

СЕКЦИЯ II. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: РУСЬ, МОСКОВСКОЕ ГОСУДАРСТВО, РОССИЙСКАЯ ИМПЕРИЯ, СССР, РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

УДК 94(370)

Т.А. Белова

ПРИКАЗНАЯ СИСТЕМА В РОССИИ В XVII В.

Исследуется приказная система в период своего расцвета – XVII в.: рассмотрены порядок и время работы, круг компетенций приказов, а также правила оформления приказной документации. Отмечено, что для приказной системы было характерно отсутствие четкого разграничения компетенций отдельных приказов. Сделан вывод, что к концу XVII в. назрела необходимость в реформировании приказной системы, вызванном реалиями Нового времени.
Ключевые слова: приказная система, Россия, XVII в.

К моменту прихода к власти Петра I и в первые годы его царствования в России функционировала приказная система. Приказы возникли в XVI в. Как правило, термин «приказ» понимали как особое поручение, т.е. связывали, прежде всего, с такими глаголами, как «приказывать» и «поручать». Между тем, по мнению современного отечественного исследователя К.В. Петрова, «по крайней мере в XVII в. термин “приказ” понимался современниками как любое ведомство безотносительно его места в структуре органов государственной власти, ведущее свое делопроизводство и наделенное судебной властью» [1. С. 29]. Расцвет приказов приходится на XVII в., но уже в конце XVII – начале XVIII в. система приказов была уничтожена Петром I. Насильственный слом приказной системы оставил открытым вопрос о том, изжили ли себя приказы к этому времени как система органов государственного управления или у них еще имелся потенциал для развития. Многие историки пытались разрешить этот и неразрывно связанный с ним вопрос об эффективности приказной системы вообще. Несмотря на голоса, звучавшие в защиту приказов [2], в исторической литературе и в массовом сознании прочно утвердилось мнение о неэффективности приказной системы управления [3]. Основанием для таких суждений, с точки зрения современного исследователя приказной системы О. В. Новохатко, являются два обстоятельства: «Во-первых, устаревший взгляд на теорию управления, в частности на вопросы централизации и децентрализации, соотношения отраслевого и территориального принципов управления. Второй причиной негативной оценки приказной системы является недостаточная ее изученность» [4. С. 38].

Характерной особенностью приказной системы управления являлись пестрота и неопределенность функций приказов, отсутствие четкого разграничения компетенций между приказами. Это было связано с тем, что компетенции приказов определялись «исключительно распоряжениями царя и Боярской думы без определенной системы, в связи с изменениями конкретной текущей ситуации» [1. С. 71]. В подтверждение данного вывода отметим, что и скорость в вынесении решения приказом также зависела от тех приоритетов, которые были выбраны царем. В частности, современная исследовательница О.В. Новохатко считает, что «скорость рассмотрения и решения дел в Разрядном приказе в 7185 (1676/77) г. дифференцировалась в зависимости от иерархии ценностей: на первом месте стояли государственные, а не частные интересы, а среди государственных – проблемы национальной обороны (подчеркнем, что эти проблемы были реальностью, а не политическим лозунгом). Дела этой категории, входящие в компетенцию Разрядного приказа, решались его администрацией и служащими исключительно оперативно» [4. С. 45].

Следует отметить, что в XVII в. делопроизводство приказов было сложным. Данная проблема достаточно подробно освещена современными исследователями С.О. Шмидтом и С.Е. Князьковым в работе «Документы делопроизводства правительственных учреждений России XVI–XVII вв.» [5]. Вот краткая характеристика системы делопроизводства приказов. Традиционной формой ведения делопроизводства в приказах стали «столпы» или «столбцы», когда текст документа писался на узкой бумажной ленте на одной стороне (оборотная сторона служила для помет и резо-

люций), несколько таких документов – «столбцов» – путем склеивания друг с другом оформлялись в дело, в итоге получался длинный «столп», который мог достигать нескольких десятков, а порой и сотен метров. Чтобы затруднить изъятие отдельных документов из дела или их фальсификацию, на его обороте в местах склеек дьяки писали свою должность и имя. После окончания дела оно скатывалось написанной стороной внутрь и хранилось в виде свитка или рулона. Также практиковали и книжный вариант хранения документации [1. С. 84].

