

УДК 93/94

***ФОРМИРОВАНИЕ ПРИКАЗНО – ВОЕВОДСКОЙ СИСТЕМЫ
УПРАВЛЕНИЯ В МОСКОВСКОМ ГОСУДАРСТВЕ***

Тимофеева Д.Е.

студент,

Дальневосточный федеральный университет,

Владивосток, Россия

Аннотация

Целью исследования в данной статье является изучение роли и значения приказно-воеводской системы управления в период становления централизованного Российского государства, в результате чего рассматриваются основные этапы становления данной системы управления в Московском государстве, анализируется структура приказов как органов отраслевого управления, приводится их классификация, а также характеризуется роль воевод как ставленников государя по осуществлению территориального управления. В статье были использованы такие методы исследования, как сравнительный метод, логический метод, классификация и обобщение. Результатом исследования является вывод о прямом влиянии приказно-воеводской системы управления на процесс централизации власти.

Ключевые слова: приказно-воеводская система управления, приказы, воевода, Московское государство, местное самоуправление.

***FORMATION OF THE VOIVODESHIP COMMAND AND CONTROL SYSTEM
IN THE MOSCOW STATE***

Timofeeva D. E.

student,

*Far Eastern federal University,
Vladivostok, Russia*

Annotation

The aim of the study in this article is the study of the role and importance of the voivodeship command and control system during the formation of the centralized Russian state, with the result that considers the main stages of formation of the system of management in Moscow government, analyze the structure of the orders as bodies of sectoral management, their classification is given and also characterized the role of magistrates as surrogates of the sovereign on the exercise of territorial control. The article uses such research methods as comparative method, logical method, classification and generalization. The result of the research is a conclusion about the direct influence of the voivodeship command and control system on the process of power centralization.

Keywords: voivodeship command and control system, commands, voivode, Moscow state, local government.

Система государственного управления в Российском государстве XIV-XVI вв. претерпела ряд больших изменений. С середины XV века своё существование прекратила дворцово-вотчинная система управления, базировавшаяся на восприятии князьями своих владений как частной собственности. Заменявшая её система кормлений была необходима для усиления централизации власти великого князя, но не смогла закрепиться на долго в связи с тем, что фактически не соответствовала стремлениям светской власти повысить свой авторитет на местах. Губно-земский период стал стартовым этапом в истории развития местного самоуправления. Именно в этот момент формирование получает приказно-воеводская система управления. Отраслевое управление государством в виде приказов стало принципиально новым, но закономерным явлением. Эта

система стала тем самым звеном, без которого централизованное управление государством стало бы просто невозможным.

Базой для формирования приказно-воеводской системы управления послужила дворцово-вотчинная система, и по мере усиления централизации власти в XV веке происходит кардинальная смена принципов управления государством, что является толчком для создания совершенно новых методов организации. Изначально возникает приказная система, которая проходит в своём становлении и развитии три важнейших этапа.

Начальный этап – со второй половины XV века до первой половины XVI века – можно охарактеризовать как перестройку принципов управления государством на новый лад: переход от дворцово-вотчинной системы в сторону расширения компетенции и полномочий центральной власти – великокняжеского дворца. В этот период происходит усиление влияния великого князя, что обуславливает снижение авторитета и самостоятельности путных бояр, которые до этого имели значительные полномочия. Присоединение новых земель к Московскому княжеству повлекло за собой создание областных дворцов, таких как, например, Тверской областной дворец, в функции которых входило управление не только дворцовыми землями. Так или иначе великокняжеский и областные дворцы тесно взаимодействовали друг с другом и, таким образом, была создана единая система органов государственного значения. С течением времени происходил переход от территориального к функциональному способу управления, то есть к приказному. Так же, одной из причин становления приказной системы и толчком для её развития называют отделение великокняжеской казны от дворца, превратившейся в самостоятельное ведомство по распоряжению финансами.

Второй этап становления приказной системы характеризовался тем, что в приказе-поручении сосредотачивалось всё делопроизводство в определённой отрасли управления, которое ранее совмещали в себе дворец великого князя, областные дворцы и казна. Если до этого приказ-поручение (исходя из названия) Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

выполнял конкретные поручения князя и являлся составной частью его дворца, то с течением времени он превратился в самостоятельное государственное учреждение, имеющее свой штат, полномочия и определённые функции в зависимости от сферы деятельности.

