

Государственное и церковное управление в России в XVI – XVII вв.: общее и особенное

Елена Колесникова, Владимир Маландин, Николай Рогожин

Государственно-церковные взаимосвязи и взаимовлияние были неотъемлемым и закономерным явлением в эпоху феодализма и господства традиционного сознания. Российскими историками уже накоплен значительный опыт в исследовании отдельных проблем взаимоотношения Церкви и государства в разные периоды отечественной истории. Однако вопросы организации государственного и церковного управления, взаимодействия его звеньев и уровней в период Московского царства по-прежнему не утрачивают актуальности.

Для сохранения территориальной целостности и развития России всегда была необходима сильная государственная организация. Включение в состав территории огромных земель, населённых разными народами с собственными государственными структурами, историческими традициями, правящими династиями и этническими элитами, постепенно превращало Россию в государство с сильным централизованным управлением. В многонациональном, поликонфессиональном, социально неоднородном и конфликтном, геополитически неустойчивом и нестабильном мире консолидировать субъектов воспроизводительной деятельности способен был лишь мощный властно-государственный фактор¹. Историю российской государственности характеризуют постоянное взаимодействие центра и регионов, сочетание государственного и церковного управления.

Русское централизованное государство с единой верховной властью, общими для всей страны законами, профессиональным госаппаратом оформилось в XVI столетии. Высший законодательный и управленческий орган страны в XVI–XVII вв. – Боярская дума. Сферой её деятельности были вопросы внутренней и внешней политики государства во всём их многообразии. Для решения различных дел в ряде случаев создавались особые комиссии из «думных людей». Правом участия в Боярской думе пользовались лишь те представители землевладельческой знати, которых государь «жаловал» в придворные звания, или «думные чины» (бояре, окольничие, думные дворяне).

© 2015 г. Е. А. Колесникова, В. В. Маландин, Н. М. Рогожин

Статья подготовлена в рамках государственного задания Министерства образования и науки РФ.

¹ История государственного управления в России. М., 2007. С. 27–77.

© 2014 г. И.И. Федюкин

Статья подготовлена в ходе выполнения проекта «Трансформация элит и институциональная среда в России Нового времени: источники изучения, междисциплинарные подходы, компаративный контекст» в рамках программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2014 г.

К середине XVI столетия относится появление Земских соборов – высших сословно-представительных учреждений. Они эпизодически созывались царём для обсуждения важнейших вопросов внутренней и внешней политики. За XVI–XVII вв. имеются сведения о 57 Земских соборах. Состав их был в основном устойчивым, включая Боярскую думу, Освященный собор, а также представителей сословий – поместного служилого дворянства и посадских (городских) верхов. Крестьянство было здесь чрезвычайно редким гостем.

С конца XV в. постепенно складывалась единая система центральных и местных правительственных учреждений, выполнявших административные, военные, дипломатические, судебные, финансовые и другие функции. Эти учреждения получили названия «приказов»². Их представители также входили в состав Земских соборов³. В основе формирования постепенно выкристаллизовавшейся приказной системы лежали институты вотчинного управления Московского княжества, в первую очередь Дворец и его подразделение – Казна.

С середины XVI в. учреждения канцелярского типа начали перерастать в государственные органы центрального и местного управления с определёнными функциями, штатом, бюджетом, порядком работы и делопроизводства. Непосредственно ведали деятельностью приказов царь и Боярская дума. Параллельно формированию системы государственных приказов шло и становление административных структур, обслуживавших владения и хозяйство главы Русской Православной Церкви. Уже во второй половине XV в. появились первые упоминания о митрополичьих Дворце и Казне, где, как и у великих и удельных князей, служили свои дьяки и подьячие и велось собственное делопроизводство. К середине XVI в. относится первое упоминание о митрополичьих приказах, а к моменту принятия главой Церкви титула патриарха эти приказы приобрели уже ту трехчастную структуру (Патриаршие Разрядный, Дворцовый и Казённый приказы), которая существовала в XVII столетий⁴.

В начале 1560-х гг. в истории централизованного государства наступил новый этап – опричнина⁵. Иван Грозный ввел в опричных землях особое управление по образцу общегосударственного: своя Дума, приказы и Казна. Земщина управлялась старыми государственными учреждениями и Боярской думой. В условиях опричнины – форсированной централизации без достаточных экономических и социальных предпосылок – власть пыталась компенсировать свою реальную слабость террором, им заменить длительную и сложную работу по созданию государственного аппарата⁶.

К финалу правления Ивана IV приказы оформились в систему, включавшую в себя порядка 15 самостоятельных учреждений. А именно: Большой дворец;

² *Петров К.В.* Приказная система управления в России в конце XV–XVII в. М.; СПб., 2005. Наиболее подробно историография приказной системы изложена в монографии: *Лисейцев Д.В.* Приказная система Московского государства в эпоху Смуты. М.; Тула, 2009. С. 11–88.

³ *Черетин Л.В.* Земские соборы Русского государства в XVI–XVII вв. М., 1978.

⁴ *Устинова И.А.* Книги патриарших приказов 1620–1649 гг. как исторический источник. М., 2011.

⁵ *Носов Н.Е.* Очерки по истории местного управления Русского государства первой половины XVI века. М.; Л., 1957; *Эскин Ю.М.* Местничество в России XVI–XVII вв.: Хронологический реестр. М., 1994; *он же.* Очерки истории местничества в России XVI–XVII вв. М., 2009.

