

УДК 342 (091)

С.В. Карсакова

Реформа органов центрального государственного управления в России в первой четверти XVIII века

Дагестанский государственный университет; saidavazirovna@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы, связанные с реформой органов центрального государственного управления в России в первой четверти XVIII века, затрагиваются особенности постепенного упадка приказной системы и создания коллегиального управления. Осуществляется анализ компетенции и деятельности коллегий в условиях перехода к абсолютизму.

Ключевые слова: *Петр I, абсолютизм, реформа, коллегиальное, управление.*

This article touches upon the problems, connected with the reform of the central State administrative bodies in Russia in the first quarter of the 18th century. It examines the peculiarities of gradual decline of the departmental system and the creation of the collective leadership. It provides the analysis of the competence and the activity of boards in the conditions of the transition to the absolutism.

Keywords: *Peter I, absolutism, reform, collective leadership.*

Характерный для современной науки методологический плюрализм позволяет отойти от привычной методологической однозначности и с новых методологических позиций взглянуть на исторические процессы, имевшие место в прошлом, влияние которых на современную действительность трудно переоценить. Так, в данном исследовании автором был использован синтез формационного и цивилизационного подходов при объяснении процессов реформирования в Российском государстве в первой четверти XVIII века. Новый концептуальный взгляд на подобную проблематику уже имеет место в современной историографии [1, с. 4].

Переход к абсолютизму означал крупнейшие изменения в государственном строе России. Если вторая половина XVII века знаменуется преимущественно отмиранием сословно-представительных органов, то первая четверть XVIII века – строительством новой структуры органов государства.

Одной из характерных сторон окончательного оформления абсолютизма было чрезвычайное усиление личной власти монарха. 22 октября 1721 года Петру I Сенат преподнес титул императора с сохранением всех прежних титулов. Этот титул в монархической номенклатуре занимал верхнюю ступеньку, он рассматривался выше королевского титула. Присвоение императорского титула имело международное значение, т. к. означало признание России великой европейской державой. Император обладал неограниченной властью: законодательной, судебной, исполнительной, военной.

В области государственного управления характерно стремление выделить в сферу компетенции монарха вопросы наибольшей государственной важности, передав все другие дела на разрешение подчиненных и ответственных перед ним центральных органов (консилия министров, приказы, Сенат, коллегии). В потоке своих военных и дипломатических дел Петр I сам настаивал, чтобы управители отдельных ведомств обращались за указаниями не к нему, а в высшие центральные органы – Сенат, коллегии.

Переход к абсолютизму, существенное расширение сферы государственного регулирования, изменение международного положения России привели к серьезным ре-

формам в системе центрального управления. Вместо прежней системы приказов были созданы коллегии – новые органы центрального отраслевого управления.

Старая приказная система была чрезвычайно громоздкой, многофункциональной и в то же время имела недостаточно четкие сферы деятельности, несовершенное делопроизводство, неточно сформулированные полномочия тех или иных должностных лиц.

Реформы приказов, осуществленные в конце XVII – начале XVIII в., больших положительных результатов не дали, но подготовили переход к последующим преобразованиям.

Необходимость изменения системы центрального управления признавалась Петром I почти с самого начала его правления [2]. Изучался опыт других государств. Наибольшее внимание (как утверждают исследователи этого вопроса) обращалось на управление (коллегии) в Швеции [3, с. 251].

Естественно, идея реорганизации государственного аппарата Петра I возникла давно. Смена основ государственно-правового устройства, означавшая постепенную трансформацию государства в империю, по объективным причинам должна была привести к смене существующих органов государственной власти. Старая приказная система, помимо объективных недостатков в своей деятельности, не могла обеспечивать поддержание нового статуса государя Российской империи. Таким образом, в определенный момент, когда у Петра I сомнений в победе над Швецией не оставалось, он решил приступить к реформированию государственного аппарата. Поэтому данный процесс автором рассматривается как вполне закономерный. Основным образцом для государственной реформы Петра I послужило шведское государственное устройство. С точки зрения автора, этому способствовали субъективные причины. Неудивительно, что достигнув военной победы над столь «регулярным» народом, как шведы, Петр I поставил перед собой задачу реорганизации российской государственности с помощью той же «регулярности». Тем не менее, используя шведский государственный опыт и беря за основы шведские образцы, Петр I, как правило, вносил в них обусловленные особенностями России структурные изменения.

