



Здание двенадцати коллегий. Санкт-Петербург

Б.Г. Пашков. «История государственности России»

В 2009 году небольшим тиражом вышел в свет необычный труд – справочник «История государственности России», отразивший важнейшие вехи формирования органов управления в XV-XXI вв.

В предисловии к справочнику С.Е. Нарышкин, возглавлявший Администрацию Президента Российской Федерации, писал: «За свою многовековую историю Россия прошла сложный путь становления и развития государственности. По мере изменения производительных сил, расширения территории, усложнения хозяйственных связей менялась система управления страной, а вместе с ней трансформировались и институты власти.

Выбор инструментов власти – государственных органов в каждую историческую эпоху зависел от внешних и внутренних факторов. На выбор системы управления страной во многом влияли также зрелость общества, развитость демократических начал, сочетание центральной власти с местным самоуправлением, баланс и деление законодательной (представительной) и исполнительной и судебной власти. Россия накопила уникальный опыт в организации управления. Она прошла различные стадии своего развития: от сословно-представительной и абсолютной монархии до демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления».

Справочник дает полное представление о функциях или полномочиях государственных и иных учреждений, действовавших до 1917 г., в период существования СССР и в новейшей истории России – до сегодняшних дней. Издание представлено тремя компактными томами, и каждому предпослано подробное обзорное введение. В 1150-ю годовщину российской государственности эти статьи как нельзя кстати тем, кому справочник предназначен – государственным служащим, специалистам в области управления, преподавателям и студентам. Предлагаем нашим читателям начать знакомство с введения к первому тому.

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ РОССИИ. ТОМ 1. ВВЕДЕНИЕ

Фундамент Русского централизованного государства заложил Государь державный великий князь Иоанн III Васильевич (правил в 1462-1505 гг.). В бытность этого правителя к Москве были присоединены многие земли и княжества: Пермская земля (1472 г.), Ростовское княжество (1474 г.), Тверское княжество (1485 г.), Вятские земли и Удмуртия (1489 г.), почти треть литовских земель, ранее входивших в состав Древней Руси (Вязьма, Чернигов, Брянск, другие Верховские и Северские земли) (1492-1503 гг.), половина рязанских земель, включая Тулу (1503 г.), и др.

Великий князь в 1478 г. ликвидировал самостоятельность Новгорода Великого. По договору 1493 г. Дания уступила Москве часть своих владений в Финляндии. Во времена правления Иоанна III была ликвидирована зависимость Руси от Золотой Орды (1480 г.). Этим великим князем были организованы экспедиции на Иртыш, Обь, в Югорскую землю.

С присоединением к Москве различных княжеств и земель Иоанн III ликвидировал удельное правление, тем самым сосредоточив в едином центре силы, средства и ресурсы. Это возвысило страну и сделало ее одной из ведущих держав Европы того времени.

С расширением территории страны, ростом числен-

ности населения, усложнением экономических и торговых связей изменилось и управление государством. Если в эпоху Древнерусского государства несложные функции страны осуществлял сам великий князь и его дружинники, то в первой половине XV в. из среды боярства выделилась особая категория постоянных советников великого князя — «бояр введенных». Именно эти бояре стали исполнителями княжеских поручений по всем вопросам государственного управления. Появились должности тысяцкого, окольничьего, казначея. В Московском княжестве, например, особое место в государственном управлении занимал хранитель великокняжеской казны и архива – казначей.

Отдельные отрасли личного хозяйства великого князя – «пути», поручались боярам, которых называли «бояре путные». У каждого путного боярина в подчинении находились низшие должностные лица – ключники, посольские и др. В ведомстве каждого «пути» находились земли, села, деревни. «Пути», как зачатки дворцовых ведомств в форме поручений – «кормлений», появились в 50-е годы XIV в. (сокольничий, конюший, стольничий, ловчий «пути»). Путные бояре, возглавлявшие «пути», именовались соответственно – сокольничий, конюший, столичный, ловчий.

Таким образом, в России сложилась первая путейно-введенная система управления. При этой системе великий князь и княжеский совет олицетворяли высшую власть в стране. Княжеский совет выполнял законодательные, исполнительные и судебные функции. В Московском великом княжестве Боярская Дума (Дума, Синклит, Думцы, Думные люди) сформировалась из членов Государева двора и к концу XV в. стала постоянным совещательным органом, статус которого был оговорен в Судебниках 1497 и 1550 гг. и окончательно – в Соборном Уложении 1649 г.