⁶ *Веселовский С.Б.* Исследования по истории опричнины. М., 1963; *Зимин А.А.* Опричнина Ивана Грозного. М., 1960; *Скрынников П.Г.* Начало опричнины. Л., 1966; *он же.* Опричный террор. Л., 1969; *он же.* Россия после опричнины. Л., 1975; *он же.* Царство террора. М., 1992; *Шмидт С.О.* Становление российского самодержавства: Исследование социально-политической истории времени Ивана Грозного. М., 1973.

приказы: Казённый, Разрядный, Посольский, Поместный, Большой приход, Казанского дворца, Разбойный, Стрелецкий, Пушкарский, Земский, Владимирский судный, Холопий суд, Челобитный, Конюшенный и Ямской. Качественно новый этап в эволюции приказного строя пришелся на конец XVI – начало XVII в., т.е. на отрезок времени, совпавший с периодом правления Бориса Годунова. К этим годам относятся первые известные упоминания Иноземского (1588), Рязанского судного (1591) и Дмитровского судного (1591) приказов. В 1599 г. был восстановлен ликвидированный ранее дворовый Судный приказ, теперь функционировавший как Московский судный. С 1600 г., наряду со Старым Земским двором стал действовать Новый. Большое значение имело оформление на рубеже XVI–XVII вв. системы четвертных приказов – учреждений, имевших преимущественно фискальные функции. К этому времени система четвертных приказов окончательно оформилась в том виде, в котором она прошла через всё XVII столетие⁷.

События Смутного времени не принесли с собой серьезных трансформаций приказного строя. Но именно в Смуту российское правительство впервые апробировало административное новшество, которое затем стало весьма заметным явлением в приказной системе на протяжении всего XVII в. – создание временных приказов для решения экстраординарных дел. К их числу можно отнести неоднократно создававшиеся приказные комиссии для сыска царской казны, действовавшие в 1613–1614 гг. приказ Сбора казачьих кормов и в 1616–1618 гг. приказ Сбора пятинных и запросных денег. Пробразом сыскных приказов, прочно вошедших в административную систему Московского царства с 1620-х гг., стал созданный в 1618 г. приказ «Что на сильных челом бьют». Подчеркнём: после Смуты структура государственной власти осталась прежней. Образцы управления предшествующего периода послужили основой возрождавшейся России, что свидетельствует о глубоких и самобытных корнях российской государственности⁸.

В 1613 г. Земский собор избрал на престол Михаила Романова, утвердив новую династию российских государей. После подписания Деулинского перемирия с Речью Посполитой (1618) и обмена пленными Москва начала борьбу за возвращение утраченных в начале века территорий. Следующим шагом стало восстановление экономики и государственного аппарата. При царе Михаиле Романове стала заметной тенденция к объединению нескольких приказов под руководством одного лица. Так, фактический глава правительства боярин кн. Иван Борисович Черкасский стоял одновременно во главе Стрелецкого, Иноземского, Аптекарского и приказа Большой казны. Его преемник, боярин Фёдор Иванович Шереметев, помимо перечисленных приказов руководил Новой четью (Кабачкого приказа).

В истории государственного управления XVII столетия можно выделить три этапа: 1. Смутное время (конец XVI в. – 1620-е гг.); 2. Восстановление монархии при царе Михаиле Романове (1613–1645); 3. Расцвет приказной системы управления и её переход в коллегиальную со времени правления Алексея

⁷ Лисейцев Д.В. Административно-финансовая реформа правительства Бориса Годунова и оформление четвертных приказов в Московском царстве конца XVI в. // Преподаватель XXI век. М., 2010. № 4. С. 244–253; *он же*. Нижегородская четь начала XVII века: спорные вопросы истории четвертных приказов // Мининские чтения: Труды научной конференции. Н. Новгород, 2007. С. 130–138.

⁸ Лисейцев Д.В. Посольский приказ в эпоху Смуты. М., 2003; *он же*. Приказная система...

Михайловича по царствование Петра I (1645–1725)⁹. К последнему периоду относится принятие Соборного уложения (1649). Согласно новому законодательству, крестьяне оказались окончательно прикрепленными к земле, привилегии иностранцев были отменены, Церковь в большей степени стала подчинена государству. Кроме того, Соборное уложение регламентировало все основные стороны жизни и деятельности государственных учреждений. В целом же ядро приказной системы за четверть века, прошедшую по окончании Смуты, существенно не изменилось: в боярском списке 1643/44 г. перечислено 26 самостоятельных приказных учреждений, из которых лишь три были относительно новыми, возникшими в царствование Михаила Фёдоровича ведомствами¹⁰.

Однако всё более обнаруживались тенденции эволюции в направлении абсолютизма, проявлявшиеся по-разному, в том числе в росте самодержавной власти царя, в отмирании Земских соборов как сословно-представительных учреждений, в эволюции состава Боярской думы и приказной системы, в повышении значения различных слоёв населения в государственном аппарате, в появлении первых зачатков регулярной армии, в победном исходе для царской власти её соперничества с властью церковной.

