**СОДЕРЖАНИЕ**

[**Введение** 3](#_Toc272143981)

[**1 Приказная система управления в России** 5](#_Toc272143982)

[1.1 Образование приказной системы 5](#_Toc272143983)

[1.2 Влияние опричнины на политический строй 8](#_Toc272143984)

[**2 Структура приказов и особенности их деятельности** 10](#_Toc272143985)

[2.1 Приказная система управления 10](#_Toc272143986)

[2.2 Местное и региональное управление 19](#_Toc272143987)

[2.3 Правовое обеспечение деятельности приказов 21](#_Toc272143988)

[**Заключение** 25](#_Toc272143989)

[**Список использованных источников и литературы** 27](#_Toc272143990)

# **Введение**

С конца XV и в течение XVI века в России складывается новая (по сравнению с периодом феодальной раздробленности) система центрального управления - приказная.

Превращение Московского княжества в крупное централизованное государство, усложнение функций государственной власти должно было повлечь за собою крупные изменения в системе управления. Появился целый ряд дел и отраслей управления, которые не могли быть увязаны с системой дворцового управления. В практике Русского государства такие дела (отрасли) поручались («приказывались») какому-либо боярину или дьяку. Последние обзаводились помощниками и постепенно оформлялись приказы - учреждения с вполне определившейся компетенцией.

Окончательное развитие приказной системы произошло во второй половине XVI века

Актуальность темы. Появление приказов – органов центр­ального отраслевого управления - связано с созданием единого Русского государства.

Анализ изученных источников и литературы. Описание и анализ приказной системы управления в России нашло своё отражение в работах таких авторов как Веселовский С.Б., Зимин А.А., Кобрин В. Б., Леонтьев А.И.

Цель работы. Целью работы является исследование возникновения и генезиса приказной системы управления в России в конце XV - XVII вв.

Исходя из поставленной цели были определены следующие задачи:

1. Дать определение приказам;
2. Изучить время и причины возникновения приказной системы управления в России;
3. Показать тенденцию развития приказной системы управления в нашей стране;
4. Выяснить роль приказной системы в государственном управлении в России.

Объектом исследования исторический промежуток времени с конца XV века по XVII век в России.

Предметом исследования : приказная система управления государством.

Хронологические рамки исследования: период с конца XV века по XVII век в России.

Структура курсовой работы подчинена логике исследований и состоит из введения, двух глав, объединяющих в себе по два параграфа, заключения и списка литературы.

# **1 Приказная система управления в России**

# **1.1 Образование приказной системы**

В конце XV - начале XVI в. формируются общегосударственные органы управления. Первоначально таковыми являлись выросшие из дворцово-вотчинной системы управления Дворец и Казна. Дворец управлял землями великого князя, Казна ведала финансами, государственной печатью и архивом. В их недрах постепенно появляются специальные учреждения - «пути», отвечавшие за отдельные группы дел и возглавлявшиеся путными боярами. Позднее они стали именоваться приказами. В начале XVI в. функционировало не менее 10 приказов. Их деятельность распространялась на всю территорию государства. Для управления присоединенными к Москве землями с конца XV в. создавались «областные» дворцы - Тверской, Новгородский, Рязанский и др. Процесс формирования органов государственного управления растянулся на несколько десятилетий и занял всю первую половину XVI в.

Появление приказов - органов центрального отраслевого управления - связано с созданием единого Русского государства. Первые приказы упоминаются в источниках с конца XV в. Однако процесс образования приказной системы управления был длительным и занял всю первую половину XVI в. [18, С.76]

Большинство приказов выросло из Дворца и Казны в связи с разрастанием их функций. Создавались они по мере надобности, часто без точного определения компетенции, порядка организации и деятельности. Складывание приказа как государственного учреждения прошло несколько этапов. Первоначально осуществление отдельных функций единого Русского государства поручалось боярам, а также неродовитым, но грамотным чиновникам - дьякам. Постепенно эти нерегулярные, разовые поручения (приказы в буквальном смысле слова) приобретали постоянный характер, превращаясь в «пути» в своего рода отрасли управления. Стоявшие во главе «пути» бояре именовались путными. С расширением круга задач путным боярам давались «для письма» чиновники - дьяки и подьячие. Так появлялись канцелярии - «избы». На последнем этапе примерно к середине XVI в. возникают постоянно действующие государственные органы, имеющие свою компетенцию, штат, «избу» (канцелярию), самостоятельные структурные подразделения. За ними закрепилось название приказов.

Во второй половине XVI в. приказными становятся почти все отрасли государственного управления. Важнейшую роль в государственной системе играли общегосударственные приказы: Казенный (известен с 1512 г., хранил царскую казну и печать); Разрядный (впервые упомянут в 1531 г., ведал служилыми людьми, назначал воевод в полки, руководил военными действиями); Посольский (существовал с 1549 г., вел дипломатическую переписку, организовывал прием послов, занимался выкупом и обменом пленных); Поместный (выделился из Разрядного приказа после 1555 г., ведал наделением дворян поместьями, производил описания земель, рассматривал споры по земельным делам).

Военные функции, кроме упомянутого выше Разрядного приказа, выполняли также Стрелецкий, Оружейный, Бронный, Пушкарский приказы и Приказ каменных дел. Последний занимался главным образом строительством крепостей и укреплений. Обще-государственное значение имели также Разбойный, Земский (осуществлял как и Разбойный приказ, административно-полицейские функции, но только по Москве и Московскому уезду), Ямской и некоторые другие приказы. Особое место занимал Челобитный приказ, учрежденный в 1550 г. и занимавшийся приемом и разбором челобитных грамот, поступавших на имя царя. Этот приказ являлся своеобразным контрольным органом государства.