Третий, завершающий этап в формировании приказной системы пришёлся на вторую половину XVI века и характеризовался полноценным отделением приказов как самостоятельных государственных органов от дворца. Теперь уже официально за различными отраслевыми ведомствами закреплялось название «приказов», а их численность постепенно росла [4, 20-21].

Конечно, переход от дворцово-вотчинной системы к приказной был обусловлен не только усилением централизации власти. Большое значение имело и то, что к тому времени уже сформировался управленческий аппарат. Основной слой управленцев составляли дьяки, которые ещё в середине XV века имели определённую специализацию при великокняжеском дворце: часть дьяков отвечала за вопросы, связанные с хозяйственным управлением дворца, а другая часть несла ответственность за вопросы, связанные с делами государства. Такая система дворцового устройства способствовала в дальнейшем развитию отраслевого государственного управления в виде приказов.

Все приказы имели определённую структуру, которая была однородной практически для всех [4, 23]. Вся деятельность приказа опиралась на четыре его составляющих:

1. Руководство приказа. Начальники приказа, в основном это окольные и бояре, назывались судьями, так как практически каждый приказ сочетал в своей деятельности помимо административных ещё и судебные функции, потому что суд не был отделён от администрации. Судьи, так же, как и основной штат, ведали делами приказа и были ответственны за результаты своей работы перед царём. Важной особенностью являлось и то, что разными приказами мог управлять один и тот же судья;

2. Основной штат. Ни один приказ не обходился без дьяков в своём составе, так как они являлись его обязательными членами. Как правило, в каждом приказе было по два дьяка, а в отдельных приказах могли заседать ещё и думные дьяки. Деятельность дьяков состояла в том, что они на равных позициях с судьями занимались разрешением вопросов, находящихся в подведомственности приказов, подписывали различные документы и руководили делопроизводством. Очень часто они выступали в качестве руководителей определённых докладов для царя, являлись непосредственными участниками при их зачитывании, делали редакционные записи, которые впоследствии служили базой для указов царя. Управленческая деятельность была для дьяков основополагающей, за неё они получали жалование из государственной казны;

3. Канцелярия. Вся деятельность по составлению документов, организации архивов и подготовке решений приказа по конкретным вопросам была возложена на плечи подьячих. Подьячие в приказе делились на три большие группы: младшие, средние и старшие подьячие. Это деление было основано на количестве лет, которое прослужил в приказе каждый из них. Младшие подьячие сначала работали несколько лет без какого-либо жалованья, и только потом начинали свою карьеру в приказе и получали определённый оклад. Старшие же являлись самыми авторитетными среди всех перечисленных и получали наиболее высокий оклад. Они осуществляли руководство над младшими подьячими. Впоследствии старшие становились дьяками, прослужив перед этим несколько десятилетий, а младшие подьячие, в свою очередь, приходили на места старших;

4. Приставы, сторожа, рассыльщики и переводчики (в определённых приказах). Эти люди составляли самый низший слой в приказе и являлись исполнителями его решений и занимались только вспомогательной деятельностью.

Работа приказов была систематизирована и имела чётко сформулированный регламент. Так, например, принятие решений в приказе Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

являлось компромиссным, все участники обсуждений высказывали свои мнения по конкретному вопросу и приходили к общему решению. Если же кто-либо из судей отсутствовал на заседании приказа, то этот факт заносился в итоговый документ. В крайнем случае, при полном отсутствии согласия членов заседания в решении вопроса, это дело передавалось на рассмотрение царю и Боярской Думе.

Если в начале XVI века существовало всего около десяти приказов, то к началу XVII века приказная система уже насчитывала порядка восьмидесяти приказов [7, 101]. Такой рост был обусловлен значительным расширением территории государства во время правления Ивана IV и усложнением стоящих перед ним задач. Приказная система характеризовалась большой запутанностью из-за отсутствия чёткого разграничения компетенции различных приказов, поэтому такое количество их видов было в значительной мере условно [6, 235]. Тем не менее все приказы можно было классифицировать по двум направлениям:

1. По времени осуществления деятельности – постоянные приказы и временные. Временные приказы создавались в экстренных ситуациях для решения вопросов, не требующих промедлений или носящих временный характер. Главной причиной их создания было то, что между постоянными приказами отсутствовало чёткое разделение компетенции, что приводило к путанице, какой именно приказ должен разбирать определённое дело;

2. По сферам деятельности – государственные приказы, патриаршие и дворцовые [4, 25].

Государственные приказы в свою очередь подразделялись на центральные, то есть те приказы, деятельность которых распространялась на всё государство, и территориальные (иначе областные), которые осуществляли управления территориями Московского государства.