Во второй половине XVII столетия возрастала личная власть монарха в верховном управлении. Это подтверждалось и созданием в середине века Приказа тайных дел – личной канцелярии, позволявшей царю обходиться без Боярской думы в разрешении важнейших государственных вопросов. Исполняя поначалу функции тайной полиции и сословного суда, приказ стал позднее органом контроля за администрацией. Основной функцией Приказа тайных дел, просуществовавшего до самой смерти царя Алексея Михайловича (1676), был контроль за деятельностью приказов. Вместе с тем ещё более углубилась тенденция, наметившаяся в предыдущее царствование: за время правления Алексея Михайловича обнаружены упоминания о семи в разное время работавших Сыскных приказах и более 15 других недолговечных приказных учреждений, зачастую не имевших самостоятельного статуса. К их числу относятся приказы: Счётный, Сыскных и управных литовских дел, Сыскных заставных дел, Сбора стрелецкого хлеба, Полковых дел, Калмыцких дел, Ствольный, Мушкетный, Соборного уложения, Денежного сбора, Литовский, Лифляндский, Записной, Хлебный, Полоняничный. Более половины из них существовали менее пяти лет. В год смерти царя Алексея Михайловича в Москве одновременно функционировало 30 постоянных приказов, но вместе с временными учреждениями их число увеличивалось в полтора раза. Почти двукратное увеличение количества приказов заставляло правительство думать о рационализации всей системы центрального управления. При царе Алексее Михайловиче этого пытались добиться путём соподчинения нескольких приказов одному лицу. В первой половине XVII в. эта тенденция стала ещё более заметной.

В период правления Фёдора Алексеевича и регентства царевны Софьи приказная система реформировалась более решительно. Вскоре после смерти царя Алексея были упразднены созданные им монастырский приказ и приказ Тайных дел. Вместе с ними в 1677 г. упразднили Челобитный приказ (окончательно – в 1685 г., после короткого периода восстановления). Владимирскую,

⁹ Лисейцев Д.В., Рогожин Н.М. Россия после Смуты – время выбора // Отечественная история. 2008. № 5. С. 39–50.

¹⁰ Жаринов Г.В. Боярский «подлинный» список 7152 (1643/44) года // Архив русской истории. Вып. 8. М., 2007. С. 451–454.

Галицкую и Новгородскую четверти в 1677 г. подчинили руководству приказа Большой казны, а спустя полгода передали их под управление судей Посольского приказа. Кабацкий приказ, также переданный в ведение приказа Большой казны, так и остался его подразделением. Дела ликвидированного в 1680 г. Большого прихода были переданы в Большую казну. В 1682 г. восстановлена работа Пушкарского приказа включенного в состав 1678 г. Рейтарского. В 1681–1683 гг. прерывал свою работу приказ Холопьевого суда, а в 1685 г. объединились Владимирский и Московский судные приказы (сохранившие при этом самостоятельную администрацию и собственное делопроизводство). После этого попытки реформировать приказную систему надолго прекратились. По состоянию на 1693/94 г. приказная система включала в себя 24 самостоятельных приказа (ещё 14 им подчинялись).

Относительно состава служащих отметим следующее. В 1572 г. приближительная численность приказных дьяков в общей сложности составляла 35 человек¹¹. Примерно той же оставалась численность приказных дьяков и спустя семь лет¹². В составленном десятью годами позднее боярском списке 1588/89 г. поименно перечислены 39 дьяков¹³. К концу XVI в. численность дьяков, служивших одновременно в столичных приказах, увеличилась почти до полусотни человек, и на протяжении всей первой четверти XVII в. не превышала этого числа¹⁴. Некоторое, не слишком значительное, увеличение количества приказных дьяков намечилось во второй половине царствования Михаила Фёдоровича, с конца 1620-х гг.: в эти годы в приказах одновременно служили 55–56 дьяков¹⁵. Во второй половине XVII в. рост численности московских приказных дьяков заметно увеличился: в 1670 г. их насчитывалось 78 человек, а к концу – XVII в. – 100 человек: в 1693/94 г., например, служили 94 приказных и 7 думных дьяков¹⁶. В существенном увеличении численности приказных дьяков нередко усматривают рост бюрократизма, что, в свою очередь, становится аргументом в пользу слома приказной системы в ходе петровских преобразований. Однако следует отметить, что увеличение приказных штатов в значительной мере явилось результатом кадровой политики правительства Петра I.

На протяжении XVI–XVII вв. существовало около 100 приказов, но постоянно функционировали лишь 40–50, остальные появлялись и прекращали свою деятельность по мере надобности. Возникнув в конце XV – начале XVI в., приказы на протяжении столетия сформировали свои штаты, определили функции и делопроизводство. В XVII в., достигнув вершины своего развития, приказная система управления исполнила историческую миссию. Следующий этап был возможен только при условии коренного реформирования всей системы государственных учреждений¹⁷.

Таким образом, сословно-представительная монархия во второй половине XVII в. эволюционировала в монархию абсолютную, опиравшуюся на армию

¹¹ Разрядная книга 1475–1605 гг. Т. II. Ч. II. М., 1982. С. 302–303, 306.

¹² Там же. Т. III. Ч. I. М., 1984. С. 56, 63, 91.

¹³ Боярские списки последней четверти XVI – начала XVII вв. и роспись русского войска 1604 г. Ч. I. М., 1979. С. 106–108.

¹⁴ Лисейцев Д.В. Приказная система... С. 455–516.

¹⁵ Жаринов Г.В. Указ. соч. С. 451–455.

¹⁶ Записная книга Московского стола Разрядного приказа 7202 / 1693–94 гг. // Новохатко О.В. Записные книги Московского стола Разрядного приказа XVII века. М., 2001. С. 318–324.

¹⁷ Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII века. СПб., 1997. С. 18–98.

и бюрократию¹⁸. Руководящая роль в государственном управлении постепенно переходила к дворянству. Если в Боярской думе ещё преобладали старые знатные роды, то приказная администрация в значительной степени сосредоточивалась в руках дьяков и неродовитого дворянства, выделявшегося личными заслугами. К середине XVII в. значительно усилилась роль дьяков в Боярской думе. В свою очередь дворянство всё настойчивее требовало уравнивания прав на основе деловых способностей и отмены старинной системы местничества при занятии государственных должностей. Суть местничества состояла в том, что при назначении служилых людей на должности учитывалось, прежде всего, их происхождение, а не личные заслуги. Постепенное уравнивание прав отдельных разрядов феодалов завершилось при Фёдоре Алексеевиче указом об отмене местничества (1682).