С 60-х гг. XVI в. стали создаваться территориальные, или областные, приказы. Они осуществляли государственное управление на присоединявшихся к Русскому государству землях. Первым таким приказом был Приказ Казанского дворца. В 90-х гг. XVI в. создаются судные приказы, заведовавшие судами для служилых людей на определенной территории: Московский, Владимирский, Дмитровский и Казанский. Функции ряда приказов были ограничены управлением царским дворцом и хозяйством: Приказ Большого дворца, Конюшенный, Ловчий, Сокольничий, Постельничий. Эти приказы относились к группе дворцовых и подчинялись непосредственно царю.

Окончательное развитие приказной системы произошло во второй половине XVI века. Во многом этому способствовали события, связанные с началом царствования Ивана IV. К середине века борьба за власть между боярскими группировками в малолетство Ивана дезорганизовала правительственный аппарат. Правительство молодого монарха было поставлено перед необходимостью изменения системы управления страной. Появляются центральные органы отраслевого управления – приказы. Таким образом, в развитии приказной системы можно выделить три этапа:

I этап. XV – начало XVI века – расширяются функции дворцовых ведомств; они превращаются в органы общегосударственного управления.

II этап. Первая половина XVI века – внутри дворцовых ведомств появляются самостоятельные учреждения, возглавляемые дьяками, получившими специальные поручения («приказ»).

III этап. С середины XVI века – приказы становятся исключительными органами центрального управления, совмещавшими административные и судебные функции.

Характерной особенностью приказной системы было сосредоточение в ведении приказов не только управленческих, но и судебных функций. Поэтому бояре, возглавлявшие приказы, обычно производством, выполняли отдельные поучения, руководили структурными подразделениями - столами. В штат приказов входил делопроизводственный персонал - подьячие, подразделявшиеся на старших, средних и младших.

Появление приказов – органов центр­ального отраслевого управления - связано с созданием единого Русского государства. Так же была проведена реформа местного управления, приведшая к ликвидации кормлений. Власть наместников и волостелей упразднялас­ь и заменялась выборными губными и земскими учреждениями, компетенция которых определялась специальными грамотами. [23, С.156]

# **1.2 Влияние опричнины на политический строй**

Отсутствие в России самостоятельного «третьего сословия» обусловило слабость сословно-представительных учреждений как в центре, так и на местах. Серьезнейшим испытанием для сословно-представительной монархии стала опричнина, объявленная Иваном IV в январе 1565 г. из Александровской слободы. Под угрозой отречения от престола Иван IV добился от Боярской думы согласия на разделе­ние государства на две части: опричнину, т. е. государев удел, и земщину, управлявшуюся Боярской думой и приказами. В оприч­нину Иван IV включил наиболее важные в стратегическом отно­шении и экономически развитые земли. Из опричнины выселя­лись бояре, и на их земли поселялись дворяне, входившие в опричное войско. Содержать его должно было население земщины. Введение опричнины сопровождалось опалами и казнями запо­дозренных в измене бояр. Параллельно с земщиной в опричнине сформировалась собственная система управления: государев двор и дворцовые приказы. Формально опричнина просуществовала до 1572 г.

Целью опричнины было установление неограниченной власти монарха, деспотического самодержавия. Свое представление о сущности самодержавной власти Иван 1V изложил в одном из посланий А. Курбскому: «Мы своих холопов жаловать и казнить воль­ны». Безусловно, опричнина нанесла удар по пережиткам удель­ной системы, способствовав тем самым централизации государств­енного управления. Но террористические методы осуществления опричнины породили систему всеобщего страха перед влас­тью, подорвали сословно-представительные начала в управлении, разорили хозяйство страны и в конечном счете ослабили.

Инициатива создания Второго ополчения принадлежала ни­жегородцам. Осенью 1611 г. земский староста Кузьма Минин призвал горожан подняться на борьбу с интервентами и с этой целью начать сбор средств. Почин нижегородцев был поддержан другими городами. Военным руководителем Второго ополчения стал князь Дмитрий Пожарский. В апреле 1612 г. Второе ополчение остановилось в Ярославле. Здесь было сформировано Временное правительство страны - Совет всей земли. В его состав вошли представители духовенства, Боярской думы, выборные от дворян и городов. Ратными делами заведовал Д. Пожарский, земскими - казной, закупкой оружия и припасов, выдачей жа­лованья войску - К. Минин. Были образованы и правительствен­ные учреждения - приказы. В августе 1612 г. Второе ополчение начало осаду Москвы, а в октябре 1612 г. освободило ее от интервентов.

Восстановление российской государственности. После изгнания поляков из Москвы перед Советом всей земли встал вопрос о со­здании общепризнанной государственной власти. С этой целью в январе 1613 г. в Москве собрался Земский собор. Это было самое многочисленное (в его заседаниях участвовало свыше 800 человек от не менее 58 городов) и представительное (кроме высших сосло­вий, выборных от дворян и посадских людей на нем присутствова­ли «уездные люди», т. е. черносошные крестьяне) сословное собра­ние. Его основной задачей стало избрание нового царя. Собор сразу же единогласно постановил не избирать на царство иностранцев. Выбор Земского собора пал на Михаила Романова, приходившего­ся родственником угасшей династии Рюриковичей. 21 февраля 1613 г. он был избран на Земском соборе царем всея Руси. [17, С.204]

Восстановление царской власти не прекратило Смуту. На юге обосновался казачий атаман И. Заруцкий с сыном Лжедмитрия II и Марины Мнишек трехлетним Иваном, которого он намеревался провозгласить царем. Продолжались также военные действия с Польшей и Швецией. Летом 1614 г. И. Заруцкий был разбит правительственными войсками, доставлен в Москву и казнен. Вместе с ним казнили и малолетнего Ивана. В 1617 г. Россия и Швеция в местечке Столбово подписали мирный договор. Но оставалась Польша, король которой, Сигизмунд III, не хотел признавать Михаила Федоровича законным царем. Осенью 1618 г. он послал в Россию с большим войском королевича Владислава, продолжавшего считать себя московским царем. Не сумев захватить Москву, Владислав был вынужден начать переговоры. В декабре 1618 г. между двумя странами было заключено Деулинское перемирие, прекра­тившее многолетнюю польскую интервенцию. Серьезнейшим испытанием для сословно-представительной монархии стала опричнина. Целью опричнины было установление неограниченной власти монарха, деспотического самодержавия.

