



КОЛЛЕЖСКАЯ СИСТЕМА

Авторы: М. В. Бабич

КОЛЛЕЖСКАЯ СИСТЕМА, принятое в историографии название совокупности гос. учреждений 18 в. Формировалась в ходе реформ Петра I при участии его сподвижников Г. Фика, А. Х. фон Любераса, А. А. Матвеева, [Феофана Прокоповича](#) и др. Включала высшие органы – [Сенат](#), Верховный тайный совет и др., многочисл. центральные, а также местные гос. учреждения (на них коллегиальный порядок был распространён в 1719–27). Основана и функционировала в соответствии с коллегиальными принципами управления: сосредоточение ответственности за «порядочное ведение дел» в собрании присутствующих членов (т. н. присутствии), разделение всесторонне регламентированных адм. функций между разными учреждениями, а обязанностей по их исполнению – между присутствием, канцелярией и внеканцелярскими служащими (все – с определённым денежным жалованьем), использование единой делопроизводств. терминологии и устойчивого штатного расписания, замещение постов «по годности». Для всех институтов К. с. были обязательны нормы [Генерального регламента 1720](#). Многочисл. законодат. акты 1717–22 (в т. ч. [Табель о рангах 1722](#)) связали адм. преобразования с социально-политич. реформами, в ходе которых воен., гражд. и придворные чины, соотнесённые с гос. должностями, стали важнейшими показателями обществ. положения гос. служащих. В результате рос. государственность получила соответствовавшую европ. политич. теориям форму «регулярного государства», пекущегося о внешней и внутр. безопасности, благосостоянии и развитии всей нации, а не отд. сословий или территорий.

Гл. звеном К. с. были центр. учреждения, определяемые в законодательстве и адм. практике как «коллегии и канцелярии» [ранее всего это именование было использовано, по-видимому, в указе Петра I Сенату от 22.12.1719 (2.1.1720)]. Они подчинялись Сенату, реже – др. высшим институтам власти или непосредственно

монархам, находились в С.-Петербурге и Москве (за единичными исключениями, напр. [Малороссийская коллегия](#) в Глухове, Оружейная коллегия в Туле). Их распоряжения действовали на всей территории страны, но в пределах строго ограниченных сфер управления (финансов, торговли, полиции, здравоохранения, дворцового и церковного хозяйства, строительства городов, сухопутных и водных путей сообщения и пр.).

К первым девяти [коллегиям](#) 23.6(4.7).1723 были приравнены находившиеся в прямом подчинении Сената учреждения: [Канцелярия от строений](#), [Главный магистрат](#), гоф-интендантские и Придворная конторы по содержанию дворцов и обслуживавшего их персонала (появились в 1732–33, подчинялись имп. Анне Ивановне), Генерал-берг-директориум, заменявший [Берг-коллегию](#) в 1736–42, и др. Использование понятий «канцелярия» (применялось к учреждениям разных типов и статуса – от Сената до адм. аппаратов [губернаторов](#) и [воевод](#)) или «приказ» (применялось к ряду центр. и местных органов) подчинялось бюрократич. моде. Названия «контора», «департамент», «экспедиция» зачастую отражали не всегда завершённый процесс преобразования какого-либо подразделения Сената, Синода, «коллегий и канцелярий» в относительно самостоят. орган управления. Таковы, напр., счётные, провиантские, инженерные, мундирные и т. п. конторы воинских коллегий и Крепостная контора (1719–63) по оформлению и регистрации актов на владение именьями, действовавшая сначала под контролем [Юстиц-коллегии](#), а затем [Вотчинной коллегии](#).

Особую группу центр. учреждений составляли т. н. коллежские конторы. Они начали открываться в соответствии с указом Петра I от 19(30).1.1722 об отделениях в Москве центр. учреждений, образованных в новой столице – С.-Петербурге. С этого времени берёт начало раздвоение центр. аппарата (и аппарата Сената) на петербургский (обеспечивал проведение общегосударств. политики гл. обр. в сев.-зап. губерниях) и московский (на остальной территории страны). Столичные конторы «коллегий и канцелярий» обычно имели в ближайшей к ним части империи те же полномочия, что и сами центр. учреждения в том регионе, где они находились. При неоднократных переводах большинства «коллегий и канцелярий» из одной столицы в другую коллежские конторы также менялись местами. Это усиливало их самостоятельность:

они зависели не столько от органа, чьим представительством формально оставались, сколько напрямую от Сенатской канторы (при её пребывании в Москве ей аналогичным образом подчинялись и обычно находившиеся там же Вотчинная коллегия, [Канцелярия конфискации](#), Гл. дворцовая канцелярия).