В то же время на местном уровне институты управления, характерные для сословно-представительной монархии, сохраняли своё значение. В первой половине XVI в. с завершением складывания единого Русского государства формировалась единая система управления, и главной особенностью этого этапа явилось включение в государственную систему управления выборного элемента как на центральном, так и местном уровнях. Выборные органы власти были известны и в предшествующее время, они играли важную роль на протяжении всего существования института общины, являлись неотъемлемой частью её жизнедеятельности. Глубокая интегрированность общины в систему феодального государства обусловила перенесение её базовых принципов (выборность, самоуправление, очерёдность в управлении, подконтрольность должностных лиц «миру») и в практику государственного управления на рубеже XV–XVI вв.

В источниках этого времени отмечается тенденция к привлечению к государственному управлению (обязательному участию в наместническом суде) представителей общинного самоуправления – старост, сотских, десятских, пятидесятских¹⁹. И если ко второй половине XVI в. наместническая система постепенно себя изживала²⁰, то выборные органы распространялись; создавались и набирали силу новые выборные институты. В ходе реформ 30–50-х гг. XVI в. различные сферы местного управления переходили к таким новым формам выборных государственных учреждений, как губные и земские²¹. Между губной и земской реформой существовала прямая взаимосвязь и преемственность. Именно эти институты стали неотъемлемой чертой сословно-представительной монархии и всей системы управления в России до конца XVII в., что было обусловлено принципами их формирования, взаимодействия с другими институтами, компетенцией, степенью распространения и эффективностью их деятельности в решении задач как местного, так и общегосударственного значения. Становление новых выборных институтов шло параллельно с формированием новой отраслевой структуры управления на центральном

¹⁸ *Рогожин Н.М.* Россия в XVII в. Зарождение институтов абсолютизма в системе государственного управления // История государственного управления в России. М., 2007. С. 53–77; *Седов П.В.* Закат Московского царства: Царский двор конца XVII века. СПб., 2006.

¹⁹ Белозерская уставная грамота 1488 г. // Российское законодательство X–XX веков (далее – РЗ). Т. 2. М., 1985. С. 193–195.

²⁰ *Пашкова Т.И.* Местное управление в Русском государстве первой половины XVI века: наместники и волостели. М., 2000.

²¹ *Носов Н.Е.* Становление сословно-представительных учреждений в России: Изыскания о земской реформе Ивана Грозного. М., 1969; *он же.* Становление сословного представительства в России в первой половине XVI в. // Исторические записки. Т. 114. М., 1986. С. 150, 160.

уровне. Создавалась основа для налаживания постоянного взаимодействия центрального приказного и местного (выборного) управления без посредников (представителей центральной власти: наместников, воевод, приказных людей), и эти прямые контакты оставались возможными до конца XVII в., несмотря на постепенно возраставший контингент правительственных агентов в городах и уездах.

В дореволюционной историографии берет начало тенденция объяснять эти явления преимущественно слабостью государственного административного управления и ограниченностью кадрового потенциала «чиновников», игнорируя существовавшие достаточно сильные общинные традиции. А.А. Кизеветтер оценивал подобную практику как «бессознательный отказ власти от руководства местными делами» по причине «скудости государственного аппарата», как «общественную самодеятельность и «самоуправство» допетровской Руси²². Однако ещё А.Д. Градовский видел органичную связь выборных органов управления с общинным самоуправлением²³, а М.М. Богословский положил начало глубокому изучению этих механизмов на примере Русского Севера XVII в.²⁴

При анализе местного управления нельзя игнорировать такой фактор, как региональные особенности в его организации на Русском Севере (Поморье), в Поволжье, Сибири, городах юга и в Замосковном крае. Существуют исследования по истории отдельных регионов, в которых поднимаются и проблемы управления. Бесспорно, что социально-географический фактор обуславливал определённую специфику управления. Но кроме социально-географического фактора специфика региона отражала и особенности реализации норм обычного права, традиционно регулировавших важнейшие стороны жизни общества наряду с правом публичным. Тем не менее эта специфика не противоречила общим тенденциям в организации и практике управления, а напротив, служила задаче сохранения единства территории государства. На Севере Руси, особенно в северо-западных её регионах, местное самоуправление держалось наиболее крепко. Ведь эти территории не подвергались тотальному татарскому разграблению; кроме того, здесь практически отсутствовало частное землевладение. Перенесение механизмов общинного самоуправления в практику общегосударственного управления отражало закономерность и логику исторического процесса, показывало эффективность такого решения и способствовало усилению центральной власти и государства.

Логичным проявлением процесса стал и созыв с 1549 г. Земских соборов, в разные годы в составе их участников сочетались принципы назначения и выборности, сословный и территориальный характер представительства. Посредством выборов на Земских соборах оказывались средние и мелкие феодалы, духовенство, посадское население и даже уездные крестьяне. Делегаты от посадских людей на Земские соборы избирались на мирских сходах: по 2 человека от города. В литературе называется доля представителей от посадского сословия (среди них торговые люди, ремесленники, площадные подьячие) на Земских соборах – от 7 до 30%²⁵. Именно земские выборные

²² Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX–XIX столетий: Исторический очерк. Пг., 1917.