# **2 Структура приказов и особенности их деятельности**

# **2.1 Приказная система управления**

Расцвет сословно-представительной монархии в первой половине XVII в. Утверждение новой династии в России совпало с восстановлением сословно-представительной монархии. Михаил Федорович Романов был избран царем в шестнадцатилетнем возрасте. Молодому и неопытному государю требовалась поддержка. Поначалу решающую роль в государственном управлении играли мать царя - великая старица Марфа и его родственники по материнской линии - бояре Салтыковы. В 1619 г. из польского плена вернулся отец царя Филарет (Федор Никитич Романов). В Москве он был провозглашен патриархом Московским и всея Руси. Фактически он стал соправителем Михаила.

В первые годы своего правления Михаил Федорович опирался на Земские соборы, которые заседали почти непрерывно: 1613 -1615 гг.,1616 -1619 гг.,1620 -1622 гг. Один состав собора проводил, как правило, несколько достаточно продолжительных «сессий». К этому времени устанавливается определенный порядок выборов на Земский собор представителей от сословий. Из Разрядного приказа воеводы получали предписание о выборах, которое зачитывалось жителям городов и уездов. Затем составлялись сословные выборные списки. Выборные получали «наказы» от избирателей. Число выборных не было фиксированным, но дворянские и посадские депутаты составляли большинство среди участников соборов. Земские соборы занимались законодательством, изысканием средств для пополнения казны, церковными и внешнеполитическими делами. В 20-х гг. XVII в. государственная власть несколько окрепла и Земские соборы стали созываться реже Куликов В. И., то же, стр.50 . В 1630-х гг. они обсуждали главным образом внешнеполитические вопросы и принимали решения о дополнительных налогах, необходимых для ведения войн.

Российскую монархию XVII в. часто называют самодержавием с Боярской думой. Последняя по-прежнему оставалась верховным органом по вопросам законодательства, управления и суда. Царь Михаил Федорович регулярно советовался с ней. Однако состав Боярской думы претерпел значительные изменения. Она пополнилась родственниками и приближенными царя, в ее ряды влилось большое количество думных дворян, выдвинувшихся благодаря различным заслугам; особенно резко выросло число думных дьяков. Для XVII в. характерна тесная связь личного состава Боярской думы с приказной системой: многие ее члены выполняли обязанности судей приказов, воевод, находились на дипломатической службе и т.д. На XVII в. приходится расцвет приказной системы управления. Приказы - органы центрального государственного управления. Самую большую группу приказов образовывали приказы общегосударственного значения, подразделявшиеся, в свою очередь, на административные и судебно-полицейские, областные (территориальные), военные и финансовые. Они находились в непосредственном ведении Боярской думы: многие ее члены возглавляли приказы, на ее заседаниях утверждались их решения. Другую группу приказов составляли дворцовые приказы, которые подчинялись царю и осуществляли управление принадлежавшими ему землями, крестьянами, дворцами, мастерскими и т.д. К третьей группе относились патриаршие приказы, управлявшие патриаршим имуществом, а также вершившие суд по преступлениям против веры. [18, С.106]

Особое место в системе государственного управления принадлежало Приказу тайных дел, образованному в 1654 г. Фактически его возглавлял сам Алексей Михайлович. Приказ тайных дел являлся личной канцелярией царя, где разрешались важнейшие государственные вопросы в обход Боярской думы. Он контролировал деятельность других приказов. Формы контроля были самыми разнообразными: изучение дел, сведений и отчетности приказов, рассмотрение челобитных, поданных лично царю, посылка подьячих с секретным наказом для непосредственной проверки деятельности приказных и воевод. Приказ тайных дел ведал также политическим сыском. Среди рассмотренных им политических дел - дела патриарха Никона и Степана Разина. Приказ помещался во дворце, и царь часто бывал в нем, принимал участие в составлении бумаг, требовал отчетов, слушал доклады, отдавал распоряжения. Приказ был упразднен в 1676 г. после смерти Алексея Михайловича.

Характерной чертой приказной системы управления являлась пестрота и неопределенность функций приказов. Отсутствовало четкое разграничение компетенции между приказами. За все время существования приказной системы так и не был подготовлен и издан акт, регламентировавший организацию и порядок деятельности приказов в общегосударственном масштабе.

Приказы создавались без какого-либо заранее установленного плана. Они возникали по мере необходимости. Отдельные приказы в связи с требованиями управления дробились на более мелкие подразделения, которые, в свою очередь, постепенно превращались в самостоятельные приказы. Ряд приказов создавался по территориальному принципу.

Бесплановость в организации и смешение административных, судебных и иных функций породили сложность в системе классификации приказов.

Дореволюционный исследователь К. А. Неволин считал возможным классифицировать приказы в соответствии с двумя критериями: территориальным и функциональным. Точка зрения К. А. Неволина долгое время была господствующей в историко-правовых исследованиях по данному вопросу. В советское время А. В. Чернов выделял государственные, дворцовые и патриаршие приказы. А. А. Зимин писал о функциональном принципе как основополагающем критерии при разграничении полномочий между приказами.

Историк права С.В. Юшков наиболее удачной признал классификацию, согласно которой приказы делились на дворцово-вотчинные, военные, судебно-административные, областные (центрально-областные) и ведавшие специальными отраслями управления.

Дворцово-финансовыми приказами были: 1) Ловчий; 2) Сокольничий (ведавшие царской охотой); 3) Конюший; 4) Приказ большого дворца, ведавший содержанием царского дворца; 5) Приказ большой казны, ведавший прямыми налогами; 6) Приказ большого прихода, ведавший косвенными налогами; 7) Новая четверть, ведавшая питейными доходами.