Общее число центр. учреждений, основанных как постоянные, превосходило число допетровских приказов. На протяжении 18 в. действовало ок. 150 коллегий, канцелярий и разнообразных контор, из них одновременно существовало от 20 до 40 учреждений, ср. срок деятельности одного не превышал 10–15 лет.

Важной составляющей центр. аппарата в 18 в. являлись ещё более многочисл. комиссии (в общей сложности ок. 750) – учреждения, создаваемые на определённый срок для выполнения отд. поручений. Подобно др. учреждениям К. с., они нередко назывались «канцеляриями», «конторами» и т. д., формировались и действовали согласно Генеральному регламенту. Однако их врем. характер не требовал детальной разработки спец. регламентов, соотнесения с компетенцией уже существовавших гос. учреждений, внесения служащих в гос. штаты. Это придавало комиссиям определённую независимость от ведомственных интересов, функциональную гибкость и мобильность, позволяло верховной власти с их помощью оперативно реагировать на новую политич. конъюнктуру, решать чрезвычайные проблемы управления или, по крайней мере, заявлять о своём присутствии и попечении там, где у неё не хватало возможностей для реального решения задач, напр. пресечения коррупции и др. должностных преступлений.

Комиссии были соразмерны постоянным гос. учреждениям по внутр. строю, статусу и значимости работы, иногда – по срокам существования, действовали во всех звеньях гос. управления. Некоторые комиссии создавались для проведения важнейших гос. реформ: Комиссия боярина Ф. А. [Головина](#) на Генеральном дворе (1699–1702) сформировала регулярную армию; девять Канцелярий свидетельства мужеского пола душ с их отделениями (1722–28) осуществили 1-ю ревизию податного населения; [Комиссия о церковных имениях](#) (1762–97) руководила подготовкой, а отчасти и проведением [секуляризации 1764](#). Др. комиссии решали текущие задачи, по к.-л. причине не отнесённые к компетенции постоянно действовавших гос. органов. Среди

них самая крупная группа – ок. 70 законосовещат. комиссий, которые составляли воен.-морские и гражд. штаты, таможенные тарифы, архит. планы и учебные программы общегосударств. значения, рассматривали (в частности [уложенные комиссии](#)) вопросы сословных прав, судопроизводства, налогообложения, развития тяжёлой пром-сти, [конных заводов](#) и пр. Прерогативой комиссий были также следствие и суд над опальными вельможами, конфискация их имущества, преодоление последствий пожаров и эпидемий или нар. волнений, изменение границ по междунар. договорам, «разбор обид» населения, проживавшего на приграничных территориях, организация церемоний имп. коронаций и погребений.

Часть центр. комиссий со временем трансформировалась в постоянно действовавшие органы на правах «коллегий и канцелярий», структурных подразделений Сената или местных учреждений. Так, из розыскной канцелярии по «делу» царевича [Алексея Петровича](#) выросла постоянная [Тайная канцелярия](#), из Канцелярии стольника С. А. Колычева, проводившей дворянский смотр 1721–22, – сенатская Герольдмейстерская контора. Однако подавляющее большинство комиссий действовало в традиционных для гос. регулирования 18 в. сферах, так или иначе дополняя или просто дублируя др. учреждения коллежской системы.

Комиссии чётче остальных элементов гос. системы отражали в своём развитии тенденции, свойственные гос. аппарату в целом. Среди ок. 120 петровских комиссий преобладали «майорские розыскные» и др. «канцелярии», обладавшие широкой самостоятельностью и занятые не столько организацией спец. управления, сколько обеспечением социальной стабильности («тишины») и исправного несения всеми сословиями своих повинностей. В 1730-е гг. число врем. учреждений выросло втрое, но самыми заметными стали ревизионные, «доимочные» и следственные комиссии о злоупотреблениях «областных правителей». Они действовали под жёстким контролем Сената и Кабинета министров. Относит. право на инициативу сохранялось в осн. за несколькими органами, занимавшимися обеспечением рос. армии во время рус.-тур. войны 1735–39 (под общим надзором фельдм. Х. А. [Миниха](#)) и освоением юж. и юго-вост. окраин ([Оренбургская экспедиция](#) и др.). При общем снижении адм. активности в 1740-е – нач. 1760-х гг. число комиссий уменьшилось примерно до 100, в их составе возросла доля «следственных» комиссий, в т. ч. учреждавшихся для

рассмотрения фактов придворной борьбы, практически исчезли «счётные» комиссии. При имп. Екатерине II действовало ок. 190 комиссий (возникли преим. до сер. 1770-х гг.), усилилась законосовещат. группа комиссий, появились, как и при Петре I, многопрофильные врем. органы с участием выдающихся гос. деятелей.

