

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ШВЕДСКОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОЛЛЕЖСКОЙ РЕФОРМЫ 1717–1722 ГОДОВ
И СОЗДАНИЯ МАЛОРОССИЙСКОЙ КОЛЛЕГИИ

Б. В. Киндюк, Т. В. Безрук

Мариупольский государственный университет

Поступила в редакцию 5 декабря 2014 г.

Аннотация: рассмотрены основные положения теории камерализма и ее практическое воплощение в коллегиальной системе управления, использовавшейся в ряде стран Европы, а также в России. Исследованы причины, повлиявшие на решение Петра I использовать шведскую модель при проведении коллежской реформы в Российской империи 1717–1722 гг.

Ключевые слова: коллежская реформа, Петр I, Генрих Фик, Российская империя, государственное управление, Гетманщина, указ, Малороссийская коллегия.

Abstract: this article describes the basics of the theory and its practical camera-ism embodied in collegiate management system that was used in several European countries, as well as in Russia. The reasons that influenced on the decision of Peter the First use the Swedish model during the collegiate reform in the Russian Empire 1717–1722 were investigated.

Key words: Collegiate reform, Peter I, Heinrich Fick, the Russian empire, government, Hetman, decree, Little Russian Collegium.

Актуальность темы исследования обусловлена двумя причинами: во-первых, необходимостью реформирования действующей в Украине и ряде других постсоветских стран системы управления, показывающей на практике свою малоэффективность. Данное обстоятельство делает актуальным обращение к историко-правовому опыту проведения в Российской империи реформы системы управления (1717–1722 гг.), базирующейся на шведской модели. Во-вторых, в Гетманщине в 1722 г. была создана Малороссийская коллегия как продолжение проводимых в империи преобразований, получивших название «коллежской реформы». Причины создания Малороссийской коллегии и многие аспекты ее деятельности не получили должной оценки до настоящего времени. Эти обстоятельства требуют изучения доктринальных взглядов, повлиявших на теоретические основы коллежской реформы, нормативно-правового регулирования процесса ее проведения и создания в империи системы коллегий. Такой подход позволяет рассмотреть процесс создания Малороссийской коллегии как часть реформы по введению в Российской империи коллежской системы управления.

Анализ публикаций показывает наличие множества разнополярных оценок коллежской реформы и процесса создания Малороссийской кол-

легии. Так, вопросы проведения коллежской реформы рассматривались М. М. Богословским, И. Б. Розенфельдом, С. М. Соловьевым, П. Н. Милюковым, А. В. Черновым, Т. Г. Таировой-Яковлевой, Г. А. Некрасовым, В. Я. Лазаревым. Интерес представляет то обстоятельство, что некоторые украинские исследователи, работавшие в различные исторические периоды, негативно относились к Малороссийской коллегии, считая ее проводником российского влияния в Украине. При этом игнорируется бесспорный факт повышения эффективности, упорядочения системы управления Гетманщиной, произошедшей после проведения реформы. Данная проблема затрагивалась в работах Д. Н. Бантыш-Каменского, М. М. Богословского, М. С. Грушевского, П. Н. Милюкова, М. Е. Слабченко, И. Н. Джиджоры, В. А. Смолий, В. С. Степанкова, В. Н. Горобца, В. И. Ермолаева, В. Е. Анисимова, И. И. Бойко, В. З. Пруса, А. И. Козаченко.

Наличие различных взглядов на данную проблему делает необходимым более детальное изучение процесса использования шведского опыта при проведении коллежской реформы в России и создания Малороссийской коллегии.

