывает русскому резиденту при датском короле князю Долгорукову достать печатные или письменные уставы датских коллегий, «ибо мы слышали, – писал Пётр I, – что и шведы от них взяли».

В декабре 1716 г. Пётр I принял на службу голштинца Фика, который в городе Экенфельд заправлял юридическими, экономическими и полицейскими делами и славился своими знаниями по гражданскому и государственному праву. Пётр I отправил Фика в Швецию изучать на месте устройство управленческого аппарата.

В 1716 – 1717 гг. в России шла подготовительная черновая работа по подготовке реформы. И сам Пётр I не отдыхал за границей: он работал в датских коллегиях в Копенгагене и просматривая дела, списывал правила делопроизводства. В январе 1717 г. к Петру I в Копенгаген приехал с докладом Фик. Пётр направил его к Я. В. Брюсу разобраться в главнейших терминах и систематизировать их. В Россию Пётр I послал распоряжение нанимать на службу тех пленных шведских офицеров, которые у себя на Родине были знакомы с коллегиальной службой, с условием выплаты им средств на подъём и первые обзаведения.

Пётр I повстречался с Фиком, и проект создания коллегий был практически готов. Барон Люберас получил приказание составить очерк устройства коллегий в регулярном государственном хозяйстве. А.-Х Люберас выполнил задачу в два дня. Пётр внимательно прочёл его работу и назначил Любераса действительным тайным советником. Первым заданием Любераса были розыск и найм иностранцев, годных для службы в коллегиях. В Гамбурге, Любеке, Берлине, Гессене, Саксонии, Чехии, Селезии А.-Х Люберас набрал около 150 таких людей. Во время своих разъездов он продолжал разрабатывать планы устройства коллегий, сочинил общий план действия всех коллегий и регламенты для каждой, правила открытия их деятельности и канцелярского распорядка. Во время поездки в Петербург в ноябре 1717 г. А.-Х Люберас заболел и по этой причине не смог лично встретиться с царём. Свои работы он передал ему через П. И. Ягужинского. Планы А.-Х Любераса были приняты во внимание при устройстве коллегий, особенно при устройстве берг – и мануфактур – коллегий. Фик в свою очередь собрал несколько сот различных регламентов и ведомостей. Весь этот материал был проработан Фиком и Я. В. Брюсом при деятельном соучастии П. П. Шафирова и П. И. Ягужинского.

Коренная перестройка приказной системы произошла в период с 1718 г. по 1720 г., когда вместо приказов были созданы коллегии. На основе всего собранного материала был составлен реестр и штат всех коллегий и 11 (22) декабря 1717 г. был издан царский указ «О штате Коллегий и о времени открытия оных», положивший начало реформе центральных органов управления. Возглавляли коллегии президенты и вице – президенты. В указе отмечалось: «Начать всем президентам с нового года сочинять свои Коллегии и ведомства отовсюды брать, а в дела не вступаться до 1719 г., а с будущего г. конечно зачать свои Коллегии управлять. А понеже новым образом ещё не управились, того ради 1719 г. управлять старым маниром, а 1720 г. – новым».

Преимущество коллегий перед приказами состояло в том, что компетенция их была строго очерчена, причем в законодательном порядке; дела рассматривались и решались коллегиально; структура была единообразной. Коллегиальное управление в России было учреждено по шведскому образцу. В конце 1718 г. последовал указ о разделении дел между Коллегиями с указанием сочинить для каждой свой регламент – на основании «шведского устава», изменив надлежащим образом «которые пункты в шведском регламенте неудобны, или с ситуациею сего государства не сходны».

Результатом начатой реформы параллельно системе [приказов](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7_(%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD_%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F)) с их расплывчатыми функциями стали создаваться [коллеги](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%B8_(%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%B8%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%8F))и – предшественники будущих министерств. В отличие от приказов функции и сферы деятельности каждой коллегии были строго разграничены, а отношения в самой коллегии строились на принципе коллегиальности решений. Были созданы:

1. Коллегия иностранных дел, заменившая Посольскую канцелярию, в её компетенцию входило ведать «всякими иностранными и посольскими делами», координировать деятельность дипломатических агентов, заведовать сношениями и переговорами с иностранными послами, осуществлять дипломатическую переписку. Особенностью коллегии являлось то, что в ней «никаких судных дел не судят» (канцлер Г. И. Головкин).

2. Воинская коллегия, на которую возлагалось управление «всеми воинскими делами»: комплектование регулярной армии, управление делами казачества, устройство госпиталей, обеспечение армии. В системе Военной коллегии находилась военная юстиция, состоявшая из полковых и генеральных кригсрехтов. (фельдмаршал А. Д. Меншиков).

3. Адмиралтейств – коллегия ведала «флот со всеми морскими воинскими служители, к тому принадлежащими морскими делами и управлениями». В её состав входили Военно – морская и Адмиралтейская канцелярии, а также Мундирная, Вальдмайстерская, Академическая, Канальная конторы и Партикулярная верфь (адмирал Ф. М. Апраксин). Военная, адмиралтейская и иностранных дел занимали привилегированное положение в системе государственных учреждений благодаря тому огромному значению, которое придавал Пётр I армии, флоту, дипломатии, а также той роли, которую играли в управлении их президенты – первейшие сподвижники Петра I.

4. Юстиц – коллегия осуществляла судебные функции по уголовным преступлениям, гражданским и фискальным делам, возглавляла разветвлённую судебную систему, состоявшую из провинциальных нижних и городских судов, а также надворных судов, и действовала как суд первой инстанции по спорным делам (при ней действовала Крепостная контора: регистрировала различные акты – купчие, о продаже вотчин, духовные завещания, долговые обязательства) (Андрей Матвеев).

Юстиц – коллегия заменила сразу несколько судных приказов, отобрала судебные функции у многих приказов неюридического профиля. Но из её компетенции выпали многочисленные социальные и профессиональные группы населения: горожане, купцы, промышленники, работные люди отошли в ведение коммерц – и берг – мануфактур – коллегий, Главного магистрата, военными занимались военная и адмиралтейская коллегии, церковнослужителями – Синод.

5. Камер коллегия осуществляла высший надзор за всеми видами сборов (таможенными, питейными и др.), наблюдала за хлебопашеством, собирала данные о рынке и ценах, контролировала соляные промыслы и монетное дело (князь Д. Голицын). Главной фискальной коллегией стала камер – коллегия, ведавшая всем приходом денег и бюджетным планированием денежных поступлений.

6. Штатс – контор – коллегия осуществляла контроль за государственными расходами, составляла государственный штат (штат императора, штаты всех коллегий, губерний, провинций). Она имела свои провинциальные органы – рентереи, которые являлись местными казначействами (граф П. И. Мусин – Пушкин). Расход на нужды государства осуществлялся через штатс – контор – коллегию, игравшую роль центральной кассы.

7. Ревизион – коллегии предписывалось осуществлять финансовый контроль за использованием государственных средств центральными и местными органами «ради порядочного в приходе и расходе исправления и ревизии всех счётных дел» (князь Я. Долгорукий).

8. Коммерц – коллегия содействовала развитию всех отраслей торговли, особенно внешней, осуществляла таможенный надзор, составляла таможенные уставы и тарифы, наблюдала за правильностью мер и весов, занималась постройкой и снаряжением купеческих судов, выполняла судебные функции (П. Толстой)

9. Берг – коллегия до 1722 г. была объединена с Мануфактур – коллегией «по сходству их дел и обязанностей». В круг обязанностей Берг – коллегии входили вопросы металлургической промышленности, управление монетными и денежными дворами, закупка золота и серебра за границей, судебные функции в пределах её компетенции (Я. В. Брюс).

10. Мануфактур – коллегия занималась вопросами всей промышленности, исключая горнодобывающую, и управляла мануфактурами Московской губернии, центральной и северо – восточной части Поволжья и Сибири (Я. В. Брюс).

11. Особое место в административной системе занимал Синод. В 1721 г.в соответствии с «Духовным регламентом», в котором доказывалась нежелательность патриаршества, была создана Духовная коллегия, вскоре переименованная в Святейший Синод, организованный по образцу светских коллегий. После смерти в 1700 г. патриарха Андриана должность патриарха была упразднена. Церковью руководил патриарший местоблюститель Стефан Яворский. На желание духовенства иметь патриарха Петр ответил в 1721 г. Духовным регламентом, составленным Феофаном Прокоповичем. Руководство церковью переходило в руки Синода, члены которого приравнивались к чиновникам всех светских учреждений. Они давали присягу царю и обязывались беспрекословно выполнять его предписания. Синодский указ 1722 г. предписывал священникам доносить властям об изменнических или бунтовских намерениях, высказанных во время исповеди.