Образование Русского централизованного государства завершилось к концу XV в. В этот же период постепенно «пути» начали перерастать в приказы. Одновременно с конца XV в. шел процесс объединения чиновников «для письма» в особом помещении для выполнения канцелярских работ. Это помещение называлось «двор» или «изба». Процесс образования «дворов» и «изб» растянулся до середины XVI в. и был неодновременным. Первым из возникших «дворов» являлся Казенный, в котором до образования соответствующих «изб» велись разрядные, поместные, разбойные, ямские и другие дела. Каждая «изба» и «двор» были зародышами будущих приказов. С середины XVI в. «избы»-канцелярии превращаются в постоянно действующие центральные государственные учреждения — приказы. Следовательно, второй системой управления в России стала приказная система.

При этой системе Боярская Дума, сохранив статус высшего органа управления страной, осуществляла общее руководство приказами, надзирала за местным управлением, принимала решения по вопросам организации армии, земельным делам. Думцы вели переговоры с иностранными послами. К середине XVI в. из Боярской Думы выделилась так называемая «комнатная», Ближняя Дума — более узкий состав «верных» царю людей, с которыми он решал важнейшие дела. Например, при Иване IV Грозном в состав Ближней Думы входили А.Ф. Адашев, А. Сильвестр, князь Д.И. Курлятев, князь А.М. Курбский и др.

С середины XVI в. в стране стали функционировать Земские соборы. Это были всероссийские совещания для обсуждения, а часто и разрешения вопросов внутренней и внешней политики. Кроме членов Боярской Думы и верхушки духовенства («Освященного собора») Земские соборы включали представителей поместного дворянства (дворян, боярских детей) и посадских верхов.

Появление Земских соборов означало установление в России сословно-представительной монархии. В конце 40-х – начале 50-х годов XVI в. в Москве состоялись четыре расширенных совещания Боярской Думы и Освященного собора с участием различных представителей дворянства. Земские соборы регулярно проходили в конце 50-х годов XVI в. – начале XVII в. Наиболее многолюдным был собор при избрании на царство Михаила Романова (700-800 чел.).

При первых Романовых Дума по-прежнему являлась важнейшим органом государства, разделившим вместе с царем верховную власть страны. Дума оставалась верховным органом по вопросам законодательства, управления, суда.

После 20-х годов XVII в. роль Земских соборов стала угасать, поскольку правительство уже не нуждалось в их моральной поддержке при решении внутренних и внешних начинаний. С 60-х годов XVII в. Земские соборы переродились в узкие по составу сословные совещания.

Та же участь постигла и Боярскую Думу. К концу XVII в. она потеряла свое былое значение. В 90-е годы Дума еще собиралась, но основные вопросы царь решал уже самостоятельно.

В 1699 г. при Боярской Думе была учреждена Ближняя канцелярия по финансовому контролю за приходом и расходом денежных средств всех приказов. Вскоре компетенция этой канцелярии возросла, она стала местом заседаний членов Боярской Думы. С 1704 г. здесь стали собираться начальники приказов. С 1708 г. эти постоянные заседания именовались Консилией (или Конзилией) министров (так иногда назывались начальники приказов). В отсутствие царя Консилия министров управляла государством. Боярская Дума перестала собираться. Консилия министров прекратила свое существование в 1711 г.

В петровское время создается еще один высший орган — Кабинет Петра I (первое упоминание в октябре 1704 г., упразднен в мае 1727 г.). 22 февраля 1711 г. царь создает Правительствующий Сенат — высший законосовещательный и надзорный коллегиальный орган.

Приказная система в своем развитии прошла ряд стадий: приказа (в буквальном смысле слова) как разового поручения, приказа как постоянного поручения (типа

«пути»), приказа-«избы» (канцелярии) и приказа как государственного органа с самостоятельными структурными подразделениями.

Поскольку процесс формирования централизованного государства в России (помимо социально-экономических и политических причин) во многом зависел от борьбы русского народа с внешними силами, то и первые приказы образовались именно в этой сфере. К приказам военного назначения относились: Разрядный приказ (первое упоминание в 1478 г.), Оружейная палата (конец XV в.) и др. Во второй половине XVI в. появились другие приказы этой группы: Стрелецкий, Пушкарский, Поместный, Каменных дел, Бронный, Артиллерийский, Воинский морской приказ и др.

Значительную группу приказов составляли дворцовые приказы, которые заведовали отдельными отраслями великого князя, а затем и царского хозяйства. К числу важнейших относится Казенный приказ, который выполнял общегосударственные функции. В числе дворцовых приказов следует упомянуть Посольский, Поместный, Аптекарский, Ямской, Холопий, Конюшенный, Ловчий, Сокольничий, Постельничий и др. Все лица, возглавлявшие дворцовые приказы, были боярами.