²³ Градовский А.Д. История местного самоуправления в России. Т. 2. СПб., 1899. С. 198.

²⁴ Богословский М.М. Земское самоуправление на Русском Севере XVII в. Т. 2. М., 1912.

²⁵ Булгаков М.Б. Посадские люди в системе государевых служб в XVII в. Автореф. дис. ... д-ра. ист. наук. М., 2007. С. 23.

должностные лица могли непосредственно участвовать в работе соборов. Требования, предъявлявшиеся к выборным лицам в местные органы управления и на Земский собор, в основном совпадали. Участие их в местном управлении подразумевало знание состояния дел в городе, мирских проблем. Делегатам на соборы из мирского бюджета их городов могла выделяться «подмога». Так, имеющиеся сведения о представителях посадского населения на Земском соборе 1613 г. говорят о том, что земские выборные должностные лица (земские старосты, мирские окладчики и др.) принимали в работе собора непосредственное участие. Игнат Власов из Переславля-Залесского, Смирной Судовщиков из Калуги, Фёдор Марков и Борис Панкратов из Нижнего Новгорода и другие лица были выбраны на Собор. Источники свидетельствуют, что эти люди представляли верхушку посадского населения, занимали различные выборные должности на посаде, некоторые из них были позднее пожалованы в члены Гостиной сотни²⁶.

Земские соборы созывались нерегулярно, и на начальном этапе соборной практики в их составе преобладал чиновничье-должностной принцип представительства. Однако сословное и территориальное выборное представительство постепенно расширялось, достигнув наивысшего развития на избирательном соборе 1613 г. Характерно, что параллельно устанавливался порядок, согласно которому земскими соборами избирались царские особы, хотя издавна утвердился принцип наследования престола. Пусть эти выборы являлись формальностью, но они ярко отражали процесс укрепления выборного начала, идей представительства, соборности в управлении государством. Через участие своих выборных представителей в заседаниях Земских соборов посадские люди были связаны с центральной властью.

Одна из обязательных составных частей Земского собора представлена «Освященным Собором», включавшим архиепископов, епископов во главе с митрополитом, а с 1589 г. патриархом, а также некоторых настоятелей монастырей и протопопов соборов. В свою очередь на местах духовные лица также были обязательными участниками мирских сходов.

Русская Церковь всегда была тесно связана с государственной властью, и их взаимодействие приобретало самые разнообразные формы. При этом она не превращалась в государство в государстве, реализующее свои корпоративные интересы. Это осуществлялось благодаря системе соборного управления на различных уровнях, не позволяющей выстроить иерархичную структуру, способную решать только узкосословные задачи. Созыв местных соборов на уровне Ростовской, Казанской и Вологодской епархии во второй половине XV–XVI вв. свидетельствует о распространении выборной традиции в церковном управлении, но наиболее ярко эта традиция проявилась в Новгороде и Пскове. Выборы архиепископа на вече являлись отличительной чертой управления Новгородской епархии. Эта традиция возобновилась в 1359 г. и прекратилась только после присоединения Новгородской земли к Москве. Основная причина подобной практики – наделение архиепископа светскими функциями управления, его активное участие в государственном управлении и использование Софийской казны для общественных нужд. При этом избирался он из числа

²⁶ РГАДА, ф. 233, кн. 9, л. 177; Акты писцового дела. Т. 1. М., 1913. С. 81, 283; Т. 2. Вып. 1. М., 1917. С. 358; Действия Нижегородской губернской учёной архивной комиссии. Т. 11. Н. Новгород, 1912. С. 268, 298; Утверждённая грамота об избрании на Московское государство Михаила Фёдоровича Романова. М., 1904. С. 23. № 161, 222, 228.

архимандритов, игуменов, иеромонахов, чернецов, священников по жребию из трёх кандидатур. Новгородский архиепископ приступал к исполнению обязанностей сразу после выборов, ещё до рукоположения митрополитов²⁷.

Сохранились сведения о практике причисления к соборной церкви в Новгороде других церквей и учреждении при ней местного духовенства общей численностью до 100 человек и более, для обсуждения церковных вопросов с участием архимандритов, игуменов, протопopa и братии собора св. Софии, а также старост, которые избирались местным духовенством²⁸. О реальном влиянии выборных лиц свидетельствуют события 1468–1470 гг., когда после отказа митрополита поставить особого владыку священники пяти соборов, т.е. старосты, избранные собором церквей, и всё священство Пскова объявили на вече о самоуправлении по Номоканону и избрали там же двух священников для надзора за церковной жизнью²⁹.

Митрополит Макарий с 1526 по 1542 г. был архиепископом Новгородским и Псковским и хорошо ориентировался в специфике системы управления в епархии. Именно он способствовал принятию на церковном Соборе 1551 г. Стоглава, регламентирующего вопросы церковного устройства как необходимого звена в рамках проводимых реформ, свидетельствующего о тесной взаимосвязи процессов, которые протекали в церковном и государственном управлении.

Стоглав как сборник канонического права был отменен только Московским собором в 1666–1667 гг. Однако, по мнению некоторых учёных, его положения по организации управления действовали до принятия Духовного регламента в 1720 г.³⁰ Стоглав предписывал избрать по всем городам старост – священников и десятских, которые должны были и в митрополии, и в архиепископиях, и в епископиях, каждый в своих пределах, «дозирать» по всем церквам священников и дьяконов, чтобы «было у них все по священным правилам и по церковному уставу». Причём в Москве должно было быть, так же как и в Новгороде, семь поповских старост и семь соборов. Кроме этого, согласно Стоглаву, из «добрых и житием непорочных» священников избирались протопопы местных храмов, которые вместе с архимандритами и игуменами надзирали и досматривали над поповскими старостами и десятскими³¹.