К военным приказам надо отнести: 1) Разряд (или Разрядный), ведавший вначале всем военным управлением и назначением служилых людей на должности. Отдельные отрасли военного дела стали поручаться с течением времени другим приказам, а именно: 2) Стрелецкому (или Стрелецкой избе); 3) Казачьему; 4) Иноземному (ведавшему иноземными служилыми людьми); 5) Оружейному; 6) Бронному; 7) Пушкарскому.

В группу судебно-административных приказов входили: 1) Поместный приказ, ведавший раздачей поместий и вотчин и являвшийся судебным местом по земельным делам; 2) Холопий, ведавший закреплением и освобождением холопов, а также делами по обвинению в разбое; 3) Земский приказ, в руках которого сосредоточивались суд и управление тягловым населением города Москвы.

К числу областных приказов, которые, будучи центральными органами управления, ведали определенными частями Русского государства, надо отнести так называемые четверти, или чети: 1) Нижегородскую; 2) Устюжскую; 3) Костромскую; 4) Галицкую; 5) Владимирскую. Четверти являлись финансовыми приказами, но они были и судебными местами для податного населения тех областей, которые были им подчинены.

Далее к числу областных приказов надо отнести четыре судных приказа: 6) Московский; 7) Володимирский; 8) Дмитровский и 9) Рязанский, которые являлись судебными местами для служилых людей данных уездов; затем 10) Смоленский; 11) Приказ Казанской избы или Казанского дворца; 12) Сибирский и 13) Малороссийский приказ.

К числу приказов, ведавших специальными отраслями управления, надо причислить: 1) Посольский, ведавший сношениями с иноземными странами, неслужилыми иноземцами, почтой, областью донских казаков и некоторыми другими городами, доходы с которых шли на его содержание; 2) Каменный приказ, ведавший производством каменных сооружений; 3) Приказ книгопечатного дела; 4) Аптекарский приказ; 5) Печатный, удостоверявший правительственные акты приложением к ним печати; 6) Монастырский приказ, организованный для суда над церковными людьми; 7) Приказ золотого и серебряного дела.

Среди этих приказов не упомянуты приказы, которые существовали кратковременно.

В ведении некоторых приказов находились разного рода учреждения. Например, Приказ большой казны ведал Денежным (монетным) двором.

Вся работа в приказах велась силами приказной бюрократии. Она принадлежала к правящей части общества и признавалась неподатным слоем. Внутри приказной бюрократии существовала своя иерархия, определявшая социальный статус и материальное положение каждого из служащих.

Высшим звеном приказной бюрократии были судьи (в документах они могли обозначаться по названию приказа, например, казначей – глава Казенного приказа). Судьи были членами Боярской думы, присутствовали при «сидении» государя с боярами, делали доклады по работе своего ведомства. Имели право высказывать свое мнение. Иногда один судья мог возглавлять несколько приказов.

Наиболее сложные и объемные дела судья решал совместно с подьячими. По остальным глава приказа мог принимать решение единолично. Это ставит под сомнение коллегиальный характер принятия решений в приказах. Косвенное подтверждение возможности единоличного решения различных вопросов находим у Котошихина: «А судити указано в Приказех бояром, и околничим, и столником, и дворяном, и дьяком, кому в котором Приказе ведати приказано, всем вместе и без единаго и единому без всех, в правду, по святой Еуангелской заповеди Христове…».

Помощниками судьи являлись дьяки. Иногда они могли самостоятельно возглавлять приказ. Штат дьяков комплектовался обычно из рядового дворянства, лиц духовного звания или крупного купечества. В сферу компетенции дьяков входила подготовка докладов для судьи о работе приказа (или для царя), осуществление суда. Также они могли возглавлять столы. За службу дьяки «верстались» поместным и денежным окладами (до 600 четвертей и до 240 рублей в год). [18, С.118]

Назначение судей и дьяков в приказы было исключительной прерогативой царя и Боярской думы. Скорее всего, проекты данных назначений готовились в Разрядном приказе с учетом ряда факторов: нахождения на службе в данное время, физической пригодности и т. п. Под началом дьяков находились подьячие – канцелярские служащие, рекрутируемые из дворян и детей приказных людей. Они делились на три группы:

1. «Молодые» (начинающие) подъячие. В течение нескольких лет они служили «неверстанно», т.е. без жалования, только за «приношения» просителей. Позже переводились на небольшой денежный оклад (1–5 рублей в год).

2. «Средние» подьячие. Получали денежный оклад (до 10–15 рублей в год).

3. «Старые» подьячие. Возглавляли повытья. Получали денежный оклад (до 60 рублей в год), иногда – поместный оклад.

Количество подьячих колебалось от нескольких человек до нескольких сотен человек в зависимости от величины и значимости приказа. Московские подьячие часто переводились во временные приказы, рассылались с поручениями в города, полки, посольства.

Должностные обязанности дьяков и подьячих определялись в каждом конкретном приказе в зависимости от его компетенции. В обычном порядке подьячие вели текущее делопроизводство, переписку с подчиненными учреждениями и должностными лицами на местах, а также вторичную документацию, например, книги «входящих» и «исходящих» документов и т. п. «Старые» подьячие следили за исполнением обязанностей среди подчиненных. Вместе с тем основная ответственность возлагалась именно на лиц, возглавлявших структурные подразделения приказов («столов» или «повытий»). При выявлении финансовых злоупотреблений подьячих возмещение денежных средств возлагалось именно на дьяка, непосредственного начальника виновного.

Значение дьяков в управлении было более значительным. В отличие от судей, дьяки - профессиональные управленцы, прошедшие все ступени служебной лестницы. Поэтому именно от них фактически зависело текущее состояние дел ведомства. Более того, известно о том, что дьяки могли «приказывать царским словом», т. е. передавать к исполнению устные указания царя.