Все центральные приказы делились на различные отраслевые группы.

- Финансовые приказы. Они занимались рассмотрением вопросов, связанных со сбором налогов, таможенных пошлин, а также регулировали дела, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

связанные с торговлей и промышленностью. К этой группе относились такие приказы, как Печатный приказ, приказ Большой казны, Новая четверть и другие [7, 100].

- Судебные приказы. Эта группа включала в себя Разбойный приказ, который ведал рассмотрением дел о совершении тяжких преступлений (кроме тех, которые совершены должностными лицами и по политическим основаниям) повсеместно на всей территории Московского государства, помимо города Москвы, Московский и Владимирский приказы, которые занимались рассмотрением дел вотчинников, помещиков, не относившихся к их службе [1, 224].

- Административные приказы. Данная группа включала в себя Ямской приказ, занимавшийся почтовой службой, Поместный приказ, занимающийся распределением земли для служилых людей – будущих помещиков, Монастырский приказ, ведавший управлением церковных земель и людей.

- Контрольные приказы. Три приказа составляли основу этой группы: Счётный приказ, который контролировал оборот финансов, приказ Тайных дел, подконтрольный только царю и осуществляющий контроль за деятельностью государственных служащих и органов, и Челобитный приказ, принимавший жалобы людей на действия служащих приказа.

- Внешнеполитические приказы. Это приказы, которые выполняли функции государства, связанные с внешней политикой: Посольский приказ, Стрелецкий приказ, Казачий и другие.

- Приказы, имеющие общегосударственное значение. В эту группу входят такие приказы, как Житный, связанный с запасанием продовольствия на случай неурожайного года, Каменный, отвечающий за строительство, Аптекарский, занимающийся контролем за осуществлением лечебного дела.

К территориальным приказам относились Земской, Сибирский, Казанский, Малороссийский, Смоленский приказы, и Костромская, Владимирская, Галицкая, Новгородская четверти и другие.

Дворцовые приказы включали в себя приказ Большой казны, Конюший, Казённый приказы, занимающиеся управлением хозяйства при дворце царя.

Патриаршие приказы напрямую занимались управлением хозяйства патриарха и заведыванием его подчиненных. Весь аппарат управления, состоящий из Патриаршего двора, который включал в себя дворец, разряд и Казённый приказ, возглавлял сам же патриарх.

Приказы абсолютно точно можно назвать органами исполнительной власти в период сословно-представительной монархии в Московском государстве. Принципиально новым за всю, на тот момент, историю развития Российского государства стал принцип управления государством в виде приказной системы. Приказы эволюционировали от (в прямом значении) приказов великого князя до самостоятельных управленческих органов. И, несмотря на трудности в полноценном функционировании, приказная системы справлялась с непростыми задачами, возникающими в Московском государстве в связи с его развитием, и связывала центральную и местную власть.

Приказно-воеводская система управления, сформировавшаяся к концу XVI века, характеризовалась тем, что:

- базировалась на принципе местничества, то есть на принципе распределения государственных должностей в зависимости от знатности рода;
- подразумевала под собой создание отраслевых органов исполнительной власти – приказов;
- основывалась на системе подчинения центральной власти органов местного управления, возглавляемых воеводами.

Ещё с Древнерусского государства должность воеводы была всем известна в роли начальника отряда, а немного позже и полка в княжеской дружине. До появления полков дружина князя возглавлялась воеводами, а затем самим князем. Само слово напрямую раскрывает своё значение – воевода, то есть, дословно, «водит воинов». В соответствии с толковым словарём русского языка

С. И. Ожегова, воевода - в Древней Руси и в некоторых славянских государствах: начальник войска, а также области, округа [3].

К моменту создания единого Московского государства повысилась централизация военного управления и роль воевод значительно возросла в глазах князя. Они продолжают исполнять свои основные функции – командование военными отрядами, но, помимо этого, становятся приближёнными советниками князя в военных вопросах.

К XV веку организация военного управления оставалась прежней, но изменился подход центральной власти к выбору военачальников. Для полноценной боеспособности армии не хватало профессионала, который бы правильно и точно распределил обязанности между подчинёнными воинами. Причиной такой «нехватки кадров» стал развивающийся в то время принцип местничества, в соответствии с которым воевод отбирали не по профессиональным качествам, а по принадлежности к знатному роду. Этот факт говорит о том, что воеводство приняло наследственный характер так же, как и другие государственные должности.