Порядок организации и компетенцию земских органов управления определяли земские уставные грамоты XVI столетия³². Земские избы, в состав которых входили старосты и целовальники, дьячки, сторожа, рассыльчики, стали центром ведения мирских дел в городах. Разорение страны в результате Смуты привело к сокращению группы «лучших» посадских людей, что обусловило выбор земских должностных лиц из «средней» группы, а также неоднократное привлечение к управлению одних и тех же лиц, «прожиточных» представителей посада. «Выборы» подписывали выборщики также из категорий «средних и добрых» людей, хотя в выборе земских старост и целовальников принимали участие все посадские люди. Срок избрания земских властей был строго фиксирован – один год (с 1 сентября). Существовала и строгая подотчётность

²⁷ Макарий (Булгаков), митр. История Русской Церкви. Кн. 3. М., 1995. С. 228–230.

²⁸ Там же. Кн. 4. Ч. 4. М., 1996. С. 545.

²⁹ Там же. С. 38–39.

³⁰ РЗ. Т. 2. С. 250.

³¹ Там же. С. 278.

³² Шумаков С.А. Губные и земские грамоты Московского государства. М., 1895.

выборных лиц друг другу, которая наряду с ежегодной их сменяемостью ограничивала возможность злоупотреблений.

Земская община имела сильную организационную структуру – мирской сход, решавший все важнейшие вопросы жизни общины, – и ежегодно формировала мирской бюджет, который составлял материальную основу её стабильного функционирования. Мирской бюджет складывался из ежегодных фиксированных и внесрочных денежных сборов с членов посадских и волостных общин. Он должен был покрывать все текущие расходы, связанные с содержанием земской избы и её штатов, осуществлением хозяйственно-административных, полицейско-розыскных дел, доставкой мирских челобитных в Москву и другими функциями. Кроме этого мирские деньги выделялись на содержание воеводского двора, всех присылаемых представителей центральной власти, а также на губное дело, жалованье дьячкам, целовальникам, сторожам, палачу, биричу. Содержание «приказных» людей могло иметь как натуральный характер, так и выдаваться в денежной форме. И если в Балахне в 1618 г. все приношения на воеводский двор по приходно-расходной книге представлены в натуральном виде, то на северных территориях и в расходной книге Суздальской земской избы 1664–1666 гг. продуктовая «дача» активно чередуется с денежной³³. Выборные власти не могли свободно распоряжаться деньгами без мирского совета (съезда, схода). Они были ответственны в финансовых вопросах перед всеми посадскими и уездными людьми. Одной из важнейших функций мирских сходов в XVII в. являлось также составление и утверждение коллективных челобитных, предметом которых были злоупотребления должностных лиц, требования налоговых льгот, судебного разбирательства в Москве по денежным и другим искам.

Включение земских выборных органов в государственную систему управления в XVI в. происходило одновременно с ликвидацией системы кормлений (наместничества и волостельства), существовавшей на фискальных, земельных, хозяйственно-административных и судебных полномочий. Земские старосты занимались раскладкой («разводом») и взиманием податей (денег на даточных людей, разных оброчных статей, на жалованье ратным людям и т.д.), пошлин с дворов, амбаров и доставкой их в Москву; сбором кабацких и таможенных пошлин (сбор передавался «на веру» выборным целовальникам). Собранные денежные средства могли поступать как в съезжую, так и земскую избы, в зависимости от того, на ком лежала ответственность за те или иные сборы и доставку их в Москву. И правительство всё чаще возлагало на земские органы главную ответственность за регулярное и в полном объёме поступление денег в приказы. Земские избы постепенно превращались в финансовые учреждения, и по городской реформе 1699 г. они, подвергшись существенной реорганизации, были официально признаны таковыми.

Кроме этого земские старосты, обладая полной информацией, следили за посадской землёй: дворовыми и лавочными местами, огородными и окологородными пустошами и т.д. Без ведома земских старост и всех посадских людей никто не имел права совершать акты купли-продажи. Ими же осуществлялась оценка имущества городского и податных лиц, составление ценовых росписей, организация строительства и починки воеводского, земского и губного дворов и т.д. Правительство привлекало земских должностных лиц к самым

³³ РГАДА, ф. 396, оп. 1, ч. 26, д. 39589; оп. 2, ч. 2, д. 1190, л. 1–5; ф. 1642, оп. 1, д. 24, л. 1–24.

различным сыскам, расспросам посадских и уездных людей, производившимся воеводами или другими представителями из Москвы³⁴. Старосты должны были знать дворы всех живущих на посаде и фиксировать вновь приезжающих в своей документации; наделялись они и полицейскими функциями. Всё это делало земские институты важнейшей составной частью системы государственного управления.

Следующий уровень местного управления был представлен губными учреждениями, возникшими в ходе реформ местного управления 1530–1540-х гг. Территория, на которую распространялась власть губных старост, называлась губой. Во время издания первых губных грамот, с 1539 г., губа соответствовала волости, стану, посаду. В середине XVI в. она стала совпадать с уездом, а в следующем столетии могла включать несколько городов и уездов³⁵, следовательно, в губе могло быть и несколько губных старост. В Костромском уезде к концу 1630-х гг. сложилась практика обмена губными старостами между уездными городами³⁶. Крупные монастырские или боярские вотчины составляли особые губы. Наибольшее распространение губные учреждения получили в Замосковном крае, городах северо-западной и южной окраин. Постепенно расширяя свои функции, они изменили своё первоначальное назначение вести борьбу с «разбойниками, татями и лихими людьми».