Помимо военных и дворцовых приказов, в России функционировала большая группа финансовых приказов (Приказ большого прихода, Приказ Большого дворца, Приказ Большой казны; четверти – Владимирская, Галицкая, Костромская, Нижегородская, Новгородская, Устюжная, Новая четверть и др.), судебно-полицейских (Разбойный, Холопий, Судный); административных (Приказ сыскных дел, Приказ тайных дел, Приказ, что на сильных бьют челом, Приказ приказных дел, Дворцовый судный приказ); территориальных (Сибирский приказ, Приказ Великого княжества Литовского, Приказ княжества Смоленского); церковных приказов (Монастырский приказ, Приказ церковных дел, Приказ инквизиторских дел, Духовный приказ). XVIII в. стал временем расцвета приказной системы управления в стране. Одновременно действовало более 90 центральных учреждений, функции многих из которых не были четко очерчены, поэтому шел параллелизм и дублирование в работе. Во главе приказа стоял начальник — судья. Судьи приказов назначались из членов Боярской Думы. Некоторые думные люди управляли сразу несколькими приказами. Особо это относилось к приближенным к царю.

Крупные приказы делились на столы, а столы – на повытья. Столы возглавлялись дьяками, повытья – старшими подьячими.

Одни ученые считают, что в приказах действовала коллегиальная форма правления, другие – единоличная. Видимо, все зависело от личности руководителя приказа и характера рассматриваемых вопросов. Большинство приказов размещалось в Московском Кремле. Некоторые приказы имели «черные палаты», «тюремные избы», где помещались арестанты (Разбойный приказ, Земский приказ).

К концу XVIII в. приказная система пришла в упадок из-за волокиты, взяточничества, злоупотреблений.

В 1699-1701 гг. Петр I провел реформу центральных органов власти. Многие приказы были объединены, другие ликвидированы. В то же время с началом Северной войны было образовано несколько новых приказов. К осени 1699 г. насчитывалось 44 приказа, но значительная часть их действовала объединенно, составляя 25 самостоятельных учреждений.

Петр I понимал, что с развитием мануфактурного, горного дела, торговли, военного дела приказная система управления стала тормозом в развитии производительных сил страны. Шел длительный поиск, и выход был найден. 11 декабря 1717 г. царь издает указ о создании коллегий. Были определены штаты коллегий, назначены их президенты, вице-президенты, советчики и асессоры. Но отнятие коллегий состоялось лишь в 1719-1720 гг. Таким образом, в стране была введена третья система управления – коллегиальная.

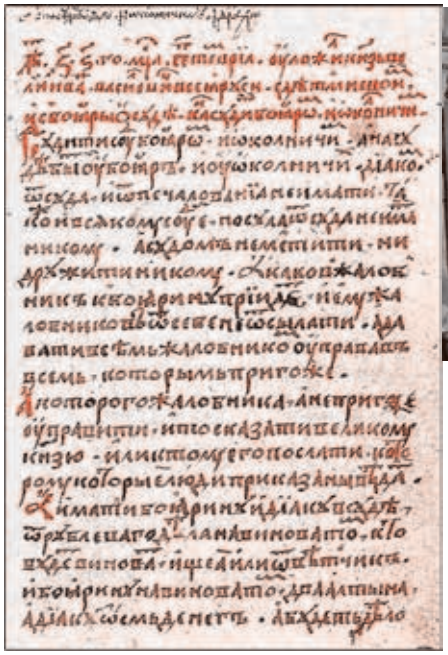
Всего за 1719-1721 гг. было создано 12 коллегий: Иностранных (Чужестранных) дел, Военная (Воинская), Адмиралтейская, Камер-коллегия, Штатс-конторколлегия, Ревизион-коллегия, Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Коммерц-коллегия, Юстиц-коллегия, Вотчинная коллегия и Главный магистрат.

Первоначально каждая коллегия руководствовалась своим регламентом, но 28 февраля 1720 г. был издан единый «Генеральный регламент», который унифицировал все ранее действовавшие регламенты, определил единообразие организационного, установил четкий порядок деятельности и делопроизводства. На протяжении XVIII столетия этим «Генеральным регламентом» (законом) руководствовались все правительственные учреждения России.

Коллегии отличались от приказов коллегиальным (совместным) обсуждением и решением дел, единообразием организационного устройства, делопроизводства и более четкой компетенцией. Коллегии являлись центральными учреждениями, подчиненными царю и Правительствующему Сенату. Коллегиям по разным отраслям управления подчинялся местный аппарат.