На протяжении всего 18 в. численность «присутствующих членов» учреждений К. с. почти всегда была ниже установленной в законодательстве (от 3 до 12 чел. в разное время), а взяточничество, произвол и волокиту, на которые при Петре I смотрели как на пережитки приказного строя, преодолеть не удалось. Тем не менее до конца столетия принцип коллегиальности, изначально положенный в основу К. с., оставался всеобщим идеалом законности и справедливости (предполагал также идеологически важное осознание чиновниками их причастности к борьбе за процветание державы).

Ни один из формообразующих элементов К. с. не мог подвергнуться независимой от др. элементов реконструкции без изменения их вклада в гос. управление. Это обстоятельство осознавалось ближайшими преемниками Петра I, которые не решались на серьёзные адм. преобразования и ограничивались упразднением недостаточно эффективных учреждений, прежде всего центральных. Вместо них создавались новые, как правило, с более высоким уровнем бюрократизации и централизации, но столь же далёкие от управляемого населения и административно неустойчивые, которые вскоре обрастали разнообразными конторами и комиссиями, соперничали за доминирование в гос. аппарате и, в свою очередь, часто объявлялись излишними. Эти преобразования происходили в осн. под воздействием объективных процессов непрерывного усложнения управления динамично развивавшейся империи, в условиях адаптации иностр. образцов с учётом регионального и сословного своеобразия страны, отсутствия традиций отделения суда от администрации и т. п. Несоответствие адм. реальности офиц. установкам на гармоничное взаимодействие равновесных учреждений на основе разумного «разделения властей» стимулировало критич. настроения общества (наказы в Уложенную комиссию 1767–1768/69). В последней четв. 18 в. теории и практики управления, включая имп. Екатерину II, стали приверженцами не коллегиальной, а единоличной («министерской») ответственности высокопоставленных гос.

служащих. Начало соответствующей перестройки К. с. в министерскую систему при нерушимости остальных коллежских норм положила [губернская реформа 1775](#). При её осуществлении большинство постоянных центр. учреждений было упразднено, а заведование налоговыми сборами, землевладением и др. важнейшими объектами внутр. политики передано новым местным адм.-хозяйств. и судебным органам. Первоначальные сбои в общегосударств. координации их работы, а также негативное отношение вступившего на престол имп. Павла I к преобразованиям имп. Екатерины II привели к частичному восстановлению в кон. 1790-х гг. ряда центр. учреждений. Однако их количество и численность личного состава уменьшились, компетенция сузилась, а председатели присутствий получили права единоначалия и фактич. независимость от Сената, эволюционировавшего от руководящего адм. звена в системе государственности к высшему судебному органу. Воссозданные при Павле I коллегии и канцелярии были включены в состав министерств в качестве их структурных подразделений и перестали существовать в течение первого десятилетия 19 в.

Литература

Лит.: Дмитриев Ф. М. История судебных инстанций и гражданского апелляционного судопроизводства от Судебника до Учреждения о губерниях. М., 1859; Градовский А. Д. Начала русского государственного права. СПб., 1876–1881. Т. 2–3; Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого: Провинция, 1719–27 гг. М., 1902; Милюков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. 2-е изд. СПб., 1905; Филиппов А. Н. Учебник истории русского права. Юрьев, 1907. Ч. 1; Готье Ю. В. Следственные комиссии о злоупотреблениях областных властей в XVIII в. // Сб. статей, посвященных В. О. Ключевскому. СПб., 1909; Пресняков А. Е., Чечулин Н. Д. Правительствующий Сенат в царствования Елисаветы Петровны и Петра Феодоровича // История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911. СПб., 1911. Т. 2; Огородников В. И. Из истории вопроса о центральных учреждениях в России при Петре Великом. (Приказы, канцелярии, коллегии). Казань, 1917; Омельченко О. А. Становление абсолютной монархии в России. М., 1986; Голикова Н. Б., Кислягина Л. Г. Система государственного

управления // Очерки русской культуры XVIII в. М., 1987. Ч. 2; Анисимов Е. В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII в. СПб., 1997; Козлова Н. В. Российский абсолютизм и купечество в XVIII в. (20-е – начало 60-х гг.). М., 1999; Бабич М. В. Государственные учреждения XVIII в.: Комиссии петровского времени. М., 2003; Латкин В. Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX столетия). 2-е изд. М., 2004; Алексеева Е. В. Использование европейского опыта управления государством при Петре I // Вопросы истории. 2006. № 2.