Уже указывалось, что обеспечение служащих приказов (дьяков и подьячих) было денежным и поместным. Также правовые обычаи допускали «кормление от дел». Н. Ф. Демидова не без основания предположила, что доходы, получаемые большинством подьячих «от дел», в несколько раз превышали размер их денежного оклада и что «кормление от дел» могло быть двух видов: «почесть» и «поминки»: «почесть» предлагалась заранее для успешного продвижения дел, а «поминки» - за конкретную работу с целью ее ускорения. К.В. Петров предполагает, что основные отличия «почестей» и «поминок» заключались, во-первых, в их добровольном характере со стороны дарителя, а во-вторых, в отсутствии каких-либо конкретных требований дарителя в отношении подготовки, рассмотрения и решения его дела в приказе. Именно эти два условия позволяли отграничить допустимые обычаем подношения служащим приказов от взяток («посулов»).

Отдельно от «почестей» и «поминков» следует рассматривать получение денег за оформление тех или иных документов. Подсчеты, проведенные П.В. Седовым, показывают, что гипотетический легальный доход подьячих за оформление документов составлял 100-200 рублей в год, превышая, таким образом, денежный оклад более чем в 10 раз. Доходы «старых» подьячих и дьяков, ставивших подпись на документах, были на порядок выше. Служащие приказов, где было мало «челобитчиковых» дел, например, Посольского приказа, ежегодно получали «праздничные деньги», составлявшие два годовых оклада.

Технический персонал приказов состоял из «сторожей» и «приставов» («недельщиков»). Первые - наемные лица, функцией которых было обеспечение сохранности помещения приказа. «Приставы» («недельщики») - должностные лица административно-полицейского аппарата, в обязанности которых, помимо прочего, входило непосредственное исполнение административных и судебных решений того или иного приказа. На пост пристава назначался дворянин. Нахождение в должности пристава обычно не превышало семи дней.

Также в штат приказов входили переводчики (специалисты по письменному переводу), толмачи (специалисты устного перевода), рассыльные, золотописцы.

Исполнение должностных обязанностей в органах государственной власти предполагает определенную подготовку. Работа в ряде приказов требовала определенного объема специальных знаний. Наиболее подготовленные специалисты работали в Посольском и Поместном приказах.

Служба в Посольском приказе, помимо прочего (высокой техники письма, владения приемами ведения документации), требовала знания иностранных языков. Подготовка переводчиков с иностранных языков для работы в приказе занимала достаточно большое место в системе подготовки кадров. Однако в основном переводчиками служили лица, являвшиеся выходцами из других стран.

Подготовка специалистов осуществлялась в XVII веке в специальных «школах» при приказах.

Делопроизводство приказов в XVII веке было достаточно сложным. Документы писались на листах бумаги, называвшихся сставами. Их оборотная сторона использовалась для нанесения помет, резолюций, подписей. В деле следующий документ подклеивался верхней частью к нижнему полю предыдущего документа и так далее. Таким образом, дело представляло собой длинную бумажную ленту, которую обычно сворачивали в рулон, называвшийся «столбцом». Помимо столбцов практиковалась книжная форма делопроизводства. Однако книги и тетради использовали для составления внутренних документов приказов либо документов служебного пользования. Это, прежде всего, большое количество вторичной документации, документов сводного или обобщающего характера: книги «входящих» и «исходящих» документов, различные реестры, сметные списки, описи текущих архивов и т. п.

Общий порядок прохождения и рассмотрения дела в приказе был следующим. При поступлении в приказ челобитной от частного лица документ направляли дьяку, рассматривавшему права данного лица на обращение в приказ по данному вопросу. При положительном решении дьяк ставил подпись на обороте челобитной (иска, жалобы) и писал фамилию «старого» подьячего, которому надлежало оформить и подготовить дело к рассмотрению по существу требований. «Старый» подьячий, рассмотрев существо требования, давал непосредственные указания своим подчиненным о проведении определенных действий: наведении справок, подготовки конкретных выписок из книг и других документов, необходимости отправления «памятей» в другие приказы и т. д. После того как «старый» подьячий решал, что дело полностью подготовлено к рассмотрению, дело поступало дьяку. Последний, если соглашался с мнением подьячего о готовности дела, ставил помету «к вершенью», если же приходил к мнению о необходимости дополнительной работы с делом, он ставил помету «к розыску». Дела с пометами «к вершенью» в определенные дни поступали на рассмотрение судей приказа. Дьяк устанавливал очередность рассмотрения дел, он же давал необходимые пояснения по существу дела и рекомендации по его решению. Окончательное решение дела зависело от судей, однако резолюции о решении проставлялись дьяком от имени судей.

Работа и поведение приказных служащих должны были соответствовать требованиям присяги, приносимой ими при вступлении в должность. В первой ее части принимаемый на государственную службу давал обещание на верность царствующему дому, во второй – обязывался не нарушать конкретных требований, предъявляемых к данной должности: сохранять секреты, беречь имущество и казну, не подделывать документов, не брать взяток («посулов и поминков ни у кого ни от чего не иметь»), быть справедливым («по дружбе никому не норовить, и по не дружбе никому не мстить»), внимательным к людям («челобитчиков не волочить») и т.д. [2, С.254]

Структура приказов определялась их компетенцией и широтой деятельности. Крупные приказы делились на столы, возглавляемые дьяками. В свою очередь, столы подразделялись по территориальному и функциональному признакам. Так, например, в начале XVII века Поместный приказ имел четыре территориальных стола: Рязанский, Московский, Псковский и Ярославский. Приказ Казанского дворца сочетал в своей структуре и функциональные, и территориальные столы, подразделяясь на денежный, разрядный, поместный и Сибирский столы.

Следующим, более мелким подразделением приказов являлись повытья. Они возглавлялись старшими подъячими и в основном создавались по территориальному признаку. Повытья не являлись устойчивыми структурными еденицами, поэтому не носили определенных названий. Обычно им присваивался порядковый номер или наименование по фамилии стоявшего во главе подьячего.

В мелких приказах деление на столы отсутствовало, существовали только повытья. Так, например, Посольский приказ подразделялся на 5 повытий – 3 для связей с западноевропейскими странами, 2 – с азиатскими государствами.