В приказах сложилась особая система управления: большинство дел рассматривалось судьями приказов или заменявшими их дьяками единолично, а спорные дела подлежали коллегиальному обсуждению, в приказах, еще раз подчеркнем, решались не только важные, но и второстепенные, незначительные дела. Функционирование приказов получило законодательное подтверждение в Соборном уложении 1649 года Алексея Михайловича. Общие принципы приказной деятельности, которые содержались еще в нормах Судебника Ивана IV 1497 г., вошли в Соборное уложение в виде отдельной X главы «О суде». В рамках данной главы судьи должны были «судити и росправа делати по государеву указу вправду, а своим вымыслом в судных делех по дружбе и по недружбе ничего не прибавливати, ни убавливати, и ни в чем другу не дружити, а недругу не мстити и никому ни в чем ни для чего не норовити, делати всякие государевы дела, не стыдятся лица сильных, и избавляти обидящаго от руки неправеднаго» [6. Ст. 1]. За нарушение данного принципа деятельности приказных служащих в главе предусмотрены определенные санкции. Так, например, ст. 3 главы «О суде» гласит: «А будет которой судья исцу будет недруг, а ответчику друг или свой, и о том истец учнет бити челом государю до суда, что ему перед тем судьбою искати не мощно, такъже будет и ответчик до суда же учнет бити челом, что исцу его судья друг или свой и ответчати ему перед тем судьбою не мощно, и тех исца и ответчика тому судии, на кого будет такое челобитье, не судити, а судити их иному судии, кому государь укажет» [6. Ст. 3]. Подобные же меры наказания содержат 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17-я статьи. Также в законе предусматривается привлечение боярской думы и даже царя в случае решения спорных вопросов, либо если рассмотрение дела в приказе невозможно (ст. 2 и 20): «А спорныя дела, которых в приказах зачем вершити будет не мощно, взносити ис приказов в доклад к государю царю и великому князю Алексею Михайловичю всея Ру-

сии, и к его государевым бояром и околничим и думным людем. А бояром и околничим и думным людем сидети в полате, и по государеву указу государевы всякия дела делати всем вместе» [6. Ст. 2].

Десятая глава устанавливает и порядок работы приказов в 25-й и 26-й статьях: «А в воскресной день никого не судити и в приказах не сидеть и никаких дел не делати, опричь самых нужных государственных дел. Да суда же не судити и никаких дел в приказах не делати, опричь великих царьственных дел: в день Рождества Христова, в день Святаго Богоявления, и в и(ы)ные Господские праздники, Сырная неделя, первая неделя Великого поста, Страстная неделя, семь дней по Пасце. Да в который день приспеет праздник день рождения государя царя и великаго князя Алексея Михайловича всея Руси, и его благоверные царицы и великие княгини Марии Ильи(ни)чны, и их благородных чад» [6. Ст. 25].

Соборное уложение в ст. 23 и 24 требует четкого исполнения приказными служащими своих обязанностей: «А будет которой судья не учнет ездить в приказ своим упрямством, не хотя в том приказе быть, кроме отеческих дел, и не для болезни, и не для инога какова нужнаго недосугу, и не будет его в приказе многие дни, и тому судье за его вину учинить наказанье, что государь укажет, и велеть ему быть у государева дела, и всякие судныя дела вершити безволокитно, чтобы за судьбою и за всяким приказным человеком ни в котором приказе ни каким людем лишние волокиты и проести не было» [6. Ст. 24]), однако, в свою очередь, Соборное уложение и защищает их от необоснованных обвинений (ст. 9, 14, 106): «А будет такое дело челобитьчик на судью затеет напрасно, и обвинен он по делу, а не по посулом, и того челобитьчика за ложное его челобитье самого по тому же бити кнутом нещадно. Да на нем же тому, кого он поклеплет, доправити бесчестие втрое, да его же посадити в тюрьму до государева указу» [6. Ст. 9].

Соборное уложение содержит и некоторые правила оформления приказной документации. Так, например, в 23 ст. XI главы записаны правила регистрации прав на крестьян в Поместном приказе: «А которые всяких чинов люди, хотя беглых чюжих крестьян и бобылей за собою укрепить, возмут на них кабалы или записи во многой ссуде, и кому те беглые крестьяне и бобыли по суду и по сыску будут отданы, и они на тех людей по тем ссудным записям и кабалам в той ссуде учнут бити челом, и тем людем, у кого такая ссудныя и кабалы и записи будут, отказывати, и по тем ссудным кабалам и по всяким крепостям им суда не

давати и тем кабалам и ссудным записям не верити, а имати те записи и кабалы у них в Приказ, и записывати в книги, а тех беглых крестьян и бобылей отдавати старым вотчинником и помещиком со всею съсудою. А тем людем, у кого те беглые крестьяне или бобыли будут взяты, в той съсуде отказывати, не приймай чюжих крестьян и бобылей, и не давай им съсуды» [6. Ст. 23]. Таким образом, Соборное уложение содержит большое количество норм, регламентирующих устройство, время работы, внутренний распорядок функционирования приказов. С течением времени нормы Соборного уложения стали усложняться и детализировать устройство, порядок работы и круг компетенций приказов.