Во главе Синода был поставлен государственный чиновник – обер – прокурор. В результате этой реформы церковь полностью подчинялась государству, превратившись в часть его бюрократического аппарата. [Духовная коллегия](http://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%94%D1%83%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F&action=edit&redlink=1) или [Святейший Правительствующий синод](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B2%D1%8F%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D1%81%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B4_%D0%A0%D1%83%D1%81%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B9_%D1%86%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%B2%D0%B8) – управляла церковными делами, заменила [патриарха](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%B0%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%B0%D1%80%D1%85_(%D1%86%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D1%81%D0%B0%D0%BD)). В [состав](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2) этой коллегии – Синода вошли представители высшего духовенства. Поскольку их [назначение](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5) осуществлялось царём, а решения им утверждались, можно сказать, что [российский император](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%B8%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80) стал фактическим главой Русской православной церкви. [Действия](http://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%94%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D1%8F&action=edit&redlink=1) [Синода](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B4) от имени высшей светской власти контролировал [обер - прокурор](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B1%D0%B5%D1%80-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80) – гражданский [чиновник](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A7%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA), назначаемый царём. Особым [указом](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7) [Пётр I](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%91%D1%82%D1%80_I) приказал [священникам](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B2%D1%8F%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%BA) нести просвещенческую [миссию](http://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%9C%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%8E&action=edit&redlink=1) среди крестьян: читать им проповеди, наставления, учить детей молитвам, воспитывать у них [почтение](http://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%9F%D0%BE%D1%87%D1%82%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5&action=edit&redlink=1) к царю и церкви.

12. [Малороссийская коллегия](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F) – осуществляла [контроль](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C) за действиями [гетмана](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B5%D1%82%D0%BC%D0%B0%D0%BD), которому принадлежала власть на Украине, ибо там был особый режим местного управления. После смерти в [1722 г.](http://ru.wikipedia.org/wiki/1722_%D0%B3%D0%BE%D0%B4) [гетмана](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B5%D1%82%D0%BC%D0%B0%D0%BD) И. И. Скоропадского новые [выборы](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%8B) [гетмана](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B5%D1%82%D0%BC%D0%B0%D0%BD) были запрещены, а [гетман](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%B5%D1%82%D0%BC%D0%B0%D0%BD) впервые был назначен царским [указом](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7). [Коллегия](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F) возглавлялась царским [офицером](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B5%D1%80).

13. Вотчинная коллегия, образована в 1721 г. вместо [Поместного приказа](http://slovari.yandex.ru/~%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B8/%D0%91%D0%A1%D0%AD/%D0%9F%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7/). Ведала вопросами землевладения (юридическое оформление прав феодалов на владения, решение земельных споров, дела о межевании и т. д.). В связи с пожеланиями, выраженными в дворянских наказах 1767 г., о переносе решения о земельных делах на места, при создании проекта реформы губернского управления (1775) функции Вотчинной коллегии постепенно были переданы новым губернским учреждениям. Окончательно Вотчинная коллегия упразднена в 1786 г.

Состав петровских коллегий, количество и компетенция при жизни Петра I неоднократно менялись. В 1721 г. была образована Духовная коллегия – Синод, которая была выведена из подчинения Сената. В 1722 г. из состава Берг – Мануфактур – коллегии была выведена Мануфактур – коллегия, для управления Украины была учреждена Малороссийская коллегия в Глухове, для лучшего ведения дел Вотчинную контору Юстиц – коллегии сделали отдельной Вотчинной коллегией. Ревизион – и Штатс – коллегии были лишены статуса центральных учреждений и стали конторами Сената. Всего в 1721 г. было 11 коллегий, а в 1723 г. – 12 коллегий.[[100]](#footnote-100)

Формируемая система органов государственного управления и их взаимодействие между собой в годы правления Петра I приняла новый вид.[[101]](#footnote-101) Коллегии сменили приказы, существовавшие в Московской Руси в XVI – XVII вв., и по сравнению с ними имели более чёткое разделение обязанностей. 28 февраля 1720 г. был издан «Генеральный регламент» (56 глав), который определил единообразие организационного устройства, порядка деятельности и делопроизводства всех Коллегий. Функции, внутреннее устройство и порядок делопроизводства в коллегиях определялись Генеральным регламентом коллегий.

Коллегию возглавлял президент. Решение принималось большинством голосов, в случае равенства голосов голос президента считался за два. Одновременно уточнялись функции органов, контролирующих работу коллегий. В 1722 г. для надзора за деятельностью коллегий в каждую из них был назначен прокурор, подчиненный генерал – прокурору Сената. С созданием коллегий за Сенатом остались функции контроля, высшей судебной инстанции и законосовещательного органа при монархе. В 1722 г. для надзора за деятельностью государственного аппарата была создана должность генерал – прокурора Сената. Подчиненные ему прокуроры назначались во все государственные учреждения. Первым генерал – прокурором был П. И. Ягужинский.

Наряду с прокуратурой надзор за должностными лицами осуществляли тайные агенты – фискалы. Фискал не нес ответственности за ложный донос, а в случае подтверждения сообщенных сведений получал половину штрафа, наложенного на преступника. Государство поощряло и доносы рядовых подданных.

В 1724 г. для коллегий начали строить по плану, утверждённому Петром, грандиозное здание, занимаемое теперь Санкт – Петербургским государственным университетом. В 1722 г. Д. Трезини получил утверждённую Петром роспись размещения коллегий в здании, которое предполагалось построить перпендикулярно Неве. Роспись разбивала всю площадь здания на двенадцать участков. Начиная от Невы, участки застраивались таким образом: 1 – «Аудиенц – камора» (зал торжественных приёмов), 2 – Сенат, 3 – Коллегия иностранных дел, 4 – Военная, 5 – Адмиралтейская, 6 – Юстиц – , 7 – Камер – и Штатс – контор, 8 – Коммерц – , 9 – Берг – , 10 – Мануфактур – коллегия, 11 – Главный магистрат, 12 – Синод. Примечательно, что здание 12 коллегий повторяло план мазанковых канцелярий на Троицкой площади – первого правительственного здания в Петербурге, которое в свою очередь производило схему размещения приказов в Кремле: к торцевой стене здания по мере необходимости пристраивали новое здание.

В 1719 г. были составлены и утверждены Петром штаты большинства коллегий.[[102]](#footnote-102) В 1720 г. был утвержден Генеральный регламент, содержащий общие правила коллежского устройства и компетенцию каждой коллегии.[[103]](#footnote-103) Президент коллегии назначался самим государем, а вице – президента и членов коллегий назначал Сенат с согласия государя. Остальные члены коллегии назначались Сенатом. Президент был главным лицом в коллегии и наблюдал за быстротой делопроизводства, в особенности за исполнением приказов государя и Сената. Во время заседания перед президентом коллегии всегда находились две книги: в одну заносились указы исполненные, в другой, всегда находившейся на столе присутствия отмечались указы ещё не выполненные.

В случае нерадения членов коллегии президент должен был «вежливыми словами» напоминать им об их обязанностях, а при непослушании – сообщить Сенату. Он же мог возбудить перед Сенатом вопрос о замене того или иного «мало разумного» члена Коллегии. В состав коллегии входили русские: президент, вице – президент (русский или иностранец), 4 коллегиальных советника, 4 коллегиальных асессора, 1 секретарь, 1 нотарий, 1 актуарий, 1 регистратор, 1 переводчик, подъячие трёх статей; иностранцы: 1 советник или асессор, 1 секретарь. Тогда же был дан указ президентам коллегий выбирать советников и асессоров не из своих родных и друзей, а на каждое место выдвинуть по 2 – 3 кандидата, и выставить их на обсуждение всех коллегий.

Являясь первым лицом в коллегии, президент, однако, не мог решать вопросы самостоятельно: «для того коллегiи и устроены, дабы каждая съ совету и приговору всехъ дела своей коллегiи делала» – писал Пётр I в Генеральном регламенте. Вице – президент был помощником президента, а другие члены коллегии ведали каждый порученной ему частью делопроизводства. Советники и асессоры составляли основную массу чиновников. Между ними распределялись обязанности внутри самой коллегии.

Каждая коллегия состояла из присутствия (общего собрания) и канцелярии и имела ещё в Москве общую контору. Присутствие коллегии составляли президент, вице – президент, 4 – 5 советников, 4 – 5 асессоров. Присутствие коллегий собиралось в специально назначенной для этого комнате, убранной коврами и хорошей мебелью. Посреди комнаты стоял стол, покрытый алым сукном и украшенный зеркалом. Вокруг стола размещались члены коллегии по старшинству своих рангов. В той же комнате за особым столом сидели секретарь и нотариус. Никому из посторонних не разрешалось во время заседаний заходить в комнату без доклада. Просителю нужно было излагать свою просьбу стоя, стул подавался людям высокого ранга. «Генеральный регламент» устанавливал точное расписание заседаний Коллегий: по понедельникам, вторникам, средам и пятницам. В четверг президенты заседали в Сенате. Присутствие коллегий собиралось каждый день, кроме праздников и воскресных дней. Заседания начинались летом в 6 часов утра, зимой в 8 часов утра и продолжались около 5 – 6 часов. Когда какой – либо вопрос касался нескольких коллегий, то назначалось соединённое присутствие заинтересованных коллегий.