В научных кругах по данному вопросу отсутствует единство во мнениях. Определенная часть историков предполагает, что Петр I приспособил государственную систему Швеции, адаптировав ее под русские условия [4, с. 203]. Другая часть выдвигает тезис о полной оригинальности реформ, за исключением некоторых внешних деталей, связанных с терминологией [5, с. 45]. Наконец, третья группа ученых исследует тему, основываясь на различиях между отдельными петровскими институтами и шведскими аналогами, которые им приписываются в качестве прототипов. Игнорируя широко признанный факт, что на реформы областного управления оказала прямое влияние модель, с которой Петр I познакомился в завоеванных Эстляндии и Лифляндии, эти авторы выдвигают на первый план своеобразное устройство Сената, отрицая какое-либо сходство между ним и шведским государственным советом в наиболее существенных деталях [6, с. 68].

Представляется, что, когда речь идет о взаимовлиянии, подобная альтернативная постановка вопроса в принципе далека от научной. Существенней знать, как и в какой степени взятое из других культур способствовало упрочению политической, социальной и экономической структур общества. Тем более, что с рассматриваемых нами методологических подходов, в частности, формационной концепции развития государственности, назрели предпосылки для осуществления реформирования государственного аппарата в связи со становлением абсолютизма. Заимствование положительного европейского опыта государственного строительства автором рассматривается целесообразным, если учитывать приспособляемость европейских образцов к российской действительности. При Петре I происходила не просто компиляция правовых норм и прин-

ципов государственного устройства, а, как показывает история, деятельность, компетенция и задачи вновь создаваемых органов государственной власти определялись в соответствии с нуждами государства на тот момент.

Первая заметка о коллегиях («О коллегиях к соображению»), обнаруженная в документе петровского времени, датирована мартом 1715 года. В ней названы Юстиц-коллегия, Канцелярия, Коллегия иностранных дел, Адмиралтейская, Крихс-, Камер-, Коммерц-коллегии [7, с. 213].

Система коллегий сложилась не сразу. В декабре 1717 года было создано 9 коллегий: Иностранных дел, Камер-, Юстиц-, Ревизион-, Воинская, Адмиралтейская, Коммерц-, Штатс-контор-, Берг- и Мануфактур- с назначением в них президентов и вице-президентов.

Некоторые из коллегий возникли на основе существовавших ранее приказов (например, на основе Посольского приказа – Коллегия иностранных дел, и т. д.). Но существенно изменились компетенция и порядок деятельности. Большинство же коллегий было вновь созданными, не имевшими предшественников, т. к. они возникли в связи с новыми основами государственного устройства, развитием новых направлений в государственной деятельности, таких, как руководство торговлей и промышленностью и т. д.

Рассматривая Петра I как главу евроазиатского государства, представляется логичной его политика максимально детальной регламентации всех сфер жизнедеятельности государства. Данное утверждение относится и к характеристике системы новых органов центрального отраслевого управления, эффективная работа которой, по мнению Петра I, могла быть достигнута только с помощью детальной регламентации деятельности каждого должностного лица и учреждения. В этом плане Петр I пошел дальше своих западноевропейских образцов, создав целую иерархию регламентов. При его участии был создан документ, своеобразный регламент регламентов – Генеральный регламент (1719–1724 гг.), который содержал самые общие принципы деятельности бюрократического аппарата, всех государственных учреждений. В 1720 г. был принят обширный (56 глав) «Генеральный регламент» государственных коллегий – устав гражданской государственной службы [8, с. 30].

В результате данной реформы сложилась бюрократически выстроенная система центрального отраслевого управления, одновременно достаточно своеобразная, с коллегиальным принятием решений, с выборностью членов коллегии. Петр I полагал, что подобная система будет способствовать большей авторитетности правления и поможет вести борьбу со взяточничеством. Управление отраслями посредством специальных департаментов обоснованно представлялось Петру I более эффективным. Наряду с созданием коллегий государь-реформатор рассчитывал освободить сферу управления от самовластия и произвола чиновников [9, с. 187].

По своей компетенции коллегии были не только административными, но и судебными учреждениями. Исключение в определенной мере составляла Коллегия иностранных дел. Создание Коллегии было направлено на организацию более совершенного государственного управления, что не могло не способствовать реализации других реформ первой четверти XVIII века. Одновременно реформа центрального отраслевого управления способствовала централизации, созданию жесткой системы подчиненности местных учреждений центральным, бюрократизации, усилению влияния чиновничества.

Состав петровских коллегий при жизни Петра претерпевал существенные изменения. В 1721 г. была образована Духовная коллегия – Синод, который был выведен из подчинения Сената.

Таким образом, развитие высшего государственного управления было обусловлено внутренними потребностями страны, ее международным положением и имело истори-

чески прогрессивный характер. Создание 13 коллегий вместо 80 существовавших в XVII веке приказов обеспечило абсолютной монархии централизованный ведомственный аппарат и явилось большим прогрессом в развитии высшего управления.