Регламентация работы приказов была продолжена. Так, например, указ от 20 октября 1658 г. установил точное время работы приказов: «Приказнымъ людемъ, Дьякомъ и подъячимъ въ приказахъ сидеть в дни и в нощи 12 часовъ» [7]. В указе же от 25 июля 1670 г. говорилось: «... в приказахъ Судьямъ и Дьякомъ, чтобъ они в Приказы приезжали повседневно по ранее, а изъ Приказовъ выходили по позже» [8]. В указе от 26 ноября 1679 г. были установлен следующий режим работы приказов: «...приезжать съ утра за часъ до дня, а изъ приказу выезжать въ шестомъ часу дня, а въ вечеру в приказъ приезжать в первомъ часу нощи, а изъ приказу выезжать в седьмомъ часу» [9]. Также работа приказов была согласована с работой Боярской думы. Указ от 15 декабря 1669 г. установил правило: «На Москве въ приказахъ судьямъ и Дьякомъ сидеть за дела съ 1 часа нощи во все дни, да имъ же съ делами всходить въ Верхъ передъ Бояре и сидеть въ приказахъ до 8 часа, съ 1 часа нощи» [10].

В законодательстве регламентировалось не только время работы приказов, но и место размещения приказов: некоторые приказы были размещены в Кремле, другие же переводились из Кремля. Так, согласно указу от 14 марта 1670 г. «Бояромъ и Околыничимъ, и Судьямъ, и Дьякомъ, и подъячимъ, которые сидели у Его Государевых дел, в приказахъ в Кремле, сидеть в Китае в Беломъ городе в разныхъ местахъ» [11]. А в отношении приказов, располагавшихся в Кремле, 9 января 1654 г. вышел указ, предписывающий добираться до них как служащим, так и посетителям пешком: «На Москве всехъ приказовъ подъячимъ старымъ первыхъ статей, какъ они изъ домовъ своихъ поедутъ въ приказы, въезжать въ Кремль городъ всякаго приказу тремъ человекомъ, а съ лошадей имъ летомъ садиться, а зимнимъ временемъ изъ саней выходить въ указанныхъ местахъ... А техъ же приказовъ подъячимъ старымъ же подъ вышеписанными и редняя и меньшия ста-

тей, и детямъ боярскимъ, и решеточнымъ приказчикомъ, и приставомъ, которые ходять въ техъ приказахъ, и присланнымъ изъ городовъ съ колодники и съ иными делы меньшихъ чиновъ людемъ, въ Кремль на лошадахъ не въезжать, а ходить Кремлемъ до приказовъ пешимъ...» [12]. Жесткая регламентация деятельности приказов касалась финансовой стороны. Указ от 27 июня 1669 г. предписывал дьякам проверять ежемесячно «... чтобъ одноконечно у подъячих денежная наличная казна, за расходы, всегда была въ целости...», чтобы не было воровства, с одной стороны, а с другой стороны, чтобы не давали «денежную казну взаймы» [13].

Таким образом, приказная система XVII в. представляется нам оформившейся. Были четко регламентированы порядок и процедура оформления документации, ведущейся в приказах, устройство, время работы и внутренний распорядок функционирования приказов. Приказы обладали судебными, финансовыми, административными функциями. В рамках данного исследования не представлены четко описанные компетенции каждого приказа в связи с тем, что такая цель не ставилась исследователем (более подробное исследование приказной системы представлено в работе К.В. Петрова «Приказная система управления в России в конце XV–XVII вв. Формирование, эволюция и нормативно-правовое обеспечение деятельности» [1]). Однако следует отметить, что для приказов в целом было характерно отсутствие четкого разграничения компетенций. Все приказы обладали и судебными, и административными, и даже финансовыми функциями. А согласно справедливому выводу К.В. Петрова, «... к концу XVII в. среди вновь созданных приказов нет тех ведомств, в компетенцию которых входило обеспечение жизни и деятельности лиц определенного сословия. Указанное обстоятельство является показателем объективных условий трансформации феодального права в сторону нивелирования сословных прав-привилегий» [1. С. 118]. Таким образом, следует констатировать, что, несмотря на высокую эффективность системы приказов в XVII в., начал вставать вопрос о необходимости изменений в приказной системе.