Штатный состав и количество служащих канцелярии в течение XVIII в. менялся, изменялась и сама структура коллегий. Неизменно важнейшим организационным моментом оставалось чёткое разграничение обязанностей должностных лиц и описание функций каждого из них. Во главе канцелярии каждой коллегии стоял секретарь или обер – секретарь. Они ведали всеми письменными документами коллегии, все важные бумаги они составляли сами, менее важные документы поручались другим членам канцелярии. Секретарь должен был лично принимать все подаваемые прошения. Функции служащих коллегий распределялись следующим образом:

1. Секретарь (обер – секретарь) возглавлял канцелярию, организовывал делопроизводство, отвечал за подготовку дел к слушанию, контролировал исполнение принятых решений, хранил печати; руководил действиями всех чиновников, входивших в штат канцелярии. Важные дела он готовил к слушанию сам, иные распределял между канцеляристами и следил за их подготовкой, лично докладывал подготовленные дела на заседании присутствия. По принятым и записанным в протоколе решениям коллегии секретарь готовил проекты документов или поручал их исполнение канцеляристам.

2. Нотариус отвечал за реестр решённых и нерешённых дел, занимался документированием заседаний коллегии, составлял протоколы по определенной форме. Вверху протокола помечалась дата заседания, год и число. Затем указывались присутствующие на заседании члены, а дальше следовал текст протокола. В протокол вносились «выписки или содержание» как всех полученных указов, писем, реляций, мемориалов и т. д., так и «отпущенных» в результате решения коллегии документов. Предусматривалось ведение пространных и кратких протоколов в зависимости от важности дел, право на внесение в протокол особых мнений, обязательность подписания протоколов всем составом коллегии.

3. Актуариус вел учет входящих документов, хранил у себя бумаги, отвечал за их сохранность и заведовал канцелярскими принадлежностями (бумага, перья, чернила, сургуч, воск и т. д.).

4. Регистратор регистрировал все дела, решаемые в Коллегии, и входящую и исходящую корреспонденцию. В ведении регистратора находился журнал, в который за весь год кратко записывалось содержание всех дел, решенных в коллегии, и 4 регистрационные книги – А, B, C и D. Книги A и B служили для регистрации исходящих документов, C и D – для регистрации входящих. Регистрация документов в коллежской системе делопроизводства сопровождала их не только в течение всего процесса производства дела, но и после – в архиве. Если в приказах на поступивших документах дьяк проставлял дату поступления, то в коллегиях наряду с датой появляется и регистрационный номер, соответствующий номеру записи в регистрационной книге. Книга A использовалась для записи краткого содержания всех документов – реляций и докладов, отправленных из коллегии на имя царя или в Сенат; книга B – для записи содержания документов, направленных другим учреждениям и лицам; книга C содержала расположенные в хронологической последовательности краткие выписки из указов и рапортов, полученных в течение года от царя и Сената, с указанием номера присланной бумаги и номера, присвоенного ей в коллегии, а также реестр к ним. Все это по завершении года переплеталось и приобретало форму книги. Книга D содержала краткие выписки из всех полученных от коллегий, губерний и других учреждений и лиц документов, которые группировались по территориальному и хронологическому принципам и по завершении года вместе с реестром переплетались.

5. При каждой коллегии состояли ещё и «око государево» – прокурор, полностью независимый от коллегии, и фискал. Прокурор наблюдал за порядком и законностью решения дел и сроками их исполнения. В случае крайней задержки решения он должен был доносить об этом генерал – прокурору Сената. В его обязанности входило также наблюдение за исполнением указов. Для этого он имел особую книгу, на одной стороне которой он отмечал, когда и какой указ состоялся, а на другой – что по указу исполнено и когда.

6. Фискал же наблюдал и действовал тайно там, где прокурор действовал явно.

7. Канцеляристы и подканцеляристы изготовляли документы по формулярам перед их отправкой, а копиисты переписывали все отправляемые документы набело. Надо отметить, что именно канцеляристы, подканцеляристы и копиисты составляли большинство служащих в новых учреждениях. Рост бюрократического аппарата шёл главным образом за их счёт. Всего накануне реформы центрального управления было 1169 служащих, причём канцелярских – 79 % или 924 человека. В 1723 г., к моменту завершения реформы, количество канцелярских служащих более чем удвоилось, достигнув численности 1962 человека, что из общего числа служащих того времени (2100 человек) составляло 93,4 %.

8. Копиисты занимались переписыванием документов.

9. Переводчики занимались письменным переводом текста документов.

10. Толмачи делали устный перевод текстов.

11. Вахмистры, сторожи, солдаты, низшие чины, занимались охраной Канцелярии.

Заседания коллегий проходили в определенном алгоритме. Вначале рассматривались государственные, а затем – частные дела. Члены Коллегий подавали свои мнения по очереди, начиная с младших чинов, и не повторяясь. Решения принимались в результате голосования – большинством. Постепенно сложилась практическая работа коллегий. Порядок производства дел в коллегии был такой: все пакеты, адресованные на имя коллегии, сдавались дежурному чиновнику. Он расписывался в получении их и, не распечатывая, представлял в присутствие.

Коллежское делопроизводство отличалось от приказного обилием видов государственных документов. Законодательные и распорядительные акты государственной власти оформлялись: повелениями, указами, регламентами, инструкциями, наказами, протоколами. Появилось много форм переписки: письма, доношения, известия, требования, ведомости. Для некоторых документов, таких, как дипломы и патенты, были созданы генеральные формуляры – образцы, по которым они должны были оформляться. Все указы и приказы государя распечатывал президент, остальные бумаги – старший после него член коллегии; секретарь в это время отмечал на бумаге номер и время поступления документа, передавая затем её актуариусу, чтобы тот занёс её в журнал. В то же время секретарь назначал стол где бумагу должны разобрать и сделать всё, что она требовала – это называлось «производить бумагу».

После того, как дело было подготовлено в канцелярии, секретарь докладывал его присутствию, читал его целиком или сокращённо вместе с канцелярскими данными о нём. При прочтении дела члены коллегии, начиная с самого младшего, подавали голоса за то или иное его решение, и большинством голосов дело решалось. Если же голоса разделялись поровну, то перевес брала та сторона, на которой был президент. Принятое таким образом решение нотариус кратко заносил в протокол, отмечая месяц и число заседания присутствия и проставляя имена присутствовавших членов коллегии. Несогласный с общим постановлением мог потребовать, чтобы его мнение занесли в протокол отдельно. После заседания протокол подписывался всеми членами коллегии. В канцелярии составляли документ, где прописывалось решение дела, и потом отсылали его по принадлежности. Те дела, которые коллегия не бралась решать сама, должны были с мнением коллегии подаваться в Сенат. В период коллегий были заложены основы организации учёта и хранения документов. Все решения дела по истечении времени его рассмотрения сдавались в архив: денежные дела – в финансовый, а все остальные – в общий.

Генеральный регламент достаточно четко разграничивал обязанности канцелярских служащих, функции, выполняемые каждым из них. В регламенте впервые было расписано: как они должны выполнять свою работу, т. е. методика работы. Учитывая необученность персонала, возможную нерадивость работников, Генеральный регламент предусматривал все, на первый взгляд, даже незначительные детали работы с документами. Именно в небрежности, неполном выполнении операций с документами, которые являются единственным способом фиксации просьб и решений, таится возможность злоупотреблений: задержка или сокрытие документа, неполный или неправильный доклад по делу и т. д. Расписывая делопроизводственные операции, Генеральный регламент, по сути, раскрывал технологию управления, механизм работы учреждения, образно говоря, «кухню управления».

Все коллегии считались подчинёнными Сенату, и получали от него указы. Коллегии в свою очередь тоже могли издавать указы, а получали рапорты и доношения. Все коллегии были равны между собой, и имели право суда над своими чиновниками.

Выдающиеся сподвижники Петра I возглавляли Коллегии. Президентом Военной Коллегии был фельдмаршал [А. Д. Меншиков](http://www.rulex.ru/01130418.htm). Во главе Адмиралтейской Коллегии находился флотоводец генерал – адмирал [Ф. М. Апракснн](http://www.rulex.ru/01010403.htm). Во главе Коллегии Иностранных дел – канцлер Г. И. Головкин (вице – президентом был барон П. П. Шафиров). Президентом Камер – коллегии был князь Д. М. Голицын. Президентом Штатс – контор – коллегии – граф И. А. Мусин – Пушкин. Ревизион – коллегию возглавил князь Я. Ф. Долгорукий. Во главе Берг и Мануфактур – коллегий при Петре I стоял специалист в артиллерии Я. В. Брюс (генерал – фельдмаршал – начальник артиллерии). Коммерц – коллегию возглавлял дипломат П. А. Толстой. Президентом Юстиц – коллегии был назначен граф А. А. Матвеев.

Однако реформа не была до конца последовательной и имела следующие недостатки:

1. Отраслевой принцип, положенный в основу выделения и разграничения компетенции, не был до конца выдержан. Так, Вотчинная коллегия и Главный магистрат строились по сословному принципу, первая занималась только делами дворянства, а вторая – купечества.

2. Судебными и финансовыми делами, помимо специальных коллегий, занимались также Берг – , Мануфактур – и Коммерц – коллегии (сбор промысловых налогов, таможенных пошлин, суд над купцами, работными людьми и т. д.).

3. Коллегии не охватывали всех сторон государственного управления. Вне сферы их деятельности были почта, полиция, просвещение, медицина и т. д. Для руководства ими возникли центральные учреждения под различными названиями: приказы, канцелярии, палаты и др. Действовала и часть старых приказов.