# **2.2 Местное и региональное управление**

Местное, или воеводское, управление. В XVII в. на местах продолжали функционировать губные и земские учреждения. Однако теперь они были подчинены назначенным из центра воеводам, которые стали основным звеном местного управления. Воеводы назначались из числа бояр, дворян и детей боярских Разрядным приказом и утверждались в должности царем и Боярской думой. Подчинялся воевода тому приказу, в ведении которого находился соответствующий город с уездом .Срок службы воеводы длился от одного до трех лет, за нее он получал поместный и денежный оклады. В большие города назначались сразу несколько воевод, один из которых считался главным.

При воеводе находилась приказная, или съезжая, изба. Воеводское делопроизводство вел дьяк. В штат приказной избы входили подьячие. Иногда приказная изба имела структурные подразделения - столы, возглавлявшиеся подьячими.

Воевода прибывал в свой город и получал из приказа наказ, определявший круг его обязанностей: он исполнял распоряжения центральной власти, следил за соблюдением порядка, ведал городским и дорожным делом, отвечал за сбор налогов, набирал на государеву службу служилых людей, надзирал за деятельностью губных и земских старост. В разной степени подчинения у него находился ряд должностных лиц: осадные, объезжие, острожные, засечные, казачьи, житничьи, ямские, пушкарские, таможенные и кабацкие головы.

Правда, получаемые воеводами наказы были неопределенные и малоконкретные. И хотя воеводы получали жалованье из казны, а кормления уже давно официально были отменены, они не гнушались «подношениями» от населения. Весь XVII в. в Москву поступали челобитные на поборы и лихоимство воевод. Особенно этим отличались воеводы далекой Сибири.

Система воеводского управления, позволившая усилить государственную власть на местах сразу после Смуты, к концу XVII в. нуждалась в существенном обновлении.

Особенности управления Украиной и Сибирью. В XVII в. территория Российского государства значительно увеличилась за счет включения в него Левобережной Украины (с Киевом) и Сибири

Украина вошла в состав России в 1654 г. Ее положение было определено так называемыми Мартовскими статьями (подписаны в Москве в марте 1654 г.). Составляя часть единого Российского государства, Украина обладала значительной автономией, имела особые управление, войско, суд, налоговую систему и т.д.

Главой Украины считался гетман, избиравшийся на казачьей раде и утверждавшийся царем. Гетман осуществлял на подвластной ему территории верховное управление и суд. Совещательным органом при гетмане была генеральная старшина, состоявшая из казацкой верхушки. Территория Украины в административном отношении делилась на полки во главе с выборными или назначенными гетманом полковыми. Всего существовало 17 полков. Полки делились на сотни. В полковых и сотенных городах население избирало городовых атаманов.

В городах с преобладанием неказачьего торгово-ремесленного населения было оставлено самоуправление на основе магдебургского права. Особый порядок управления сложился в Запорожской Сечи. По условиям Андрусовского перемирия 1667 г. она объявлялась под совместным управлением России и Польши. Запорожцы имели Сечевую раду, избирали кошевого атамана, сохраняли свое войско. [18, С.128]

Присоединение Сибири к Российскому государству началось еще в конце XVI в. походами Ермака. После смерти сибирского хана Кучума (1598) правители подвластных ему княжеств признали российское подданство. К середине XVII в. русские землепроходцы дошли до берегов Северного Ледовитого и Тихого океанов. Центрами русской административной и военной власти на территории Сибири становились укрепленные города-остроги (Енисейский, Красноярский, Илимский, Якутский, Нерчинский и др.). В 1637 г. для управления Сибирью создается специальный Сибирский приказ. Местное управление осуществлялось воеводами с их аппаратом в каждом городе. В отличие от центральных районов страны, где воеводы находились в непосредственном подчинении приказов, в Сибири формировались крупные территориальные административные округа - разряды, воеводы которых контролировали деятельность воевод небольших го-родов. Первым таким центром стал Тобольск, затем появился Томский разряд, во второй половине XVII в. образовались Енисейский и Якутский разряды.

Главной функцией сибирских воевод была организация сбора натуральной дани пушниной - ясака. Во внутреннюю организацию сибирских народов воеводы, как правило, не вмешивались. Наряду с ясаком взыскивались так называемые воеводские поминки. Это дополнительное обложение, порождавшее разного рода злоупотребления, приводило к серьезным конфликтам между властью и местным населением .

В XVII в. на местах продолжали функционировать губные и земские учреждения. Однако теперь они были подчинены назначенным из центра воеводам, которые стали основным звеном местного управления. Воеводы назначались из числа бояр, дворян и детей боярских Разрядным приказом и утверждались в должности царем и Боярской думой. Подчинялся воевода тому приказу, в ведении которого находился соответствующий город с уездом. Срок службы воеводы длился от одного до трех лет, за нее он получал поместный и денежный оклады. В большие города назначались сразу несколько воевод, один из которых считался главным.

# **2.3 Правовое обеспечение деятельности приказов**

Правовые основы работы приказов зафиксированы в первой части Судебника 1497 года. Уже первые нормы «закона» устанавливают основы приказной служебной деятельности - требование «судом не мстити, ни дружити никому» (статья 1), всех «управить, кого пригоже» (ст. 2), «посулов не брать от суда и от печалованья» (ст. 3). Особенность законодательства конца XV-XVI веков заключалась в том, что лишь отдельные стороны деятельности приказных учреждений регулировались им. Прежде всего «законы» (Судебники, указы, приговоры) регулировали судебную деятельность должностных лиц, порядок и размер взимания пошлин за осуществление тех или иных действий. Судебник 1497 года в ст. 8-14 содержит нормы, регулирующие отношения, возникающие в ходе правоохранительной деятельности между заинтересованными сторонами и юрисдикционным органом. В последнем случае упоминаются боярин, окольничий, дьяк и подьячий. Все эти должностные лица - необходимые участники процесса. Важно отметить детальную фиксацию в «законе» размера пошлин, взимаемых, во-первых, за совершение различных процессуальных действий и процедур (проведение «поля») и, во-вторых, в зависимости от должности того или иного лица (ст. 3, 4, 6-8). Отдельные нормы регулируют размеры и порядок взимания пошлин за оформление документов («правой грамоты» в ст. 15, «докладного списока» в ст. 16) - отдельно боярином за «прикладывание печати», дьяком «от подписи» и подьячим за техническое оформление документов. [4, С.108]