Каждая коллегия состояла из присутствия (общего собрания членов) и канцелярии. Присутствие имело 10-11 членов и состояло из президента, вице-президента, 4-5 советчиков и 4 асессоров. Президент коллегии назначался царем и осуществлял «генеральную и верховную дирекцию» (управление коллегии). Вице-президент и члены коллегии назначались Сенатом и утверждались царем. В 1722 г. для надзора за деятельностью коллегий в каждую из них был назначен прокурор, подчиненный генерал-прокурору Сената. При коллегиях существовали и фискалы. Канцелярия коллегии возглавлялась секретарем. «Генеральный регламент» устанавливал точное расписание заседаний коллегий (понедельник, вторник, среда и пятница). В четверг президенты коллегий заседали в Сенате.

Однако, несмотря на переход страны на коллегиаль-





Иван III – скульптурный фрагмент памятника «Тысячелетие России»

Страница из Судебника 1497 г.

П. Рябушкин. «Боярская дума»



ную систему управления, целый ряд приказов продолжал функционировать (Преображенский приказ – до 1729 г., Приказ купецких дел – до 1763 г., Приказ церковных дел — до 1724 г., Сибирский приказ — до 1763 г. и т.д.). Получалась интересная картина: набирали силу коллегии, вытесняя из органов управления приказы, вместе с тем некоторые приказы оказались «живучими» и «вгрызались» в новую систему управления, продолжая выполнять определенные управленческие функции. С переходом на коллегиальную систему управления возросла роль Сената. Первоначально с 1718 г. все президенты коллегий входили в состав Сената, однако 12 января 1722 г. Петр I оставил в этом высшем органе президентов только четырех коллегий: Иностранной, Военной, Адмиралтейской и Берг-коллегии (временно).

После ухода из жизни Петра I роль Сената упала. 8 февраля 1726 г. был создан высший орган государственной власти — Верховный тайный совет. В царствование Анны Иоанновны 12 октября 1731 г. был образован также высший орган государственной власти — кабинет министров, который состоял из трех лиц: графа А.И. Остермана, графа Г.И. Головкина и князя А.М. Черкасского. После смерти Головкина его последовательно заменяли П.И. Ягужинский, А.П. Волынский и А.Л. Бестужев-Рюмин. Поскольку инициатором кабинета министров являлся Остерман, он проводил свою политику и политику Э.И. Бирона – фаворита Анны Иоанновны.

12 декабря 1741 г. императрица Елизавета Петровна упразднила Кабинет министров. Несколько поднялось значение Сената. Императрица восстановила Кабинет ее величества (личную канцелярию по подобию Петра I). В связи с вступлением России в Семилетнюю войну 14 марта 1756 г. учреждается высший орган власти – Конференция при высочайшем дворе.

Екатерина II создала Совет при высочайшем дворе. Первоначально этот орган представлял собой совещание начальников высших и центральных учреждений и генералов для ведения Семилетней войны. После войны Совет действовал как совещательный орган по вопросам внутренней политики государства.

Своеобразным высшим государственным, временно действовавшим учреждением стала Комиссия для составления нового «Уложения» (свода законов) 1767-1768 гг. Комиссия была создана как сословно-представительное учреждение. Основная задача Комиссии – восстановить «благоденствие, тишину и спокойствие» в государстве. Наказы Екатерины депутатам и прения в Комиссии помогали правительству выяснять настроения всех сословий России. Вместе с тем полемика о крепостном крестьянстве обеспокоила Екатерину II, но в связи с начавшейся русско-турецкой войной правительство распустило Комиссию на неопределенный срок.

При Павле I произошла еще большая централизация власти в стране. Особое место в государственном аппарате империи заняла Тайная экспедиция Сената. Являясь структурным подразделением Сената, фактически она представляла собой самостоятельное учреждение с личным докладом ее начальника императору. Со времени правления Екатерины II берет свое начало личная канцелярия, которая являлась носителем абсолютной власти. Канцелярия появилась в 1763 г. в лице статс-секретарей, функции которых выделились из Кабинета Императора.

26 марта 1801 г. Павел I упраздняет Совет при высочайшем дворе. 30 марта 1808 года учреждается Непременный совет из представителей Высшей титулованной знати. Вскоре значение этого совета упало, и он был упразднен (1801 г.). На смену Непременному совету создается Негласный (неофициальный) комитет, который играл значительную роль в системе высших государственных органов России того времени (функционировал с 9 мая 1801 г. по 9 ноября 1803 г.).