Представляется интересным проследить мнение различных авторов по поводу цели введения Петром I коллегиальной формы управления. Здесь заметно большее единство среди историков в вопросе о том, почему Петр I вопреки неудачным попыткам придать коллегиальную форму управления городами и губерниями предпочел положить узаконенный принцип в основу своей реформы центральной администрации.

Согласно самому распространенному мнению, Петр надеялся таким путем покончить с произволом и коррупцией в практике управления [10, с. 39–40]. Однако некоторые авторы в качестве основной причины введения коллегиальной формы управления выдвигали стремление царя держать бюрократию в узде в интересах укрепления своей реальной власти [11, с. 30–31].

Автору представляется введение Петром I коллегиальной системы управления логичным и последовательным этапом в осуществлении своего политического курса. Данное положение автор объясняет также с точки зрения формационного подхода. Изменилась форма государственного устройства. Из сословно-представительной монархии, с характерной для такой формы правления приказной системой государственных органов, Россия приобретает новый статус – Российской империи, означавший высшую ступень абсолютизма. Дальнейшая политика монарха, естественно, направлена на закрепление своего положения единоличного и никем не контролируемого главы государства, который является единственным источником законодательных актов и вообще обладает единоличным правом принятия любых решений. Для укрепления своей власти монарх осуществляет централизацию и жесткую регламентацию деятельности высших органов государственной власти, а для укрепления своего «единоличия» он наделяет их принципом коллегиальности. Данный момент является принципиальным в политике империализма. С правовой точки зрения принцип коллегиальности, введенный Петром I, можно оценивать только положительно. В контексте цивилизационного подхода необходимо отметить, что главной политической предпосылкой реформирования государства стал фактор воли царя-императора Петра I, который желал видеть Россию мощной европейской державой. Это желание вступало в противоречие с традиционным правовым укладом, но в то же время способствовало правовой консолидации, приучало население к централизованному государственному порядку. В частности, трансформация патриархального экономического уклада, сопровождавшаяся внедрением правового регламента, способствовала вовлечению России в Романо-германскую правовую цивилизацию, что можно рассматривать как тенденцию движения по пути прогресса.

Таким образом, мы можем предположить, что развитие системы высших органов шло в направлении окончательного оформления абсолютизма в соответствии со следующими основными закономерностями: усиление власти царя, полная ликвидация пережитков сословно-представительной монархии, бюрократизация государственного аппарата, выразившаяся в консолидации однородных функций управления, установлении стройной системы подчиненности низших органов высшим, организационном отделении присутствия от канцелярии, складывании чиновничества – особой касты людей, назначаемых царем и формально только перед ним ответственных. В целом система высших органов государства получила более совершенную организацию, были четко определены компетенция, место и роль каждого звена в иерархии государственных органов. Одновременно шел процесс бюрократизации состава высших органов, разрыв с сословным принципом комплектования.

В заключение нужно отметить, что в связи с процессами реформирования органов государственной власти, имеющими место в России на сегодняшний день, представляется необходимым подробнейшее изучение исторического опыта развития нашего государства, в особенности его ключевых эпох, к коим относится и эпоха выдающегося преобразователя Петра I. Обращение к истории становления органов центрального государственного управления представляется наиважнейшим и актуальным на сегодняшний день способом осуществления современных реформ, поскольку тут присутствует и опыт заимствования европейских образцов государственного строительства и то, к каким последствиям это привело.

Литература

1. *Рамазанов А.Х.* Россия и Дагестан в XIX – начале XX веков: государственно-политические, социально-экономические и культурные взаимовлияния. – Махачкала, 2003.
2. *Стешенко Л.А., Софроненко К.А.* Государственный строй России в первой четверти XVIII в. – М., 1973. – С. 58–73.
3. *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. – 6-е изд. – СПб-Киев, 1909.
4. *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. – СПб., 1905.
5. *Багер Х.* Реформы Петра Великого. Обзор исследований. – М., 1985.
6. *Павленко Н.И.* Развитие металлургической промышленности России в первой половине XVIII в. – М., 1953.
7. *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. – М.–Л., 1945.
8. *Ежов М.В., Ежова Г.В.* История государственного управления и государственной службы России. – М., 2004.
9. *Омельченко Н.А.* История государственного управления в России. – М., 2005.
10. *Богословский М.М.* Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–1727 гг. – М., 1902.
11. *Троицкий С.М.* Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии. – М., 1974.

Поступила в редакцию 15 ноября 2011 г.