В основу проведения реформы государственного управления Российской империи 1717–1722 гг. положена шведская модель, основывающаяся на принципах камерализма. Теоретическая основа этого учения разрабатывалась Ф. Л. фон Зекендорфом в книге «Немецкое княжеское государство», изданной в 1656 г. в г. Гота. Важным элементом теории камерализма является идея, предусматривающая аккумуляцию денежных средств внутри государства с целью самообеспечения и создания фондов стимулирования развития промышленности. Такой подход давал возможность государству финансировать создание собственных мануфактур, параллельно с этим вводя запреты на ввоз отдельных товаров, экспорт сырья, устанавливая высокие ввозные пошлины на определенные виды продукции при одновременном контроле за ее качеством. Реализация этих задач предусматривала построение государственного управления по функциональному принципу, при котором каждая из сфер должна управляться отдельным ведомством. Основным звеном государственной системы являлось финансовое учреждение, разделенное на отдельные департаменты, занимавшееся сбором средств, их аккумуляцией, распределением расходов, финансовым учетом, контролем. Такая структура государственного аппарата требовала законодательного закрепления единых принципов делопроизводства, форм отчетности, правил «движения бумаг», иерархии утверждения документов, доведения задач до каждого исполнителя. Эти свойства хорошо отвечали немецкой меркантильности, дисциплине, стремлению к порядку, поэтому нашли широкую поддержку в Германии у курфюрстов и правителей, решивших на практике использовать идеи камерализма.

В свою очередь, известный правитель XVII в., шведский король Густав-Адольф (1594–1632) начал активно проводить коллежскую реформу, продолженную после его смерти королевой Кристиной (1626–1689). Как

указывал П. Н. Милюков, в Швеции было создано пять коллегий: 1) канцелярская, подчинявшаяся лично канцлеру; 2) военная; 3) адмиралтейская; 4) камер-коллегия, ведающая финансами; 5) юстиц-коллегия. Коллегии подчинялись сенату, членами которого являлись их председатели и куда входили: фельдмаршал, генерал-губернаторы, члены военного надворного суда, другие чиновники, назначаемые королем. В России же учреждение коллегий вызвало конфликт полномочий в правительстве. До коллежской реформы в руках сената были сосредоточены все те сферы управления, которые теперь составляли предметы ведения коллегий, вследствие чего между указанными органами управления возникло дублирование полномочий. Решением этой проблемы стали распоряжения Петра I от 7 июля 1721 г. о том, чтобы в сенат доставлялись ежемесячные и ежегодные донесения из всех коллегий и канцелярий и от 12 января 1722 г. о том, чтобы президенты коллегий не заседали в сенате. Данные распоряжения, как указывает С. Князьков, выдвинули сенат на первое место в управлении государством, и коллегии оказались фактически подчинены сенату¹. В то же время три важнейшие коллегии – военная, морская и иностранных дел – были выведены из подчинения сенату, и их власть была даже выше власти сената. Объяснением служит то обстоятельство, что президенты этих коллегий, которые являлись одновременно и членами съезда «министров» (или начальников главных отраслей управления), и сенаторами, имели непосредственные отношения с государем помимо сената.

Дальнейшее развитие коллегиальная система Швеции получила при короле Карле XI (1655–1697), решившем укрепить государственную власть и провести милитаризацию страны с помощью реформы, основанной на идеях камерализма. По своей системности, стройности и продуктивности шведские административные учреждения в XVII в. считались лучшими в Европе, но вся информация о государственном устройстве Швеции была засекречена и составляла государственную тайну.

Как указывает исследователь Петровских реформ Г. А. Некрасов, первые подробные сведения о работе коллегиальных органов Швеции Петр I получил в 1710 г. от вернувшегося из шведского плена генерала А. А. Вейде². Далее император начал собирать данные об организации коллегиального управления в Пруссии, Франции, Дании.

Рассмотрение нормативной базы, на основе которой проводилась реформа в Российской империи, показывает, что первым актом, в котором говорится о коллегиальном принципе управления в системе центральных и местных органов власти, стал Указ от 4 апреля 1714 г.³ В начале апреля 1715 г. Петр I приказал через графа П. И. Ягужинского русскому

¹ См.: *Князьков С.* Очерки из истории Петра Великого и его времени / репринтное воспроизведение издания 1914 г. СПб., 1990. С. 199–200.

² См.: *Некрасов Г. А.* Учреждение коллегий в России и шведское законодательство // *Общество и государство в феодальной России* : сб. статей. М., 1975. С. 334–343.