К началу 60-х годов XVIII в. коллегиальная система управления начала давать сбои и переживать определенный кризис. Постепенно преимущество коллегий как коллегиальных органов было потеряно. В них об-

наружилась тенденция к единоначалию. Коллегии обрастали многими структурными частями — экспедициями, канцеляриями, департаментами, конторами и т. д., которые в значительной степени были независимы и самостоятельно вели свои дела. Снова замедлилось рассмотрение государственных дел, возрос объем делопроизводства, механизм принятия решений усложнился, обюрократился.



Заседание Совета Министров. Февраль 1917 г.

Крестьянская война 1773-1775 гг. под руководством Емельяна Пугачева потрясла абсолютную монархию Екатерины II и ускорила проведение административной реформы. Прошли губернская, городская, полицейская реформы, а также реформа местного управления, что в итоге вызвало ликвидацию в 80-х годах большинства коллегий.

В 1796 г. Павел I провел реформу управления государством. Некоторые коллегии были восстановлены. Президенты коллегий имели большие права, а некоторые коллегиальные учреждения возглавлялись министрами (министр коммерции — во главе Коммерц-коллегии, министр уделов — во главе Департамента уделов). Своеобразным «министерством» (внутренних дел, финансов и юстиции одновременно) являлась канцелярия генерал-прокурора Сената.

С Манифеста от 8 сентября 1802 г. начала отсчет четвертая министерская система, которая функционирует и в настоящее время.

Министерская система видоизменялась и прошла ряд этапов, которые в основном были связаны с политическими потрясениями — революциями и сменой политического строя. Первый этап проходил в царское время (1802-1917), второй – в советское время (1917-1991) и третий — в постсоветский период (1991 — н. вр.).

Первый этап министерской системы.

Манифестом от 8 сентября 1802 г. создается Комитет Министров — высшее административное учреждение, образованное при императоре на правах совещательного органа. Как самостоятельное учреждение Комитет Министров образован «Учреждением» от 20 марта 1812 г. (функционировал до 23 апреля 1906 г.).

1 января 1810 г. создается Государственный Совет, который являлся высшим законосовещательным органом. Члены Госсовета назначались царем из влиятельных чиновников. По должности в состав Госсовета входили министры. С 1812 по 1865 гг. должности председателей Госсовета и Комитета Министров совмещались. Госсовет был упразднен декретом Совнаркома в декабре 1917 г.

В 1812 г. Собственная его императорского величества канцелярия приобрела характер общегосударственного высшего учреждения. С 1812 по 1825 гг. Канцелярия находилась в ведении А.Л. Аракчеева, через которого к царю поступали доклады и рапорты губернаторов, послов и др. В составе Канцелярии в 1826-1842 гг. было создано шесть отделений, каждое из которых являлось высшим органом власти.

Для разработки законопроектов и оперативного руководства во второй четверти XIX в. создавались высшие комитеты, которые выполняли важные государственные функции. Все комитеты условно можно разделить на четыре группы: комитеты по разработке мер по укреплению государственного аппарата и сословной организации (например, Особый секретный комитет от 6 октября 1826 г., действовал до 1832 г.); крестьянские комитеты (1828, 1829, 1835, 1839, 1842, 1844, 1846, 1847 гг.), Секретный комитет от 3 января 1857 г., Главный комитет по крестьянскому делу; комитеты по проведению внутриполитических карательных мероприятий (Секретный комитет о раскольниках и отступниках от православия, действовал в 1817-1855 гг.), Постоянный секретный комитет от 2 апреля 1848 г., Комитет в области духовной цензуры (1851-1860 гг.); комитеты по высшему руководству управлением отдельными национальными окраинами (Сибирские комитеты (1821-1838 и 1852-1864 гг.), Кавказский комитет (1840-1882 гг.), Комитет по делам Царства Польского (1831-1841 гг.), Комитет западных губерний (1831-1838 гг.), остзейские комитеты (1828-1831, 1849-1850 гг.) и др.

19 февраля 1861 г. Александр II утвердил «Положение» об отмене крепостного права и подписал Манифест (публиковался с 5 марта по 2 апреля). В связи с этим 19 февраля 1861 г. Главный комитет по крестьянскому делу был преобразован в постоянно действующий Главный комитет об устройстве сельского состояния (упразднен 25 мая 1882 г.).

В связи с большой перегрузкой Комитета Министров, а также приближением революционной ситуации в России создается новый высший орган государственной власти — Совет Министров (неофициально начал функционировать с осени 1857 г., официально – с 12 ноября 1861 года). Совмин состоял из министров, главноуправляющих, председателей Комитета Министров и Государственного Совета и ряда близких к царю лиц. Председателем Совмина является император. Совмин функционировал до 27 февраля 1917 года.

Продолжение в следующем номере