Кроме Сената, при Петре I действовала ещё и «министерская консилия» (прообраз будущего кабинета министров) – довольно неопределённый по своему составу и занятиям съезд министров или начальников важнейших отраслей управления. Коллегии вскоре после своего возникновения, стали подчиняться Сенату. Начальники трёх важнейших коллегий – военной, морской и иностранных дел – были непременными членами консилии и сенаторами. Президенты этих коллегий обращались к императору мимо Сената. Таким образом, между консилией министров, сенатом и коллегиями не существовало правильного иерархического подчинения. Пётр осознавал все эти недостатки, и по его приказу был подготовлен проект учреждения «главнейшего управления», «кабинетъ – коллегiума» или архиканцелярии империи, под председательством самого императора, причём Сенат, разделённый на два отдела: финансовый и юстиции и полиции, превратился бы в своего рода обер – коллегию, высший надзирающий на всеми коллегиями орган. Но Пётр не успел всё это проделать, потому что умер в 1725 г.

В 70 – 80 - х гг. XVIII в. большинство коллегий было упразднено. Продолжали свою работу лишь четыре коллегии: Военная, Адмиралтейская, Иностранных дел и Медицинская (1763). Однако, в 1796 г. коллегии вновь были восстановлены, но с введением в них единоначалия. Каждая коллегия подчинялась «директору над коллегией», имевшему право личного доклада царю.

8/20 сентября 1802 г. Александр I издает Манифест об учреждении министерств. В этот же день появился второй указ – «Об оставлении первых трех Коллегий (Военной, Адмиралтейств, Коллегии иностранных дел)». Манифестом от 8 сентября 1802 г. в России создавались первые три министерства (коллегии вошли в их состав), а часть здания, в котором они располагались, передали Главному педагогическому университету, который в 1819 г. был преобразован в Петербургский университет.

**2.2. Министерства в России в XIX в.**

В последней четверти XVIII века были первые попытки реорганизации коллегиальной системы управления. Губернская реформа 1775 г. вызвала упразднение большинства коллегий. Так, в частности, Юстиц – коллегия была закрыта сенатским указом от 27 июля 1786 г. К концу 80 - х годов XVIII в. сохранились только три коллегии – Военная, Адмиралтейская и Иностранных дел. Для укрепления государственного аппарата Царь преобразовал должности президентов коллегий в должности директоров, предоставив последним власть большую, чем президентам. Присутствие коллегии стало играть совещательную роль при директоре.

Одновременно падала роль Сената, который к началу XIX в. не только лишился значения высшего органа управления, но и утратил свою независимость в качестве судебного органа. Вместе с тем, чрезмерно возросла власть и круг обязанностей генерал – прокурора. С вступлением на престол Павла I власть и значение генерал – прокурора еще более усилились.

В начале XIX в. с приходом к власти Александра I была проведена реформа центрального управления российским государством. Она заключалась в замене устаревшей коллегиальной системы, сложившейся при Петре I, министерской, основанной на единоначалии. Вопрос о создании министерств разрабатывался и обсуждался на заседаниях так называемого Негласного комитета (Негласный комитет начал свои заседания в 1801 г. Комитет прекратил свое существование в 1803 г.), в который входили молодые друзья императора Александра I – граф П. А. Строганов, князь А. А. Чарторыйский, граф В. П. Кочубей. Проект создания министерств принадлежал деятельному члену Комитета Н. Н. Новосильцеву.

Новая реформа государственного управления и делопроизводства произошла в начале XIX в. Сформировалась министерская система управления, основанная на принципе единоначалия. Ее создание завершило процесс модернизации государственного управления, начатый еще Петром I.

Причины создания министерств:

1. Создание министерств в России было вызвано стремлением царизма установить более гибкую и оперативную систему центрального управления в условиях формирования капиталистического уклада, усиления социальных волнений, зарождения буржуазно – либеральных настроений среди передовых русских дворян.

2. Существовавшие в XVIII в. в качестве центральных органов отраслевого управления коллегии уже во второй половине XVIII в. перестали соответствовать усложнившимся задачам государства. К концу XVIII в. недостатки коллегиальной системы стали еще более значимы: чрезвычайная медлительность в рассмотрении и решении дел, сложность устройства коллегий, обилие формализма в делопроизводстве, безличность, а, следовательно, безответственность коллегиального управления – привели коллегии к упадку.

В общегосударственной централизации системы управления страной исключительное значение имело создание министерств как высших исполнительных органов государства. Прежде всего, необходимо подчеркнуть достаточно глубокую и всестороннюю обоснованность самого Манифеста «Об учреждении министерств» (8/20 сентября 1802 г.), который и по сей день остается исключительно интересным историческим документом. В нем отмечалась преемственность нововведения с преобразованиями Петра I, его коллегий, действовавших столь продолжительное время, и определены функции министерств. В 1802 г. с целью укрепления единоначалия, вместо коллегий, созданных Петром I, были учреждены министерства: военное, морское, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения.[[104]](#footnote-104) Но верховным распорядителем остался царь.

Министерства были построены на началах единоличной власти и ответственности. Министр после рассмотрения докладов и представлений должен был давать свои предложения. В затруднительных случаях министр был обязан «входить с докладом» к императору. В конце года министрам предписывалось предоставлять императору письменный отчет о деятельности министерства, исключая из него лишь дела сверхсекретные.

Для объединения их деятельности и обсуждения вопросов, касающихся нескольких министерств, собирался «комитет министров». Для рассмотрения обычного дела требовалось присутствие не менее пяти министров и обязательно того министра, в сферу деятельности которого входило рассматриваемое дело. В сложных случаях созывались все члены Совета. Министры образовывали Комитет министров.

Министры должны были предоставлять Сенату годовые отчеты. На деле же эта ответственность министерств не осуществлялась с самого начала своего установления (порядок предоставления отчетов соблюдался выборочно и потом вообще был забыт). М. М. Сперанский отмечал, что министерства не могут нести ответственности перед Сенатом, который также зависел от «произвола власти» и был исполнительным органом». К тому же министр назначался царем, и тот ему докладывал непосредственно, поэтому критика сената относилась бы не к министру, а к Императору.

Слабым звеном министерской реформы была ответственность министров перед Сенатом. Положения Манифеста 8 сентября 1802 г. о министерской ответственности остались только на бумаге. Сенат не имел реальных рычагов контроля над министрами. Непосредственное подчинение министров Императору и право личных докладов ему исключали возможность сенатского контроля. Хотя Комитет для освидетельствования министерских отчетов при Сенате действовал с 1803 по 1807 г., он рассмотрел министерские отчеты практически всех министерств (за исключением министерства морских сил) только за 1802 и 1803 гг. Сенат становился «хранителем законов», высшей судебной инстанцией и органом надзора за администрацией. Все министры являлись членами Совета

Министры и товарищи министров (замы) назначались императором, высшие чиновники министерств назначались императором по представлению министра, низшие – министром. Кресло министра должен был занимать человек весьма компетентный в государственных делах, с незаурядными умственными способностями, физически здоровый, способный принимать сложнейшие решения и руководить этим государственным органом.

Число министерств росло и были созданы: Государственное казначейство, Главное управление путей сообщения, Главное управление духовных дел разных вероисповеданий, Министерство полиции. В связи с развитием капитализма повышается роль отраслевых министерств: путей сообщения, государственных имуществ, финансов, Главный комитет железных дорог. Созданная Александром I центральная система управления просуществовала с некоторыми изменениями до 1917 г.

Министерство делилось на департаменты (присутствия, в которых принимались решения), организованные по направлениям деятельности и канцелярии, где осуществлялось делопроизводство. Аппарат министерств при Александре II был значительно перестроен. Каждому министру предписывалось создать канцелярию и «иметь товарища» (заместителя). Департаменты и канцелярии возглавлялись директорами. В составе министерства действовал Совет при министерстве, в который входили товарищи министра и директоры департаментов. В период с 1802 по 1812 гг. аппарат министерств состоял из департаментов, функции которых заключались в сборе сведений по профильным направлениям, обработке собранной информации, подготовке справок, докладов и отчетов, выработке наиболее целесообразных решений по текущей ситуации, составлении планов развития на будущее. Важнейшей задачей министерств была организация работы с подведомственными местными органами власти – министерские чиновники разрабатывали для местных исполнительных органов инструкции, в соответствии с которыми те строили свою работу, а также проводили регулярные проверки их деятельности. Многие их министерств стали создавать свои местные органы. Министры должны были поддерживать непрерывную связь со всеми подведомственными «местами», каждое из которых обязывалось посылать министру еженедельные мемории (доклады) о текущих делах, а о делах «затруднительных» – особые представления.

В своей работе с 1811 г. министерства руководствовались специальным документом, подготовленным М. М. Сперанским, – «Общим уложением министерств», в котором министерства определялись как высшие органы исполнительной власти, власть министров – как высшая исполнительная. Образование министерств усилило централизацию государственного аппарата. Их преимуществами по сравнению с коллегиальной формой управления были значительно более высокая оперативность в делах управления и установление персональной ответственности руководства и непосредственных исполнителей, которым поручалось ведение конкретного дела. Также были значительно расширены возможности канцелярий, возросло их влияние.