³ См.: *Воскресенский Н. А.* Законодательные акты Петра I. М., 1945. С. 207.

послу при датском короле, князю В. Л. Долгорукому достать уставы датских коллегий. В 1716 г. император посещает Копенгаген и лично осматривает коллегии, списывает правила их делопроизводства и знакомится с другими документами. При этом Петр I склоняется к мысли о необходимости изучения опыта работы шведских коллегий, считая их более приемлемыми для России. По мнению известного дореволюционного исследователя М. М. Богословского, «прежде всего самые природные и бытовые условия Швеции казались Петру довольно близко подходящими к таким же условиям России: такую мысль он высказывал Бестужеву, отправляя его послом в Швецию; поэтому царь имел основание рассчитывать, что шведская администрация скорее и с наибольшим успехом привьется в России»⁴. В результате военных успехов Россия завладела значительными территориями Швеции, и император считал разумным сохранить там шведскую систему управления. Параллельно с этим, в конце 1716 г., Петр I издает указ, обязывающий князя Трубецкого прислать в Россию полный комплект законов Шведского государства, а также инструкции о сборе налогов и другие акты, регламентирующие повседневную жизнь этого королевства⁵.

Учитывая состояние войны, в котором находились две державы, император прибегает к услугам шпиона Генриха Фика, немца из Гольштинии, который приехал в Стокгольм под видом человека, желающего поступить на работу в одну из шведских коллегий. При этом Г. Фик являлся специалистом по гражданскому и государственному праву и в области устройства присутственных мест. Важность, которую Петр I уделял миссии Г. Фика, подтверждает наличие императорского Указа от 13 декабря 1715 г. послу России в Дании – князю В. Долгорукому об оказании содействия тайному агенту⁶. Выполнив сбор необходимой информации, Г. Фик вместе с женой сумели доставить ее в Россию, при этом сильно рискуя, поскольку за передачу таких сведений шведы могли приговорить их к смертной казни. Важность сведений, собранных Г. Фиком, доказывается мемориалом, или подробной докладной запиской, о работе коллегий, переданной 9 мая 1718 г.⁷ Петру I. В России полученные из Швеции бумаги перевели и раздали президентам коллегий, поставив задачу по организации работы новых учреждений, основываясь на зафиксированных в них положениях и правилах. Учитывая то обстоятельство, что Г. Фик получил значительный практический опыт во время работы в Швеции, 21 января 1718 г. Петр I издал указ, согласно которому президенты коллегий должны были обращаться лично к нему за помощью и консультациями в вопросах проведения реформы⁸. В шведской модели особую роль играла Королевская государственная канцелярия, ведавшая внешними и

⁴ Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого : провинция 1719–1727 гг. М., 1902. С. 30.

⁵ См.: Воскресенский Н. А. Указ. соч. С. 50.

⁶ См.: Там же. С. 46.

⁷ См.: Там же. С. 224.

⁸ См.: Там же. С. 221.

внутренними делами, готовившая доклады королю, рассылавшая указы правителя. Как указывает Е. Анисимов, Г. Фик предлагал императору создать структуру, аналогичную шведской: коллегия – канцелярия, которая координировала бы работы других ведомств⁹. Интерес представляет то обстоятельство, что в системе управления Гетманщиной такое учреждение существовало – Генеральная военная канцелярия, выполнявшая достаточно близкие к шведской Королевской канцелярии функции.

После получения информации от Г. Фика реализация задач по созданию коллегий проводилась на основе Указа от 28 апреля 1718 г. «О сочинении коллегиями законопроектов регламентов на основании шведских законов»¹⁰. Император хорошо понимал невозможность полностью использовать положения шведской модели в условиях феодального строя, отсталости огромной территории и низкого образовательного уровня населения. По этой причине за президентами коллегий закреплялось право подойти творчески к шведским законам и самостоятельно заменять пункты, выполнение которых в российских условиях невозможно.