Более детально развиты нормы Судебника 1497 года в следующем «законе» - Судебнике 1550 года. Статья 1 содержит норму (аналогичную норме ст. 1 Судебника 1497 года), гипотеза которой следующая: «судом не дружыти и не мстити никому, и посулу в суде не имати». Дальнейшее развитие эта норма получает в ст. 2-5. Законодатель детально разрабатывает возможные случаи злоупотреблений со стороны должностных лиц, призванных отправлять правосудие. Речь идет о формулировании ряда составов должностных преступлений в зависимости от субъекта правонарушения - боярина, дьяка, подьячего. Лишь судебная ошибка, согласно ст. 2, не содержит состава преступления. Норма ст. 6 защищает указанные должностные лица от необоснованных обвинений.

Требование ст. 2 Судебника 1497 года «управить всех кого пригоже» получает развитие в ст. 7 Судебника 1550 года. Именно в этой статье впервые появляется сам термин «приказ»: боярин должен «жалобников своего приказу от собя не отсылати». Более того, новациями здесь являются появление санкции («быти от государя в опале»), усложнение гипотезы правовой нормы («жалобника своего приказу отошлет, а жалобницы у него не возьмет, и управы ему или указу не учинит»), детально указывающей на вид нарушения должностных обязанностей.

Нормы Судебника 1497 года, определяющие порядок и размер взимания судебных пошлин, в ст. 8-11 Судебника 1550 года были дополнены нормами уголовно-правового характера. В каждой из указанных статей формулируются составы преступлений со стороны должностного лица (боярина, дьяка, подьячего) - «лихоимство», т. е. взимание пошлин сверх суммы, оговоренной в законе, и ложное обвинение в «лихоимстве» в адрес тех же должностных лиц. Эта же особенность отличает ст. 33, 34 и 42 Судебника 1550 года, где также формулируются указанные составы преступлений.

Большая группа норм Судебника 1550 года носит процессуальный характер. Статьи 9-32, 50-61 регламентируют порядок проведения процесса в суде бояр. Нормы гражданско-правового характера, содержащиеся в ст. 76 («А о холопстве суд»), 78-83, 84 («А о землях суд»), 85 («А в вотчинах суд»), 87, 90, 92-94 адресованы правоприменителю и, по всей видимости, использовались как при осуществлении правосудия в приказах, так и в местных судах (наместников и волостелей).

Так же, как и в Судебнике 1497 года ряд статей Судебника 1550 года регулирует размеры и порядок взимания пошлин за оформление документов («правой грамоты» в ст. 33, «докладного списока» в ст. 34, «срочных грамот» в ст. 41, «безсудных грамот» в ст. 42, «отпускной грамоты» в ст. 77) - отдельно боярином за «прикладывание печати», дьяком «от подписи» и подьячим за техническое оформление документов.

После издания Судебника 1550 года основная линия развития законодательства была направлена на дополнение текста Судебника новыми статьями. Именно таким образом следует рассматривать появление указных книг приказов - Разбойного, Холопьего суда, Земского, Поместного, Московского Судного, Ямского. Появление данных книг связано с текущей деятельностью приказов в пределах их компетенции. Указные книги содержали разновременные указы, изданные высшими органами государственной власти по запросам приказов.

Таким образом, особенности приказов как органов государственной власти XVI-XVII веков заключались в следующем:

1) порядок функционирования и правовой статус приказной бюрократии обеспечивался соответствующей правовой базой;

2) установлены условия продвижения по службе;

3) существовала система подготовки кадров;

4) введен единый порядок подготовки и рассмотрения дел;

5) существовала специализация структурных подразделений приказа и отдельных должностных лиц по выполнению определенных функций;

6) действовала система (частичного) государственного обеспечения служащих;

7) существовала присяга должностных лиц, личное исполнение обязанностей.

На протяжении двухсот лет приказы являлись основным стержнем системы государственного управления. Но отсутствие четкой регламентации деятельности этих учреждений постепенно привело к появлению значительного числа негативных явлений. Громоздкость и неторопливость приказного делопроизводства, взяточничество, неопределенность функций привели к тому, что в начале XVIII века приказы были заменены новыми органами – коллегиями.

# **Заключение**

Появление приказов – органов центрального отраслевого управления - связано с созданием единого Русского государства. Так же была проведена реформа местного управления, приведшая к ликвидации кормлений. Власть наместников и волостелей упразднялась и заменялась выборными губными и земскими учреждениями, компетенция которых определялась специальными грамотами.

Серьезнейшим испытанием для сословно-представитель­ной монархии стала опричнина. Целью опричнины было установление неограниченной власти монарха, деспотического самодержавия.

В первые годы своего правления Михаил Федорович опирался на Земские соборы. На XVII в. приходится расцвет приказной системы управления. Приказы - органы центрального государственного управления. Самую большую группу приказов образовывали приказы общегосударственного значения, подразделявшиеся, в свою очередь, на административные и судебно-полицейские, областные (территориальные), военные и финансовые. Они находились в непосредственном ведении Боярской думы: многие ее члены возглавляли приказы, на ее заседаниях утверждались их решения. Другую группу приказов составляли дворцовые приказы, которые подчинялись царю и осуществляли управление принадлежавшими ему землями, крестьянами, дворцами, мастерскими и т.д. К третьей группе относились патриаршие приказы, управлявшие патриаршим имуществом, а также вершившие суд по преступлениям против веры.