Главными характеристиками губных органов как сословное представительных учреждений соответственно являлись выборность, подотчётность и подконтрольность губных старост местному обществу, на котором лежала полная ответственность за выбор и материальное обеспечение деятельности губного аппарата. Губных старост выбирали из дворян, а губных целовальников – из посадских людей и уездных крестьян, но с обязательным участием в выборных мероприятиях всех категорий населения данной местности (губы).

Уже на этапе формирования этих институтов устанавливалась тесная связь губных учреждений с центральными органами – приказами, прежде всего с Разбойным приказом³⁷. Избранные губные старосты привозили «выбор» в Москву и целовали крест в Разбойном приказе, где утверждались на должности. Медынский губной наказ 1555 г., определяя порядок организации губных учреждений, указывает также на утверждение целовальников и дьячков³⁸. Однако Уставная книга Разбойного приказа 1616–1617 гг. требует утверждения в Москве только губных старост при сохранении выборного характера губного института³⁹. Фактический объём полномочий губного аппарата был намного шире официально определяемого уставными книгами. Земельные дела, судебно-нотариальные обязанности, сыск беглых крестьян, фискальные сборы – вот далеко не полный список дел, которыми могли заниматься губные учреждения. Это объясняет тесную взаимосвязь их не только с Разбойным, но и с другими

³⁴ Глазьев В.Н. Власть и общество на Юге России в XVII веке: противодействие уголовной преступности. Воронеж, 2001. С. 5.

³⁵ Там же.

³⁶ РГАДА, ф. 210, Столбцы Приказного стола, д. 136, л. 124; Столбцы Московского стола, д. 77, л. 55; д. 74, л. 461, 259, 392; ф. 396, оп. 4, ч. 33, д. 50537.

³⁷ Воробьёв А.В. Делопроизводство Разбойного приказа как исторический источник по истории государственного управления в России XVI – первой половины XVII в. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2012.

³⁸ Памятники русского права. Вып. 5. М., 1956. С. 199.

³⁹ РЗ. Т. 2. С. 218–219.

приказами (Большого дворца, Холопьяго суда, Стрелецким, Пушкарским, Патриаршим)⁴⁰.

Традиционно выборные должности, в том числе и губных старост, из государственной казны не оплачивались, содержание их было обязанностью местного населения. Но на практике случались исключения. В 1610-х гг. известны случаи государственной финансовой поддержки губных старост. Не исключено, что правительство именно во избежание подобной практики было заинтересовано в принятии и скорейшем претворении в жизнь указа 1627 г. о повсеместном выборе губных старост из дворян «добрых», по спискам «лучших людей», которые были бы «душою прямы, и животом прожиточны, и грамоте бы умели». Указ предусматривал даже в качестве крайней меры назначение «лучшего» человека без выбора⁴¹. В «Новоуказных статьях» (1669) об уголовных делах представлена подробная инструкция о порядке выборов и деятельности губных старост. Вновь подтверждались правила выбора в губные старосты дворян «добрых и прожиточных, которые «за старость или за раны от службы оставлены» или «за которых служат их дети». При этом особо подчёркивалось, что грамотность при выборе губного старосты является обязательным условием⁴². Право назначения губных старост правительство реализовывало далеко не во всех городах, допуская в случае неудачного выбора повторные избирательные кампании. Правительство рассматривало участие дворян в работе выборных органов как городовую службу наравне с военной. В десятнях встречается даже упоминание о склонности того или иного провинциального дворянина не к военной службе, а к гражданской (в центральных приказных учреждениях, органах местного воеводского управления)⁴³.

Отсутствие единообразия в организации губного аппарата было закономерным явлением и отражало всю специфику системы управления данного периода. Многое зависело от конкретного города, особенностей его социальной структуры и практики управления в нём. Характерна была и неограниченность сроков исполнения обязанностей губными старостами, что часто приводило к многолетнему (до 15 лет и более) – непрерывному или с перерывом – пребыванию на должности определённых лиц, из которых формировался достаточно самостоятельный слой местной администрации. Даже жалобы на многочисленные злоупотребления не всегда вели к отставке того или иного губного старосты. Длительная несменяемость ставила губных старост в некоторой степени в автономное положение не только от регулярно меняющихся воевод, но и от Разбойного приказа. Такие условия функционирования губного аппарата создавали благоприятную почву для сосредоточения в руках старост больших полномочий, внутренней бюрократизации данного института и всевозможных злоупотреблений. Это, возможно, и стало одной из причин повсеместно проводившейся в начале 1640-х гг. перевыборной кампании, в ходе которой в ряде городов в губные избы пришли новые лица. Сменились губные старосты в Твери, Клину, Суздале, Боровске, Кашине, Дмитрове, Нижнем Новгороде, Романове,

⁴⁰ Колесникова Е.А. Местные органы власти в России после Смуты (1613–1645 гг.). Дис. ... канд. ист. наук. М., 1995. С. 69–124.

⁴¹ Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографического экспедицией императорской Академии наук. Т. III. СПб., 1836. С. 253–254.

⁴² ПСЗ-1. Т. 1. № 441. С. 774.

⁴³ Лантвева Т.А. Провинциальное дворянство России в XVII веке. М., 2010. С. 300.