Первоначально император планировал создание шести коллегий: военной, адмиралтейской, иностранных дел, камер-коллегии, штатс-контор-коллегии и ревизион-коллегии. Последние три коллегии являлись своеобразной центральной осью камеральной системы, так как камер-коллегия собирала деньги, штатс-контор-коллегия хранила и выдавала их на расходы и ревизион-коллегия контролировала поступление и расходование государственных средств. С целью регламентации новой государственной структуры 11 декабря 1717 г. император издает указ, в котором закрепляется типовой штат коллегий, устанавливается год начала функционирования – 1720-й, регламентируется работа их президентов¹¹. Интерес вызывает то обстоятельство, что президентом коллегии мог быть только русский, вице-президентом – русский или иностранец. При этом общее число иностранцев по каждой из коллегий ограничивалось – один советник или ассессор, один секретарь, один переписчик. Из шведской модели была заимствована внутренняя иерархическая структура коллегии: президент, ассессоры, секретари, служащие. Каждая коллегия состояла из присутствия и канцелярии. Присутствие коллегии составляли президент, вице-президент, четыре или пять советников и столько же ассессоров. Канцелярию коллегии возглавлял секретарь или обер-секретарь, кроме них в ее состав входили также нотариус, актуариус, переводчик, регистратор, писари (каллиграфисты), канцеляристы, копиисты и другие служащие.

Император хорошо понимал наличие ряда сложностей в процессе подготовки нормативно-правовой базы, обеспечивающей функционирование коллегий. Исходя из этого, 11 июня 1718 г. Петр I издает указ о законодательной работе над проектами регламентов государственных

⁹ См.: Анисимов Е. В. «Шведская модель» с русской «особостью»: реформа власти и управления при Петре Великом // Звезда. 1995. № 1. С. 144.

¹⁰ См.: Воскресенский Н. А. Указ. соч. С. 60.

¹¹ См.: Там же. С. 216.

коллегий. В документе подтверждается право коллегии уточнять свои полномочия, а спорные моменты должны быть вынесены на рассмотрение сената. При невозможности решить какой-либо вопрос в указе регламентируется обязанность сената подготовить доклад и принять решение при личном участии императора в его обсуждении.

Важной новацией коллегиальной системы являлись изменения в судопроизводстве, ставившие конечной целью отделить ее от исполнительной власти. Губернская реформа Петра I впервые в Российской империи наметила разделение административной и судебной власти. Правовые основы реформы судостроительства закреплялись в проекте указа об организации судебных учреждений в России, представленном юстиц-коллегией Правительствующему сенату 15 ноября 1718 г. Такой подход, построенный на специализации каждого направления, резко отличался от ранее действовавшей системы приказов, каждый из которых имел право назначать налоги, выполнять судебные функции, расходовать финансовые средства, выполнять судебные решения и т.д.

Проводя коллежскую реформу, Петр I справедливо полагал, что ее успех зависит, в первую очередь, от реализации на уровне губерний и местной администрации. С этой целью 26 ноября 1718 г. он издает указ, задачей которого является введение в губерниях новой системы управления и подготовка инструкций по ее реализации¹². В нормативно-правовом акте устанавливается дата введения новой системы управления – начало 1720 г., а до этого продолжала действовать старая система. В системе упорядочения государственных финансов важное практическое значение имело указание Петра I от 10 декабря 1718 г. о приеме и раздаче денег по шведскому образцу, которое предусматривало ведение приходных и расходных книг при проведении финансовых операций.

Реализация реформы требовала наличия целого ряда документов, инструкций, необходимых для функционирования коллегий. Исходя из этого, 29 ноября 1721 г. Сенат издает указ о переводе на русский язык регламентов и инструкций, собранных по заданию императора советником Г. Фиком¹³. В нормативно-правовом акте указывается, что после перевода тексты документов необходимо передать в коллегии для ознакомления и использования.

Учитывая огромные размеры Российской державы, наличие большого числа направлений, по которым должно было вестись правовое регулирование, в Российской империи Указом от 15 декабря 1717 г. «О назначении президентов и вице-президентов в государственные коллегии» было создано 9 коллегий: иностранных дел, воинская, адмиралтейская, юстиц-коллегия, ревизион-коллегия, штатс-контор-коллегия, камер-коллегия, коммерц-коллегия, берг-мануфактур-коллегия¹⁴. Позднее к ним была добавлена вотчинная коллегия, главный магистрат, а берг-ману-

¹² См.: Воскресенский Н. А. Указ. соч. С. 63.