Комитет министров. Для решения межведомственных вопросов созывались совещания министров. С 1802 по 1812 гг. совещания проводились нерегулярно (в зависимости от текущей ситуации) и не имели постоянного организационного статуса. С 1812 г. совещания министров были организационно и законодательно оформлены как Комитет министров. В его состав входили министры, а также председатели департаментов Государственного Совета, государственный секретарь и некоторые лица по особому назначению императора. Председатель Комитета министров одновременно был и председателем Государственного Совета и назначался царем.

Комитет министров рассматривал вопросы управления страной в целом, подбора кадров для высших должностей в государстве, проекты новых указов, заключения по ним, отчеты министерств и предложенные ими законопроекты, анализ ситуации в стране. Решения Комитета министров получали силу после утверждения их императором. Итак, Комитет министров явился еще одним высшим законосовещательным органом Российской империи; суть его деятельности состояла в совещании царя с высшими чиновниками по вопросам, которые затрагивали интересы различных ведомств. Функции высших центральных учреждений – Комитета министров, Государственного Совета и Сената нередко переплетались: Комитет министров занимался не только делами высшей администрации; Государственный Совет был не единственным органом, в котором обсуждались законопроекты; Сенат – не единственным органом межведомственного надзора. Ведущим можно считать Комитет министров, который воплотил характерное для феодальной монархии преобладание управления над законностью. Естественно, что в таких условиях особенное значение приобретали личностные качества высших чиновников и императора.

Создание министерств с единолично управляющими министрами было необходимо для более гибкой и оперативной системы управления. Коллегиальный принцип принятия решений не был исключен вовсе из новой системы: сначала коллегии ввели в состав вновь созданных министерств; позже при министрах создали советы, имевшие статус коллегиального совещательного органа. Тем не менее, отношение к министрам как к единоличным исполнителям воли царя и определило делопроизводство министерств как «исполнительное».

Окончательно единоличное министерское начало победило лишь с изданием 28 января 1811 г. «Общего учреждения министерств» – законодательного акта, определившего всю систему министерского устройства, включая их делопроизводство и систему взаимоотношений с другими учреждениями и лицами. В соответствии с этим актом увеличилось число министерств, и произошли некоторые изменения в перераспределении дел между ними.

Принцип единоначалия положен в основу всей организации министерств: директоры, возглавлявшие департаменты, подчинялись непосредственно министру, начальники отделений – директорам департаментов, столоначальники – начальникам отделений. Совет министра состоял из руководителей основных подразделений и имел значение органа «для рассмотрения дел, требующих по важности их общего соображения». В департаментах роль советов выполняли общие присутствия департаментов. Канцелярия министра по своей структуре была аналогична и действовала на правах департамента; канцелярии департаментов имели более простое внутреннее устройство: они возглавлялись правителем канцелярии и имели штат чиновников – журналиста, экзекутора, казначея, писцов и др., их должностной и количественный состав зависел от объема и содержания дел. Например, если в ведении департаментов находились финансовые средства, в состав канцелярии включались счетные отделения или столы с соответствующим штатом служащих.

Была в достаточной степени определена компетенция созданных министерств. Военное министерство ведало военными сухопутными силами, морское – военными морскими силами. В первой половине XIX в. эти два министерства были важнейшими в общей структуре министерств Российской империи, и именно на них приходилась львиная доля государственного бюджета. Министерство иностранных дел ведало внешними сношениями; на Министерство внутренних дел, новое в структуре центральных учреждений, были возложены функции по организации и поддержанию общественного порядка, т. е. оно возглавило всю систему полицейских органов страны. Другой его важной функцией было управление государственной промышленностью и строительством. Министерство юстиции осуществляло судебное управление, Министерство финансов контролировало собираемость налогов, доходы и расходы государства. На Министерство коммерции возлагалась задача содействия торгово – промышленному развитию страны. Министерство просвещения занималось образованием граждан, подготовкой кадров для государственного аппарата, а также контролировало деятельность университетов, институтов, Академии наук, библиотек, музеев и типографий. Важнейшей задачей министерства было осуществление цензуры.

Достаточно эффективной была организация Государственного казначейства, в ведении которого находились вопросы кассового исполнения государственного бюджета и выпуска казначейских билетов, а также создание ревизии государственных счетов – контрольного финансового органа. Были также образованы Главное управление путей сообщения, в ведении которого находились, в частности, вопросы строительства железных дорог, и Главное управление духовных дел разных вероисповеданий, с помощью которого государство пыталось контролировать деятельность церкви. В течение всего этого периода существовал Синод, являвшийся высшим органом управления делами православной церкви. Постепенно Синод утратил важные хозяйственные функции, которые перешли к государственным чиновникам, и государство практически полностью подчинило себе церковь, как в плане организационном, так и административном.

Наиболее сложно происходило преобразование Коллегии иностранных дел в Министерство иностранных дел. Коллегия иностранных дел продолжала работать с 1802 г. по 1832 г. и только в соответствии с указом Николая I от 10/22 апреля 1832 г. была ликвидирована, а вместо нее было создано Министерство иностранных дел. 10/22 апреля 1832 г. последовал именной указ Николая I Сенату «Об образовании Министерства иностранных дел». Указ гласил: «Признав за нужное дать Министерству иностранных дел образование, соответствующее более существу производимых в оном дел и примененное к устройству других главных в империи нашей управлений, повелеваем:

1. Учредить при сем Министерстве Совет, в котором присутствовать директорам департаментов и трем или более непременным членам, под председательством министра иностранных дел или заступающего его место, или же одного из членов Совета, по усмотрению министра.

2. Сверх существующего уже при Министерстве Азиатского департамента учредить: Департамент внешних сношений, Департамент внутренних сношений, Департамент хозяйственных и счетных дел. К сему Министерству принадлежат и три Главных архива: два в С. – Петербурге и один в Москве.

3. Существование Государственной коллегии иностранных дел прекращается.

4. Предоставляем вице – канцлеру распределение по департаментам и архивам дел чиновников, состоящих ныне в ведомстве Министерства с настоящим их жалованьем, повелевая составить новые штаты по всем частям, вверенным его управлению, и представить нам на утверждение».

Настоящая реорганизация Министерства иностранных дел произошла в начале 60 - х гг. XIX в. К разработке плана реорганизации МИД приступили в начале 60 - х годов. Одновременно проводились преобразования, в которых ощущалась острая необходимость. Министерству двора была передана Экспедиция церемониальных дел; бывшие в управлении Азиатского департамента МИД территории Большой и Малой Орды передавались другим ведомствам: первая – Военному министерству, вторая – Министерству внутренних дел. В 1862 г. МИД был освобожден от обязанности осуществления цензуры публиковавшихся политических статей, а в 1867 г. – от обязанностей переводить документы с иностранных языков на русский и наоборот для учреждений и частных лиц (кроме документов на восточных языках).

В 1862 г. были объединены Канцелярия МИД и Особая канцелярия в одну Канцелярию с сокращением их штатов, преобразована цифирная (шифровальная) часть. Несколько сократились штаты архивов МИД, а Государственный архив и С-Петербургский Главный архив были объединены в 1864 г. и подчинены одному директору.

В 1860 г. в МИД приступили к реформе центрального аппарата. Главная цель, как указывал А. М. Горчаков в своей записке в Государственный совет от 28 января 1860 г., – сокращение состава с увеличением окладов деятельным чиновникам. Министр при этом преследовал задачу улучшения профессионального и делового качества министерского аппарата, повышения ответственности чиновников, которые должны были служить не с целью «получать чины, ордена и прочие привилегии чиновничества», а в интересах дела. А. М. Горчаков отмечал, что в МИД следует определять» людей образованных, умственно развитых и способных, обеспеченных содержанием, дающим им возможность безбедного существования».

Для работы в коллегии иностранных дел требовалась серьёзная предварительная подготовка и при поступлении на работу в это учреждение будущие служащие проходили некоторые испытания. В 1809 г. был изменен порядок приема молодых людей на гражданскую службу, в том числе и в Коллегию иностранных дел. Указ Александра I от 6/18 августа 1809 г. «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники»[[105]](#footnote-105) значительно расширял круг дисциплин, экзамены по которым должны были сдавать претенденты. В качестве «предметов испытания» назывались: науки словесные (сочинение на русском языке, перевод с иностранного языка на русский), правоведение, исторические науки, математические и физические науки. Экзамены организовывались в университетах. По указу от 4/16 октября 1809 г. «Об испытаниях желающих вступить в службу по ведомству Коллегии иностранных дел и для иностранной переписки».[[106]](#footnote-106) Экзамены в самой Коллегии отменялись. Желающие поступить на службу в КИД должны были предъявить аттестат об окончании Университета, который свидетельствовал бы об успешной сдаче экзаменов по указанным выше дисциплинам, а также по французскому и немецкому языкам. Для подготовки кадров в КИД был избран педагогический институт в Петербурге (Университет еще не был открыт), а в Москве – Университет. В экзаменационную комиссию должен был включаться один из высших чиновников КИД. Положение об экзаменах касалось не только молодежи, но и лиц, желавших сразу занять высокий пост – например, советника миссии. В этом случае, экзамены строились с учетом того, на какую должность претендовал экзаменующийся.