Постепенно деятельность воевод стала выходить за привычные рамки: уже во времена наместников - кормленщиков в XIV веке в исключительных случаях воевод стали назначать в качестве лиц, осуществляющих военное управление войсками в пограничных городах. В этом статусе они продержались вплоть до начала губно–земского периода в истории развития местного самоуправления. Возможно, именно этот факт послужил в дальнейшем толчком для участия воевод в деятельности местных органов власти.

Тем временем, Московское государство в XVI веке продолжало придерживаться политики усиления централизации власти, посредством чего повсеместно была введена должность воеводы, осуществляющего контроль от лица государства за деятельностью органов местной самоуправления. Воеводы назначались лично царём на срок до двух лет, часто среди лиц, избранных населением, и получали за свою работу царское жалование. Обычно на такую

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

должность претендовали лица из числа дворян [5, 29]. При назначении на должность царь определял круг их обязанностей на основании данного воеводам наказа.

Первоначально воеводы осуществляли только контроль за деятельностью губных и земских органов, не вмешиваясь в неё [8, 87]. Позже полномочия воевод значительно расширились за счёт возглавления ими губных учреждений. Губные старосты всё более отдалялись от уголовных разбирательств и занимались хозяйственными и административными делами, а дальнейшее усиление Разбойного приказа привело к тому, что губные старосты вскоре превратились в его чиновников на местах.

Также свою независимость частично утратили земские учреждения, полномочия которых впредь распространялись только на финансовую и экономическую сферы деятельности [2, 38]. Руководство же полицейской деятельностью теперь осуществляли воеводы. В своей работе они опирались на приказную избу – специально созданный аппарат управления, состоящий из дьяков, приставов и приказчиков.

Окончательно самостоятельность губных и земских органов была вытеснена воеводским управлением в начале XVII века во время Смуты, когда государственная власть особенно нуждалась в опоре на местах. В это время местное самоуправление практически прекратило своё существование, а приказно-воеводская система достигла расцвета.

Таким образом, формирование приказно-воеводской системы управления стало объективным, закономерным этапом в становлении и развитии централизованного Российского государства. Осуществление отраслевого управления посредством деятельности приказов было вызвано расширением государственных территорий и необходимостью руководства различными сферами деятельности на постоянной и профессиональной основе. Также, в этот исторический период не менее важным для удержания власти «в центре» являлся вопрос о контроле порядка над удалёнными территориями. Именно по этой Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

причине к органам местного самоуправления были приставлены доверенные лица царя – воеводы. В результате такого механизма управления, Российское государство вышло на новую ступень развития в качестве централизованного государства. С практической точки зрения исследование системы управления данного исторического периода позволяет сделать вывод о том, что наличие отраслевой системы управления государством является необходимой составляющей для его полноценного развития и укрепления, а контроль центральной власти над удалёнными территориями выступает в качестве необходимой меры для установления единого порядка управления.

Библиографический список:

1. История государственного и военного управления в России. Учебник / под.ред. А.Ю. Потапова. – М.: АО ВС РФ, 2008. – 234 с.
2. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М.: Юристъ, 2000. – 552 с.
3. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь Ожегова [Электронный ресурс]: сайт Slovariki 2.0. Знание - сила. – Режим доступа – URL: <http://slovariki.org/tolkovuj-clovar-ozegova/3286>. (дата обращения: 27.04.2020)
4. Рожнов А. А. Приказная система управления Московского государства XV-XVII вв.: становление и функционирование / А. А. Рожнов // Вестник гуманитарного института. – 2015. - №1(15). – С. 20-26.
5. Рябченко А. Г. Политика Московского государства в сфере уголовного судопроизводства во второй половине XV – XVII вв. / А. Г. Рябченко // Общество и право. – 2013. - №3(45). – С. 26-30.
6. Скрынников Р. Г. Василий III. Иван Грозный / Р. Г. Скрынников. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2008. – 639 с.
7. Смирнов В. А. Приказы – органы исполнительной власти в период сословно-представительной монархии в России (конец XVI - начало XVIII в.) /

В. А. Смирнов // Вопросы региональной экономики. – Т.2. – 2010. - № 2. – С. 93-105.

8. Чуманова В. В. Возникновение и развитие института контроля в системе местного самоуправления / В. В. Чуманова // Учёные записки Казанского университета. Серия: гуманитарные науки. – Т.149. – 2007. - № 6. – С. 85-94.

Оригинальность 96%