¹³ См.: Там же. С. 95.

¹⁴ См.: Там же. С. 219.

фактур-коллегия была разделена на две. Таким образом, во второй половине XVIII в. в Российской империи насчитывалось 12 коллегий.

С целью упорядочения работы коллегий, определения общих функций, особенностей делопроизводства по указанию императора 28 февраля 1720 г. был подготовлен Генеральный регламент государственных коллегий¹⁵, введенный в действие указом Сената от 9 марта 1720 г. При подготовке проекта регламента был использован привезенный из Швеции Г. Фиком источник *Cantselie Ordnung* от 22 сентября 1661 г., переведенный на русский язык по указанию Петра I. Российский документ состоял из 56 глав, содержащих детальные инструкции проведения докладов, голосования, принятия корреспонденции, почестях, оказываемых президенту коллегии, о ведении разговоров во время работы, о состоянии комнат, занимаемых чиновниками, и многих других вопросов, имеющих мелочный характер и не влияющих на эффективность работы данного органа. Например, п. 49 содержал указания, касающиеся работы сторожей, п. 55 запрещал употреблять бранные выражения, п. 54 содержал инструкцию относительно внешнего послушания, которое должны были своим видом оказывать начальству служащие.

Согласно планам императора, следующим этапом проведения реформы должно было стать ее распространение на территорию Гетманщины. По мнению известного дореволюционного историка Д. Н. Бантыш-Каменского, причин создания Малороссийской коллегии было несколько¹⁶. Во-первых, из Украины в Петербург посылалось значительное число челобитных, которые содержали жалобы на судебные решения, принимаемые Генеральной военной канцелярией, полковыми, сотенными и другими судами. При этом должностным лицом, постоянно упоминавшимся в них, являлся зять гетмана – генеральный судья И. Черныш, отличавшийся особой любовью к «мздоимству» и взяткам. Во-вторых, царский резидент, ближний стольник А. П. Протасьев, написал в коллегию иностранных дел о раздаче гетманом самолично земель, принадлежавших сподвижникам И. Мазепы, о непредоставлении сведений Сенату о доходах и о письмах, полученных из Польши от коронных гетманов, других польских знатных лиц. В-третьих, гетман и казацкая старшина не смогли организовать должным образом работу Генеральной военной канцелярии, в которой собирались многочисленные документы, в том числе указы Сената и императора. Решения по ним принимались крайне медленно с нарушением сроков, что вызывало гнев Петра I, боровшегося с такими явлениями в империи. Ликвидировать должность гетмана в тот исторический период российскому самодержцу не представлялось возможным, поскольку такое решение могло повлечь за собой войну с Османской Портой и другими странами. С одной стороны, известный дореволюционный ученый П. Н. Милюков считал, что основной причиной создания Ма-

¹⁵ См.: *Воскресенский Н. А.* Указ. соч. С. 413.

¹⁶ См.: *Бантыш-Каменский Д. Н.* История Малой России от водворения славян в сей стране до уничтожения гетманства. Киев, 1993. С. 423–425.