В 1859 г. по инициативе министра были приняты «Правила для определения на службу и к должностям», вводившие экзамены для желающих поступить на службу в МИД. Для поступающих на дипломатическую службу, а таковой считалась работа в Канцелярии МИД, Азиатском департаменте и заграничных учреждениях, экзамены проводились по повышенной программе. От испытуемого требовалось хорошее знание русского и французского языков (владение латинским, немецким, английским и другими языками давало преимущество), знакомство с дипломатическими науками, международным и морским правом, историей мирных и других договоров, с началами политической экономии, всеобщей статистики. Экзамены проводил Совет министерства. «Правила» 1859 г., уточненные в 1876 г., преследовали цель пополнить состав дипломатической службы высокообразованными людьми и предотвратить приток лиц, имевших протекцию или получивших «домашнее» воспитание. При приеме на службу чиновник давал письменное клятвенное обещание «хранить всякую вверенную тайность, служить верно и нелицемерно», «по совести... и для своей корысти, свойства, дружбы, вражды противно должности своей и присяге не поступать». К прошению о приеме на службу прилагались документы о дворянском происхождении и наличии недвижимого имущества у претендента или его родителей. На 4/5 кадры МИД состояли из дворян, среди которых было много выходцев из прибалтийской немецкой знати. Они, как правило, получали образование в Европе и владели несколькими языками. Существовали целые династии таких дипломатов – Будберги, Мейендорфы, Остен – Сакены, Стакельберги, Убри и др. Таким образом, высокие требования к поступавшим обусловливали кастовость кадрового состава МИД.

«Общим учреждением министерств» вводилось единообразие в систему делопроизводства министерств: от создания документов и до их архивного хранения. Особое место уделено порядку «сношений» (переписке) министерств с другими учреждениями. Следует отметить, что само понятие делопроизводства (этот термин появился во второй половине XVIII в.) обозначало деятельность, которой занималась не только и не столько канцелярия, сколько весь аппарат учреждения в целом. Термин «делопроизводство» происходит от сочетания слов «производство дела», а под «делом» в то время понималась не папка с документами, как в современном делопроизводственном значении этого слова, а рассматриваемый и решаемый вопрос: производство дела – это не что иное, как решение дела. Поскольку всякое решение предполагало его письменную фиксацию на всех стадиях, то, естественно, делопроизводство понималось и как «правила, коими канцелярия руководствуется в составлении докладных записок, журналов, определений и актов вообще, и исполнительных бумаг».

Содержание «Общего учреждения министерств» свидетельствует о том, что различались два аспекта делопроизводственной деятельности:

1. Формы документов, по которым совершается делопроизводство (для обозначения этой деятельности в XIX в. широко употреблялся самостоятельный термин – письмоводство).

2. Движение документов и дел (порядок течения дел), понимая вместе с тем, что в практической деятельности канцелярии они тесно взаимодействуют. Основой этого взаимодействия является не что иное, как принятый в учреждении порядок рассмотрения и решения дел, или «производства дел» (используя современную терминологию, – процесс принятия управленческих решений). Именно это осознание «вторичности» делопроизводства по отношению к «производству дел» (принятию решений) пронизывает и «Общее учреждение министерств» и все последующие законодательные акты, принимавшиеся с целью регламентации делопроизводства на протяжении всего XIX и начала XX вв. В силу этого регламентация министерского делопроизводства в «Общем учреждении министерств» давалась как «образ» (порядок) производства дел, включающий порядок вступления дел, движение (или производство) дел, отправку дел, ревизию дел, отчетность в делах.

Дела, направленные в министерство, могли попасть в канцелярию министра или непосредственно в департаменты. В канцелярию министра поступали указы и повеления царя, переписка министра с другими министрами и главноуправляющими, губернаторами и вообще лицами равного звания. Представления от подчиненных органов направлялись министру в случае крайней важности или срочности. На его имя поступали отзывы на его предписания и жалобы на решения департаментов, а также секретные дела.

Непосредственно в департаменты поступала переписка с другими учреждениями и лицами равного положения и подчиненными, представления от подчиненных учреждений, предписания министра и дела из его канцелярии с резолюцией министра.

Все поступающие в министерство дела делились на три категории:

* текущие дела (дела, поступавшие на общих основаниях в соответствии с установленным порядком) – донесения, ведомости, представления, переписка и др.;
* чрезвычайные дела – для их решения требовалось принятие новых постановлений, или дела по обнаруженным злоупотреблениям;
* дела, «не терпящие времени», или срочные.

О поступивших делах министру докладывал директор его канцелярии, директору департамента – правитель дел канцелярии департамента. Эта стадия являлась, по сути, предварительным рассмотрением дела и не влекла за собой никаких решений, но определяла дальнейший ход документа в министерстве. Дела чрезвычайные и срочные рассматривались в первую очередь.

Общий порядок движения дел в министерствах строго регламентировался, и редкое дело могло избежать участи пройти весь путь его подготовки и рассмотрения – от отдельного стола в составе того или иного отделения, через директора департамента, а нередко и общего присутствия департамента или объединенного присутствия нескольких департаментов (в случае крайней сложности дела) до министра, а иногда и совета министра. Это касалось и дел, поступавших на имя министра и решавшихся его властью. Кроме того, первоначально в министерском делопроизводстве преобладал «коллежский» порядок составления документов, при котором рассмотрение каждого вопроса требовало повторения «слово в слово» всех предыдущих документов. Дела при этом достигали огромных размеров.

С течением времени (примерно к середине XIX в.) сложился новый порядок изложения дела в форме краткой записки – изложения только самого существа вопроса. Все это превращало документооборот учреждений в сложный иерархически организованный процесс, длительный по времени, учитывая, что основными инструментами канцелярии были перо и бумага, а единственной системой регистрации – журнальная. Автор известного «Руководства к наглядному изучению административного течения бумаг в России» М. Н. Катков называет 54 делопроизводственных операции при рассмотрении дела в Губернском правлении, 34 – в департаменте министерства, 36 – в Комитете министров.

Документы, создававшиеся в процессе «производства дела» можно разделить на две группы:

* документы, составлявшие внутреннее делопроизводство учреждения (записки, справки, выписки, журналы заседаний, регистрационные журналы, настольные реестры и др.);
* документы, поступавшие в учреждение из других учреждений и отправлявшиеся в другие учреждения, в том числе – «исполнительные бумаги».

Самостоятельную стадию «производства дела» составляла «отправка дел», включавшая регистрацию отправляемых документов в журналах и непосредственно отправку (запечатывание в пакет, надпись адреса и др.). До середины XIX в., когда в России появились почтовые конверты и марки, законом предусматривалось, что все исходящие бумаги должны отправляться в виде пакетов – документ складывался в виде конверта и запечатывался сургучной печатью.

Для регистрации документов, направляемых в вышестоящие учреждения и подчиненным местам и лицам, существовали отдельные журналы. Особенность последних состояла в том, что они предусматривали запись сведений (об исполнении отправленной бумаги), которые обязано было сообщать каждое присутственное место особыми рапортами. По существу эти сведения использовались для контроля исполнения документов, поскольку дело не считалось завершенным, пока не было получено рапорта об исполнении или о невозможности исполнить решение по каким – либо причинам.

Ревизия дел – проверка ведения дел – по «Общему учреждению министерств» составляла самостоятельный участок делопроизводства. Ревизия дел являлась функцией начальников отделений, директоров департаментов; в губерниях – начальников присутственных мест и самого губернатора. Начальники отделений проверяли исполнение документов по столам и сообщали сведения директору департамента, которому предписывалось каждый месяц проводить проверку исполненных и неисполненных документов по регистрационным журналам и настольным реестрам и докладывать министру. На основе этих ведомостей в конце каждого года в канцелярии составлялась общая ведомость по всем департаментам и канцелярии министерства. Ревизия дел предусматривала проверку порядка хранения документов и дел, правильности составления заголовков дел, сроков рассмотрения дел, причин задержки в рассмотрении дел.

Последняя стадия «производства дел» по «Общему учреждению министерств» – отчеты. Законом устанавливалось три вида отчетов: отчеты в суммах, отчеты в делах и отчеты в «видах и предположениях». Отчеты в суммах являлись финансовыми отчетами, отчеты в делах – отчетами о деятельности, последние отчеты представляли собой планы работы на следующий год. Отчеты готовились отделениями, каждым по своему направлению, затем обобщались в департаментах. На основе отчетов департаментов директор канцелярии составлял сводные отчеты по министерству.

Серьезные изменения в системе управления, соответствующая перестройка системы документирования деятельности новых учреждений привели к изменениям формы документа. В делопроизводстве министерств появляются бланки учреждений с угловым расположением реквизитов. Бланки печатались типографским способом или писались от руки. В состав реквизитов бланка включается наименование учреждения, наименования структурных подразделений, отражающие место подразделения – автора в структуре учреждения (департамент, отделение, стол). Дата документа также включается в состав реквизитов бланка, как и регистрационный индекс документа занимает свое обособленное место заголовок к тексту документа, располагаясь непосредственно под реквизитами бланка (практически также, как и в современных документах). Появляется и ссылка на поступивший документ (прототип современного реквизита «Ссылка на дату и номер входящего документа»), которая не имеет пока унифицированного вида и может выглядеть по – разному: «Ответ на №...» или: «От такого – то» и т. п.

Приобретает устойчивый вид и реквизит «Адресат», появившийся еще в XVIII в. в коллежском делопроизводстве, – это указание должности лица в дательном падеже или наименование присутственного места. Получает определенную форму удостоверение документа: подписи на документе включают наименование должности лица, подписавшего или скрепившего документ и его личную подпись.