Вопрос о датировке реформирования приказной системы является дискуссионным в исторической литературе, что достаточно подробно отражено в статье отечественного исследователя О.Ф. Козлова [14]. Традиционно принято считать, что первый этап реформирования приказной системы был начат Петром I в 1699 г., когда происходила внутренняя трансформация коллежских учрежде-

ний. Второй этап начинается с 1717 г., со времени проведения коллежской реформы [15. С. 369–375, 439; 16. С. 97–121; 17. С. 78; 18. С. 89–102 и др.]. Современный исследователь эволюции приказной системы К. В. Петров считает 1696 г. временем начала реформирования органов государственной власти в России [1. С. 70]. В первой четверти XVIII в. был осуществлен целый комплекс реформ, связанных с перестройкой высших и центральных органов власти. Их сущностью было формирование дворянско-чиновничьего централизованного аппарата абсолютизма. С 1708 г. Петр I начал перестраивать старые учреждения и заменять их новыми, в результате чего сложилась новая система власти.

Подводя итоги, отметим, что приказная система, просуществовавшая в России с XVI до начала XVIII в., имела слаженный механизм функционирования. Необходимость ее реформирования была связана не с погрешностями в работе приказов, а с необходимостью проведения преобразований в России в эпоху Нового времени Петром I.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Петров К.В.* Приказная система управления в России в конце XV–XVII вв. Формирование, эволюция и нормативно-правовое обеспечение деятельности. М.; СПб., 2005.
2. *Веселовский С.Б.* Приказной строй управления Московского государства // Русская история в очерках и статьях. Киев, 1912. Т. 3.
3. *Анисимов Е.В.* Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII в. СПб., 1997.
4. *Новохатко О.В.* Документооборот в приказах второй половины XVII в. // Известия Уральского государственного университета. 2008. № 59.
5. *Шмидт С.О.* Документы делопроизводства правительственных учреждений России XVI–XVII вв. М., 1985.
6. *Соборное уложение* 1649 года. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649/10.htm> (дата обращения: 21.04.2012 г.)
7. *О заседании* имъ в приказахъ по 12 часовъ въ сутки // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр. 1. СПб., 1830. Т. I. № 237.
8. *О приезде* въ Приказы Судьямъ и Дьякомъ повседневно ранее и о выходе изъ оныхъ позже // ПСЗРИ. Собр. 1. СПб., 1830. Т. I, № 477.
9. *О времени*, въ которое Судьямъ в Приказы приезжать и изъ оныхъ выходить // ПСЗРИ. Собр. 1. СПб., 1830. Т. II, № 777.
10. *О времени* заседания въ приказахъ // ПСЗРИ. Собр. 1. СПб., 1830. Т. I, № 462.
11. *О переводе* приказовъ изъ Кремля в Китай городъ // ПСЗРИ. Собр. 1. СПб., 1830. Т. I. № 466.
12. *О дозволеннн* въезжать въ Кремль однимъ старымъ подьячимъ, съ подтверждениемъ прочимъ приказнымъ людямъ входить пешкомъ // ПСЗРИ. Собр. 1. СПб., 1830. Т. I, № 116.
13. *О хранении* денежной казны, о считании расходовъ Дьякамъ помесечно и о недаче казенныхъ денегъ въ займы // ПСЗРИ. Собр. 1. СПб., 1830. Т. I, № 454.
14. *Козлов О.Ф.* Переход от приказной системы управления к коллегиальной в русской дореволюционной и советской историографии // Историография и источники истории государственных учреждений и общественных организаций СССР. М., 1983.
15. *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905.
16. *Богословский М.М.* Административные преобразования Петра Великого в 1699–1700 гг. Ч. 2: Приказы и местное управление // Известия АН СССР. Серия 7. 1929. № 1.
17. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983.
18. *Медушевский А.Н.* К изучению государственного аппарата в период утверждения абсолютизма в России (первая четверть XVIII в.) // Общественно-политическое развитие феодальной России. М., 1985.