лороссийской коллегии являлось решение задачи по наполнению казны империи путем контроля за сбором налогов¹⁷. Результатом воздействия этого комплекса причин явилась подготовка в апреле 1722 г. императором проекта указа об учреждении особой коллегии во главе с бригадиром С. Л. Вельяминовым для управления Гетманщиной. С другой стороны, намерение царя создать такую структуру подтверждают резолюции на докладные пункты гетмана Скоропадского от 29 апреля 1722 г. Так, на просьбу гетмана принять меры к офицерам и солдатам, берущим взятки на границе с Малороссией, забирающим коней и подводы у казаков, Петр I сообщает И. Скоропадскому о своем намерении прислать в Украину бригадира с помощниками. Это решение нашло отражение в тексте Указа от 16 мая 1722 г. о создании Малороссийской коллегии. Структура этого органа управления полностью повторяла типовое построение ранее созданных в империи коллегий: президент, вице-президент, заместитель президента, общее присутствие, канцелярские служители, нижние служащие. Общей чертой двух коллегий являлось совпадение компетенций и функций этих органов, наличие одинаковой правовой базы, в качестве которой использовался Генеральный регламент государственных коллегий от 28 февраля 1720 г., а также осуществление финансового контроля за денежными и натуральными поступлениями от местного населения, проведение административного контроля за исполнением указов императора и Сената, а равно возможность коллегиального обсуждения вопросов на заседаниях. Важной особенностью Малороссийской коллегии являлось придание ей высшей апелляционной инстанции Гетманщины, принимающей жалобы на решения Генеральной военной канцелярии, Генерального военного, полковых и городских судов.

Наличие единого процесса реформирования системы управления Российской державой, частью которого являлось создание Малороссийской коллегии, доказывается сопоставлением дат принятия указов, регламентировавших данный процесс. Так, 15 декабря 1717 г. издается указ о назначении президентов коллегий; 28 апреля 1718 г. – о сочинениях коллегиями регламентов; 29 ноября 1721 г. – о переводе на русский язык регламентов и инструкций, собранных Г. Фиком, и только после этого, 16 мая 1722 г., – указ о создании Малороссийской коллегии. Иначе говоря, данная структура была создана на основе ранее подготовленной нормативно-правовой базы, в которую входили указы о внутреннем строении коллегий, формах их отчетности, полномочиях и функциях. При этом 1 июня 1722 г. сенат уточнил полномочия Малороссийской коллегии, 16 апреля 1723 г. отдельным указом их расширил, превратив данный орган во властную структуру, действующую параллельно с Генеральной военной канцелярией.

Итак, процессу проведения коллежской реформы предшествовала длительная подготовка, включавшая в себя сбор данных о работе кол-

¹⁷ См.: Милоков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. Изд. 2-е. СПб., 1905. С. 456.

легий в ряде европейских стран, выборе «шведской модели», принятии указов о посылке в Швецию Г. Фика, которому поручалось создание информационной базы.

Реализация реформы проходила в несколько этапов путем принятия серии императорских и сенатских указов. Выбор оптимальной для российских условий структуры проходил избирательно с учетом особенностей сферы правового регулирования, так как на основании Указа от 28 апреля 1718 г. президенты коллегий получили право уточнять функции и полномочия своих учреждений.

Из шведской модели, согласно принятым указам, были заимствованы и получили закрепление ряд признаков: название коллегий, внутренняя структура, титулы и ранги чиновников, порядок делопроизводства, а также использование принципа коллегиального принятия решений. При этом российский вариант предусматривал по сравнению с пятью шведскими создание двенадцати коллегий, подвергшихся коренной модернизации и внутренней перестройке.

Создание Малороссийской коллегии проходило в рамках общей реформы, ее структура, ранги сотрудников, правовая база в виде Генерального регламента полностью соответствовала российской модели, а полномочия определялись спецификой деятельности этого органа на территории Гетманщины.

Дата создания Малороссийской коллегии – 16 мая 1722 г. – подтверждает наличие единого процесса проведения реформы, поскольку ранее на протяжении 1717–1722 гг. была подготовлена правовая база, на которой строилась ее работа.

Мариупольский государственный университет

Киндюк Б. В., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного, административного и международного права

E-mail: kxenon7@mail.ru

Тел.: +380982382063

Безрук Т. В., аспирант кафедры административного, конституционного и международного права

E-mail: kxenon7@mail.ru

Тел.: +380982382063

Mariupol State University

Kinduk B. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Constitutional, Administrative and International Law Department

E-mail: kxenon7@mail.ru

Tel.: +380982382063

Bezruk T. V., Post-graduate Student of the Constitutional, Administrative and International Law Department

E-mail: kxenon7@mail.ru

Tel.: +380982382063