На протяжении всего XIX – начала XX вв. осуществляется законодательная регламентация делопроизводства высших, центральных и местных учреждений. Благодаря принятой в то время системе кодификации законодательства в Сводах законов Российской империи достаточно легко получить подробные сведения о законодательной регламентации делопроизводства учреждений любого уровня. Своды законов начинают издаваться с 1832 г. Затем, пополняясь новыми узаконениями, переиздаются в 1842 г. и в 1857 г. и последующие годы. Первые два тома Сводов содержат узаконения, касающиеся верховной власти, деятельности высших, центральных и местных (губернских, уездных) учреждений, включая их делопроизводство.

Несмотря на существенные изменения, которые претерпела система министерского делопроизводства, особенно в начальный период своего становления, к концу XIX в. жизнь требовала более гибких форм делопроизводства и его ускорения. Для быстро меняющихся общественных отношений система министерского делопроизводства продолжала оставаться громоздкой и неповоротливой, несмотря на то, что в последней трети XIX в. сначала в делопроизводстве военного ведомства, а затем и в гражданских министерствах и учреждениях начинают использоваться пишущие машинки. Их появление стало поистине революционным шагом в документировании деятельности учреждений. Оно ускорило все письменные работы канцелярии, позволило одновременно изготавливать несколько копий документов, существенно сократив объем рукописных работ. Более того, машинописный текст приобрел более компактную форму, за счет чего сократился объем документов.

Появление телеграфа вызвало к жизни новый вид переписки – телеграммы, которые очень быстро сделались массовыми документами; изобретение телефона привело к появлению телефонограмм – письменной записи переданного по телефону сообщения.

В конце XIX – начале XX вв. все большее внимание обращается на систему регистрации, на необходимость ее упрощения за счет ее централизации. Большая работа по упрощению делопроизводства велась в отдельных ведомствах, в частности военном, где в 1911 г. «Положением о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве» введена система упрощенного делопроизводства. Положение упрощало технику переписки, сокращало количество служебных документов. Для письменных взаимоотношений чиновников военного ведомства устанавливалось три вида документов – рапорт, предписание, отношение. Регламентировались случаи обмена телеграфными сообщениями, установлены четкие значения надписей, ограничивавших доступ к документам: «секретно», «не подлежит оглашению», «спешно» и др. В положении устанавливался порядок применения пишущих машинок для изготовления документов, гектографов для копирования и других технических приспособлений, ускоряющих делопроизводственную обработку документов.

Однако работа по совершенствованию делопроизводства в военном ведомстве из-за начавшейся вскоре Первой мировой войны не была заимствована другими министерствами и ведомствами царской России, а происшедшие в 1917 г. социально – политические перевороты привели к полному слому государственного аппарата и созданию нового, который, хотя и усвоил многие старые традиции, но зарождался на принципиально новых основах.

Следовательно, переход от коллегиальной к министерской системе управления был непростым, занял продолжительное время, зависел от внутренних и внешних условий:

1. В течение некоторого времени практически одновременно с министерствами существовали коллегии.

2. В некоторых министерствах служащим коллегий лишь менялось наименование должности, а место работы и обязанности оставались прежними.

3. Преобразования в министерствах напрямую зависели от внешнеполитической ситуации и социально – политической обстановки в стране. Так, в министерстве военных и сухопутных сил, министерстве военного флота реорганизация проводилась в зависимости от успехов или неудач в войнах. Так, например, крымская война середины XIX века показала со всей очевидностью необходимость реформирования армии и флота, что и было впоследствии сделано.

4. В процессе формирования и реформирования министерств создавались, по необходимости, новые структуры. Совершенствование исполнительной ветви власти, структуры министерств продолжалось в начале XX в.[[107]](#footnote-107)

**Темы и вопросы для повторения**

1. Выделите предпосылки изменения структуры управления в России в начале XVIII в.

2. Поиск Петром I наиболее совершенных исполнительных структур управления государством и его результаты.

3. В чем состояла коренная перестройка приказной системы и её замена коллегиями в 1718 – 1720 гг.?

4. «Генеральный регламент» (1720) об организационном устройстве, порядке деятельности и делопроизводстве коллегий.

5. Назовите созданные коллегии и их задачи.

6. Высшие государственные учреждения по управлению делами церкви в XVIII в. в России и их характеристика.

7. Штатный состав коллегий и обязанности должностных лиц.

8. Порядок работы коллегий по приему и обработке поступающей документации.

9. «Министерская консилия» и ее роль в решении возникающих проблем.

10. Причины создания министерств в России в начале XIX в.

11. Комитет министров и его роль в управлении и решении общегосударственных вопросов.

12. Структура аппарата министерств и реализация принципа единоначалия в руководстве министерствами.

13. Компетенция министерств в исполнении решений царя.

14. Преобразования коллегий в министерства (показать на примере).

15. Требования к служащим, принимаемым на работу в министерства (на примере министерства иностранных дел).

16. Система делопроизводства и работы с документами в министерствах на основе «Общего учреждения министерств».

17. Изменение системы делопроизводства в связи с появлением пишущих машинок и телеграфа.

18. Дайте характеристику исполнительных органов управления в средневековых государствах Европы.

19. Какие структуры в европейских государствах выполняли роль силовых министерств (министерства внутренних дел, полиции и др.)?

1. Старцева Т. Е., Смирнов В. А. История государственного управления в России: Учебное пособие. – Королевский ИУЭС, 2011. – с. 33. [↑](#footnote-ref-1)
2. История отечественного государства и права: Ч.1: Учебник./ Под ред. О. И.Чистякова. – 3 – е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000, с. 83. [↑](#footnote-ref-2)
3. Смирнов В. А. Новгородская боярская феодальная республика: характеристика социальных слоев населения и государственный механизм управления (XII – XV вв.) //Вопросы региональной экономики. – 2010. – №1. – с. 117. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: приложение № 1. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: приложение № 2. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: приложение №3. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: приложение №4. [↑](#footnote-ref-7)
8. Акмалова А. А., Смирнов В. А. История отечественного государства и права: Учебное пособие. – 3 – е изд. – М.: Издательско – торговая корпорация «Дашков и К», 2010, с. 117. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: приложение №5. [↑](#footnote-ref-9)
10. Старцева Т.Е., Смирнов В.А. История государственного управления в России: Учебное пособие. – Королевский ИУЭС, 2011, с. 29. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: приложение №6. [↑](#footnote-ref-11)
12. Смирнов В.А. Новгородская боярская феодальная республика: характеристика социальных слоев населения и государственный механизм управления (XII – XV вв.) //Вопросы региональной экономики. – 2010. – №1. – с.118. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: приложение №7. [↑](#footnote-ref-13)
14. Акмалова А. А., Смирнов В. А. История отечественного государства и права: Учебное пособие. – 3 – е изд. – М.: Издательско – торговая корпорация «Дашков и К», 2010, с.35. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: приложение №8. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: приложение № 9. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: приложение № 10. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: приложение №11. [↑](#footnote-ref-18)
19. См.: приложение №12. [↑](#footnote-ref-19)
20. См.: приложение №13. [↑](#footnote-ref-20)
21. См.: приложение №14. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: приложение №15. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: приложение №16. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Бушков А. Тайны Смутного времени/Роман. – М.: Олма Медиа Групп. – с.121. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: приложение № 17. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: приложение № 18 [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: приложение № 19 [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: приложение № 20. [↑](#footnote-ref-28)
29. См.: приложение № 21. [↑](#footnote-ref-29)
30. См.: приложение № 22. [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: приложение № 23. [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: приложение № 24.