В XVII в. на местах продолжали функционировать губные и земские учреждения. Однако теперь они были подчинены назначенным из центра воеводам, которые стали основным звеном местного управления. Воеводы назначались из числа бояр, дворян и детей боярских Разрядным приказом и утверждались в должности царем и Боярской думой. Подчинялся воевода тому приказу, в ведении которого находился соответствующий город с уездом. Срок службы воеводы длился от одного до трех лет, за нее он получал поместный и денежный оклады. В большие города назначались сразу несколь­ко воевод, один из которых считался главным. Главной функцией сибирских воевод была организация сбора натуральной дани пушниной - ясака. Во внутреннюю организа­цию сибирских народов воеводы, как правило, не вмешивались.

Таким образом, особенности приказов как органов государственной власти XVI-XVII веков заключались в следующем:

1) порядок функционирования и правовой статус приказной бюрократии обеспечивался соответствующей правовой базой;

2) установлены условия продвижения по службе;

3) существовала система подготовки кадров;

4) введен единый порядок подготовки и рассмотрения дел;

5) существовала специализация структурных подразделений приказа и отдельных должностных лиц по выполнению определенных функций;

6) действовала система (частичного) государственного обеспечения служащих;

7) существовала присяга должностных лиц, личное исполнение обязанностей.

На протяжении двухсот лет приказы являлись основным стержнем системы государственного управления. Но отсутствие четкой регламентации деятельности этих учреждений постепенно привело к появлению значительного числа негативных явлений. Громоздкость и неторопливость приказного делопроизводства, взяточничество, неопределенность функций привели к тому, что в начале XVIII века приказы были заменены новыми органами – коллегиями.

# **Список использованных источников и литературы**

1. Альшиц, Д.Н*.* Начало самодержавия в России: государство Ивана Грозного [Текст] : учебник / Д.Н*.* Альшиц. - СПб. : ЗАО «Питер», 2008. – 298 с.
2. Буганов, В.Н. Отечественная историография русского летописания [Текст] / В.Н. Буганов. - М. : Гардарика, 2009. – 328 с.
3. Веселовский, С.Б*.* Исследования по истории опричнины [Текст] : учебник / С.Б*.* Веселовский. - М. : ИНФРА-М, 2001. – 254 с.
4. Владимирский–Буданов, М.В. Обзор истории русского права [Текст] / М.В. Владимирский–Буданов. - М. : АСТ, 2001. - 348 с.
5. Гамаков, Л.С. Грамоты Великого Новгорода и Пскова [Текст] / Л.С. Гамаков. - М. : Просвещение, 1999. - 245 с.
6. Зимин, А.А.Россия на рубеже XV-XVI столетий [Текст] / А.А.Зимин. - М. : Просвещение, 2001. - 245 с..
7. Зимин, А.А.Россия на пороге Нового времени (Очерки политической истории России первой трети XVI в.) [Текст] / А.А.Зимин. - М. : Просвещение, 2001. - 305 с.
8. Зимин, А.А.Реформы Ивана Грозного [Текст] / А.А.Зимин. - М. : Просвещение, 2002. - 345 с.
9. 3имин, А.А.Опричнина Ивана Грозного [Текст] / А.А.Зимин. - М. : Просвещение, 2001. - 283 с.
10. Карамзин, Н.М. История государства российского. В ч 3. Ч 2. Новгородское вече [Текст] / Н.М. Карамзин. - М. : АСТ, 2009. – 555 с.
11. Каргалов, В.В. Внешнеполитические факторы развития феодальной Руси [Текст] / В.В. Каргалов. - М. : Русь, 1997. - 238 с.
12. Ключевский, В.О. О русской истории [Текст] / В.О. Ключевский. - М. : Дело, 2003. -482 с.
13. Кобрин, В. Б.Власть и собственность в средневековой России (XV-­XVI вв.) истории [Текст] / В. Б. Кобрин. - М. : Просвещение, 2003. - 396 с.
14. Кобрин, В. Б*.* Иван Грозный[Текст] / В. Б. Кобрин. - М. : Просвещение, 1999. - 287 с.
15. Кобрин, В.Б*.* Материалы генеалогии княжеско-боярской аристокра­тии, XV-XVI вв. [Текст] / В. Б. Кобрин. - М. : Просвещение, 2002. - 396 с.
16. Костомаров, Н.И. О значении Великого Новгорода в русской истории. Исторические  монографии и исследования [Текст] / Н.И. Костомаров. - М. : ИНФРА-М, 2004. - 349 с.
17. Курбский, А.А. История о великом князе Московском [Текст] / А.А. Курбский. - М. : Дело, 2001. - 254 с.
18. Леонтьев, А.И.Образование приказной системы управления в Рус­ском государстве [Текст] / А.И. Леонтьев. - М. : ИНФРА-М, 2000. - 323 с.
19. Лимонов, Ю.А. Владимиро-Суздальская Русь. Очерки социально-политической истории / Ю.А. Лимонов. – К. : Киев, 2007. – 256 с.
20. Нефедов, С.А*.* Реформы Ивана III и Ивана IV. Османское влияние [Текст] / С.А. Нефедов. - М. : ЮНИТИ, 2000. - 364 с.
21. Носов, Н.Е.Становление сословно-представительных учреждений в России [Текст] : учебник / Н.Е Носов. - СПб. : ЗАО «Питер», 2002. – 298 с.
22. Платонов, С.А*.* Иван Грозный [Текст] / С.А. Платонов. - М. : Дело, 2000. - 205 с.
23. Тихомиров, М.С.Российское государство XVI-XVII вв. [Текст] : учебник / М.Н. Тихомиров - СПб. : ЗАО «Питер», 2002. – 298 с.
24. Фроянов, И.Я. Древняя Русь. Опыт исследования истории социальной и политической борьбы / И.Я. Фроянов. - СПб. : ЗАО «Питер», 2001. – 405 с.
25. Шмидт, С.О.Россия Ивана Грозного [Текст] / С.О. Шмидт. - М. : ИНФРА-М, 2000. - 287 с.