**Реформы управления**



*Кардовский Д.Н.  
Заседание Сената при Петре I. 1908 г.*

Первая четверть XVIII в. стала в России временем одной из самых радикальных трансформаций системы государственной власти за всю историю страны. Вступив в Северную войну, Петр I обнаружил, что государственная система, доставшаяся ему в наследство от предков, архаична и неповоротлива. Конечно, ситуация острого военного противостояния со Швецией не давала возможности для вдумчивого и постепенного реформирования, поэтому новая система государственного управления создавалась Петром экспромтом, путем проб и ошибок. Фактически новая система власти сложилась лишь ближе к концу правления Петра. Значительные изменения пережила и русская экономика. Потребности армии вынудили Петра I создавать мануфактуры в стране, еще к этому не готовой. В итоге возник причудливый, невозможный в Европе гибрид – крепостные мануфактуры – позволивший, впрочем, решить проблему снабжения армии.

Столь резкие перемены в жизни страны, введение рекрутских наборов, усиление налогов и т.д. не могли не вызвать недовольства в народе, вынесшем на себе все негативные последствия петровских преобразований. Неудивительно поэтому, что первой четверти XVIII в. почти непрерывно происходили взрывы недовольства в разных частях страны, некоторые из них, прежде всего восстание К. Булавина, стали наиболее значительными восстаниями в русской истории.

**Состояние системы управления в конце XVII в. и причины реформ**

В XVII в. организация власти и управления в России изменилась. Прекратили свою деятельность Земские соборы, сложилась система приказов, управление на местах перешло в руки назначаемых воевод. Светская власть окончательно восторжествовала над церковной.

Тем не менее система управления оставалась во многом архаичной. Функции многих приказов переплетались. Методы работы в приказах оставались патриархальными, делопроизводство было неразвито. В 1682 г. было отменено местничество, но карьера служилого человека все еще определялась его происхождением.

Старая система управления, неспособная справиться с задачами, поставленными Северной войной, подверглась реформированию. Реформа осуществлялась постепенно, новые органы управления подолгу сосуществовали со старыми. Лишь к концу царствования [**Петра I**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/01.html) новая система сложилась окончательно.

Петр не имел заранее разработанного строгого плана преобразований, однако, несомненно, руководствовался популярными в то время теориями государства и прежде всего – теорией[**камерализма**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/02.html).

**Реформа центрального управления**



*Е. Лансере  
Петербург в XVIII веке.  
Здание Двенадцати коллегий*

В 1701 г. Петр I создал консилию (совет) министров, которой передал важнейшие дела, прежде решаемые Боярской думой. Дума, в которой было много недовольных политикой Петра, никогда не была официально упразднена, но, поскольку собрать ее мог лишь сам царь, постепенно перестала собираться. В консилии был установлен строгий порядок работы, регистрация документов, ведение протоколов, отчетности. Каждый министр отвечал за свой круг обязанностей. Так происходила бюрократизация управления.

В 1711 г. консилию министров сменил «Правительствующий Сенат», на время нередкого отсутствия царя становившийся коллективным главой государства. Сенат поддерживал торговлю, собирал налоги, контролировал правосудие. Решения принимались сенаторами коллегиально и вступали в силу с общего согласия. Сенат располагал канцелярией, которая постепенно разрослась и превратилась в громоздкое ведомство.

В 1718 г. были созданы 12 [**коллегий**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/03.html), заменившие большинство приказов. Создание коллегий ликвидировало существовавшую прежде путаницу в управлении, вызванную тем, что круг полномочий приказов очень часто пересекался. После создания 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**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/04.html) Сената. Подчиненные ему прокуроры назначались во все государственные учреждения и должны были следить за законностью действий должностных лиц. Первым генерал-прокурором был[**П.И. Ягужинский**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/05.html). Наряду с прокуратурой неофициальный надзор за должностными лицами осуществляли [**фискалы**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/06.html).

Особенностью системы управления при Петре I являлась возможность личного вмешательства монарха в любой вопрос, минуя государственные органы. Для этого у Петра был личный аппарат – так называемый Кабинет Его Императорского Величества, который возглавлял кабинет-секретарь[**А.В. Макаров**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/07.html).

**Реформа местного управления**

В 1707 – 1710 гг. территория страны была разделена на 8 губерний. Губернии позднее разделились на 50 провинций. Провинции делились на дистрикты (позднее переименованы в уезды). Во главе губернии стоял губернатор, который ведал сбором налогов, правосудием, набором рекрутов и т.п. С созданием губерний были ликвидированы территориальные приказы.

С формированием коллегий система государственного управления приобрела законченность: местные органы были единообразны по всей стране и подчинялись соответствующему центральному ведомству. Бюрократический аппарат многократно разросся.

**Ликвидация патриаршества. Святейший синод**

Церковные иерархи не одобряли петровские преобразования. Церковь оставалась единственной в стране структурой, формально независимой от государственной власти. После смерти [**патриарха Адриана**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/08.html) в 1700 г. Петр не разрешил выбрать нового патриарха. Главой церкви стал местоблюститель патриаршего престола митрополит [**Стефан Яворский**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/09.html).

В 1721 г. был издан написанный [**Феофаном Прокоповичем**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/10.html) «Духовный регламент», прямо подчинивший Церковь царю. В соответствии с регламентом была создана Духовная коллегия (с 1722 г. – Святейший синод). Во главе Синода стоял светский чиновник – [**обер-прокурор**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/11.html). Священники под угрозой казни обязаны были донести, если узнают на исповеди о каких-либо антигосударственных намерениях. В свою очередь, государство преследовало раскольников, понуждало иноверцев к переходу в православие. Православная церковь стала государственной, что привело впоследствии к падению ее нравственного авторитета.

**Государственная служба**

Петр I стремился привлекать на государственную службу способных людей вне зависимости от их происхождения. В связи с этим он изменил порядок прохождения службы. В 1722 г. был разработан [**Табель о рангах**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/12.html). Государственная служба была разделена на три вида: военная, статская и придворная. Военные чины делились на гвардейские, армейские и флотские. Каждый государственный служащий имел чин, отнесенный к одному из 14 рангов.

Высшим рангом был 1-й (фельдмаршал на военной службе или канцлер на статской), низшим – 14-й(прапорщик на военной службе, коллежский регистратор на статской). С получением 14-го рангана военной службе или 8-го ранга на статской присваивалось потомственное дворянство. Это открывало путь к карьере способным выходцам из податных сословий.

Служба была для дворян обязательной и пожизненной. Стремясь заинтересовать дворян в службе, Петр в 1714 г. издал указ о [**единонаследии**](http://www.histrussia.ru/Storage/eor/1090/item1/13.html), запретив дробить имения при передаче по наследству. Имение получал старший сын, остальным приходилось добывать пропитание службой. За службу стали платить жалованье. Указ о единонаследии окончательно уничтожил разницу между вотчиной и поместьем, официально разрешив наследование и куплю-продажу всех видов имений.

Таким образом, Петровские реформы способствовали окончательному установлению абсолютизма в России. Государственный аппарат значительно усилился и стал профессиональным. Произошла бюрократизация управления. Церковь стала государственным учреждением. В петровском «регулярном» государстве человек был ценен лишь как часть государственного механизма.