    . [↑](#footnote-ref-32)
33. См.: Дворовая тетрадь 50 – х гг. XVI в. – с. 117 – 208. [↑](#footnote-ref-33)
34. Зимин A.A. Формирование боярской аристократии. – с. 271 – 274. [↑](#footnote-ref-34)
35. Дворовая тетрадь 50 – х гг. XVI в., с.11 – 124, приложение №23. [↑](#footnote-ref-35)
36. Ключевский В.О. Боярская дума Древней Руси. – Изд. 3 – е. – М., 1902. – С. 524. [↑](#footnote-ref-36)
37. Зимин A.A. О составе дворцовых учреждений русского государства XV и XVI вв. // Исторические записки. – 1958. – Т.63. – С. 188. [↑](#footnote-ref-37)
38. Зимин A.A. О составе дворцовых учреждений русского государства XV и XVI вв. // Исторические записки. – 1958. – Т.63. – С.181. [↑](#footnote-ref-38)
39. Там же. – С.272. [↑](#footnote-ref-39)
40. Зимин A. A. Формирование боярской аристократии в России во второй половине XV – первой трети XVI в. М., 1988.. – С.90, 228, 238. [↑](#footnote-ref-40)
41. Зимин A. A. Формирование боярской аристократии в России во второй половине XV – первой трети XVI в. М., 1988. – С. 186. [↑](#footnote-ref-41)
42. Зимин A. A. Формирование боярской аристократии в России во второй половине XV – первой трети XVI в. М., 1988. – С.233. [↑](#footnote-ref-42)
43. Назаров В.Д.О структуре «государева двора» в середине XVI в. // Общество и государство феодальной России. Сб. статей, посвященный 70 – летию акад. Л.В. Черепнина. – М., 1975. – С.40 – 52. [↑](#footnote-ref-43)
44. Боярские списки последней четверти XVI – начала XVII в. и роспись русского войска 1604 г. / сост. С.П. Мордовина и А.Л. Станиславский. – М., 1979. – Ч. 1. – с.110. [↑](#footnote-ref-44)
45. Разрядная книга 1559 – 1605 гг. – М., 1974. – с. 265, 277, 321, 322, 336. [↑](#footnote-ref-45)
46. Боярские списки последней четверти XVI – начала XVII в. и роспись русского войска 1604 г. / сост. С.П. Мордовина и А.Л. Станиславский. – М., 1979. – Ч. 1.. – с. 257; Ч. 2. – с. 44. [↑](#footnote-ref-46)
47. Там же. – с. 181, 224. [↑](#footnote-ref-47)
48. Разрядная книга 1598 – 1638 гг. – С. 23, 24, 139. [↑](#footnote-ref-48)
49. Боярские списки последней четверти XVI – начала XVII в. и роспись русского войска 1604 г. / сост. С.П. Мордовина и А.Л. Станиславский. – М., 1979. – Ч. 2.. – с. 16 – 21. [↑](#footnote-ref-49)
50. Иосиф Волоцкий. Просветитель. – М., 1993. – С.27; Послания Иосифа Волоцкого. – М.; Л., 1959. – С.215. [↑](#footnote-ref-50)
51. См.: Белокуров С.А. О Посольском приказе. – М., 1906. – с. 106. [↑](#footnote-ref-51)
52. Разрядная книга 1475 – 1598 гг. – С. 469, 491, 501, 511, 534; Разрядная книга 1598 – 1638 гг. – С. 80, 81, 93, 94, 111, 112, 128, 145, 126. [↑](#footnote-ref-52)
53. См.: Демидова Н.Ф. Государственный аппарат России в XVII веке // Исторические записки. – 1982. – Т. 108. – с. 136. [↑](#footnote-ref-53)
54. Законодательные акты Русского государства второй половины XVI – первой половины XVII в.: Комментарии. – Л., 1987. – с. 70. [↑](#footnote-ref-54)
55. Станиславский . Л. Труды по истории государева двора в России XVI – XVII веков. – М., 2004. – С. 295. [↑](#footnote-ref-55)
56. Богоявленский С.К. Приказные судьи XVII века. – М. – Л.: Изд. Акад. наук СССР, 1946. – с. 57, 87, 151. [↑](#footnote-ref-56)
57. Богоявленский С.К. Приказные судьи XVII века. – М. – Л.: Изд. Акад. наук СССР, 1946. – с. 57, 87, 151, 175 – 176, 187. [↑](#footnote-ref-57)
58. Седов П. В. Закат Московского царства: Царский двор конца XVII века. – СПб.: «Дмитрий Булавин», 2006. – с. 79. [↑](#footnote-ref-58)
59. Павлов А.П. Государев двор и политическая борьба при Борисе Годунове. – СПб., 1992. – с. 114. [↑](#footnote-ref-59)
60. Станиславский Л. Боярские списки. – С. 147 – 148. [↑](#footnote-ref-60)
61. Павлов А.П. Государев двор и политическая борьба при Борисе Годунове. – СПб., 1992. – с. 91, 97. [↑](#footnote-ref-61)
62. Павлов А.П. Государев двор и политическая борьба при Борисе Годунове. – СПб., 1992. – с. 99. [↑](#footnote-ref-62)
63. См.: Соборное Уложение 1649 г. – с. 346. [↑](#footnote-ref-63)
64. Веселовский С.Б. Феодальное землевладение в Северо – Восточной Руси. – М.; Л., 1947. – Т. 1. . – с. 316. [↑](#footnote-ref-64)
65. Кобрин В.Б. Власть и собственность в средневековой России (XV – XVI в.). – М., 1985. – с.. 66. [↑](#footnote-ref-65)
66. См.: приложение № 25. [↑](#footnote-ref-66)
67. Соборное уложение 1649 год. – Л., 1987. – С. 21 – 22. [↑](#footnote-ref-67)
68. См.: приложение № 26. [↑](#footnote-ref-68)
69. См.: приложение № 27 [↑](#footnote-ref-69)
70. См.: приложение № 28. [↑](#footnote-ref-70)
71. См.: приложение № 29. [↑](#footnote-ref-71)
72. См.: приложение № 30. [↑](#footnote-ref-72)
73. Смирнов В. А., Старцева Т. Е. История государственного управления в России [Текст] / В. А. Смирнов, Т. Е. Старцева : учебное пособие. – Королевский ИУЭС, 2011, с.57. [↑](#footnote-ref-73)
74. Там же, с.57. [↑](#footnote-ref-74)
75. Смирнов В. А., Старцева Т. Е. История государственного управления в России [Текст] / В. А. Смирнов, Т. Е. Старцева : учебное пособие. – Королевский ИУЭС, 2011, с.58. [↑](#footnote-ref-75)
76. История государственного управления в России: Учебник. Изд. 2 – е, исправленное /Под общей редакцией Р. Г.Пихои. – М.: Изд – во РАГС, 2002, с.67. [↑](#footnote-ref-76)
77. Смирнов В. А., Старцева Т. Е. История государственного управления в России. [Текст] : учебное пособие. – Королевский ИУЭС, 2011, с.58.; приложение № 29. [↑](#footnote-ref-77)
78. См.: приложение № 31. [↑](#footnote-ref-78)
79. Смирнов В. А., Старцева Т. Е. История государственного управления в России. [Текст] : учебное пособие. –Королевский ИУЭС, 2011, с.59. [↑](#footnote-ref-79)
80. Щепетев В. И. История государственного управления в России: Учеб. для студ. высш. учеб. заведений. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2003, с.145. [↑](#footnote-ref-80)
81. История государственного управления в России: Учебник. Изд. 2 – е, исправленное / Под общей редакцией Р. Г. Пихои. – М.: Изд – во РАГС, 2002, с.44, 67. [↑](#footnote-ref-81)
82. Смирнов В. А., Старцева Т. Е. История государственного управления в России. [Текст] : учебное пособие. – Королевский ИУЭС, 2011, с.60—61. [↑](#footnote-ref-82)
83. Там же, с.35 [↑](#footnote-ref-83)
84. Старцева Т. Е., Смирнов В. А. История государственного управления в России: Учебное пособие для студентов очного и заочного обучения. – Королев: КИУЭС, 2007, с.38 – 39. [↑](#footnote-ref-84)
85. История государственного управления в России: Учебник. Изд. 2 – е, исправленное / Под общей редакцией Р. Г. Пихои. – М.: Изд – во РАГС, 2002, с.38. [↑](#footnote-ref-85)
86. См.: приложение № 32. [↑](#footnote-ref-86)
87. Там же, с.74. [↑](#footnote-ref-87)
88. Старцева Т. Е., Смирнов В. А. История государственного управления в России: Учебное пособие для студентов очного и заочного обучения. – Королев: КИУЭС, 2007, с.38. [↑](#footnote-ref-88)
89. История государственного управления в России: Учебник. Изд. 2 – е, исправленное / Под общей редакцией Р. Г. Пихои. – М.: Изд – во РАГС, 2002, с.42. [↑](#footnote-ref-89)
90. См.: приложение № 33. [↑](#footnote-ref-90)
91. Бакланова Н. А. Обстановка Московских приказов в XVII в. // Труды Государственного исторического музея. Вып. 3. Разряд общий исторический. – М., 1926. С. 53–100. [↑](#footnote-ref-91)
92. Ключевский В. О. Боярская дума Древней Руси. – СПб., 1919, с. 404, 406. [↑](#footnote-ref-92)
93. Демидова Н. Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. – М., 1987. С. 120–141; Рогожин Н. М. Посольский приказ: Колыбель российской дипломатии. – М., 2003. С. 145–150. [↑](#footnote-ref-93)
94. Милов Л. В. Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. – М., 2001, с. 487. [↑](#footnote-ref-94)
95. Цейтлин Р. С., Сергеев С.А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России. Учебное пособие. – М.: Омега – Л, 2003, с.28. [↑](#footnote-ref-95)
96. См.: приложение № 34. [↑](#footnote-ref-96)
97. См.: приложение № 35. [↑](#footnote-ref-97)
98. Законодательное учреждение, предусмотренное Конституцией 1795 г. [↑](#footnote-ref-98)
99. Платонов С.Ф.Полный курс лекций по русской истории. – СПб., 1997, с. 741. [↑](#footnote-ref-99)
100. См.: приложение № 36. [↑](#footnote-ref-100)
101. См.: приложение № 37. [↑](#footnote-ref-101)
102. См.: приложение № 38. [↑](#footnote-ref-102)
103. СМ.: приложение № 39. [↑](#footnote-ref-103)
104. См.: приложение № 40. [↑](#footnote-ref-104)
105. С.: ПСЗРИ, т.30, № 23771.6 [↑](#footnote-ref-105)
106. См.: ПСЗРИ, т.30, № 23891.7 [↑](#footnote-ref-106)
107. См.: приложение № 41. [↑](#footnote-ref-107)