Пошехонье, Ярославце Малом, Коломне, Орле⁴⁴. Почти одновременные пере-
выборные мероприятия в ряде городов России свидетельствуют о том, что это
была правительственная инициатива, направленная на поддержание выборно-
го характера губного института и установление более строгого контроля над
его деятельностью. При этом в большинстве случаев местному населению пре-
доставлялось право не только самостоятельно выбрать губного старосту, но
и решить, какой административный аппарат (выборный или назначаемый) им
необходим в данный момент. Определялись города, в которых предписывалось
быть и в губных старостах, и в съезжей избе одному человеку, чтобы «продаж
не было». Таким образом, в ходе перевыборной кампании 1642–1644 г. цен-
тральная власть шла не только на удовлетворение требований об оставлении
в том или ином городе должности губного старосты при условии его смены, но
могло по требованию населения назначить воеводу. Источники свидетельству-
ют, что правительству не удалось обновить губной аппарат повсеместно. В Кос-
троме Михайло Алалыкин, известный в губных старостах с 1626 г., сохранял
за собой это место и в 1646 г. К 1650–1652 гг. относится судебное дело жителя
Костромы Ивана Алалыкина с московским дворянином кн. Даниилом Несвиц-
ким. Последний в одном из документов указывал: «У Алалыкина на Костро-
ме» влиятельные родственники, «дядя его в губных старостах»⁴⁵. Аналогичная
ситуация имела место и в Муроме, где вместе с вновь избранным Романом
Матовым продолжал находиться у дел губной староста Борис Ворушаев⁴⁶.

Другим важным фактором, определявшим судьбу различных учрежде-
ний, в том числе и выборных, было дублирование или параллелизм функций.
Это, с одной стороны, создавало основы для взаимодействия разных органов
управления, с другой – в ряде случаев становилось причиной столкновений
и конфронтации. Особенно ярко это проявлялось во взаимоотношениях с во-
еводами. Становление воеводского аппарата было сложным, противоречивым
процессом, начало которого относится ко второй половине XVI в., а с 1614 г.
должность городского воеводы стала практически повсеместной⁴⁷. Следует
подчеркнуть, что определённой системы в комплектовании воеводского ап-
парата в первые десятилетия после Смуты не прослеживается. Наличие дья-
ков и подьячих было непостоянно и характерно не для всех городов, сроки
пребывания на должности колебались от одного до семи лет, система конт-
роля со стороны Разрядного приказа за назначением на воеводство находилась
в стадии формирования. Развитие воеводского управления характеризовалось
различными исключениями и отступлениями. С самого начала царствования
Михаила Фёдоровича началась передача воеводских функций «береженья
и управы» представителям местного населения в лице губных старост, если
были соответствующие требования с мест. Это создавало условия для столкно-
вений и споров в сфере полномочий. В то же время практически по всем во-
просам (финансовым, хозяйственным, земельным), поручаемым правительст-
вом воеводе, он вынужден был обращаться к губным старостам. Недостаточная
информированность и компетентность воевод в местных делах заставляли их

⁴⁴ РГАДА, ф. 210, Столбцы Приказного стола, д. 160, л. 138, 475, 554.

⁴⁵ Лантвева Т.А. Указ. соч. С. 409–410.

⁴⁶ РГАДА, ф. 210, Столбцы Московского стола, д. 190, л. 259.

⁴⁷ Известна царская грамота от 22 апреля 1613 г. из Переславля-Залесского боярину
Ф.И. Мстиславскому «со товарищи» с изложением указа о повсеместном ведении воеводского
аппарата управления (Арзамасские поместные акты (1578–1618 гг.). М., 1915. № 390).

привлекать губных старост, которые в свою очередь имели право потребовать у воеводы специальное царское предписание по тому или иному делу. Противоречия во взаимодействиях воевод и губных старост отчасти обуславливались и отсутствием их соподчинённости и подотчётности. В этих условиях главным арбитром и регулятором отношений выступала центральная власть. Правительство отправляло особые предписания воеводам и губным старостам, царские грамоты указывали практический выход из конфликтной ситуации. Действенным арбитром во взаимоотношениях между воеводами и губными старостами являлось и местное общество, которое часто на проявление конфронтации реагировало требованием «сведения» воеводы и оставления одного губного старосты в городе или передаче всех дел воеводе. Право такого самостоятельного выбора воевод ограничивалось распоряжением 22 августа 1677 г. о том, чтобы без именного указа «городовые» дворяне и дети боярские на воеводства для смены прежних воевод не определялись⁴⁸. Но практически ничем не ограничивалось для местного населения право выбора между воеводой и губным старостой при решении вопроса о том, кто должен управлять городом в том или ином году. Коллективные челобитные могли быть поданы только от дворян того или иного города и составляться совместно с посадскими людьми.

На массовые дворянские челобитные по вопросам назначения или смещения с воеводских и других приказных должностей во второй половине XVII в. обратил внимание Д.А. Высоцкий⁴⁹. Он назвал более 600 таких коллективных челобитных и пришёл к выводу о дворянском диктате на местах, и о том, что воевод и приказных людей фактически выбирали местные дворянские общества. Однако Т.А. Лаптева приводит свидетельства серьёзного давления правительства и отдельных лиц из бывшей администрации на дворян-челобитчиков, показывает противоречивость возникавших порой ситуаций, когда одновременно разными социальными группами одного города подавалось несколько челобитных с просьбой назначить воеводами разных людей. Такая же ситуация возникала и при выборе между губным старостой и воеводой. Часть населения требовала оставить одного губного старосту в городе, а другая часть – прислать воеводу, а губного старосту отстранить от должности. Бесспорно, что сам процесс подачи таких челобитных поощрялся сверху⁵⁰. Коллективные челобитные позволяли правительству контролировать и регулировать обстановку на местах, ограничивать произвол администрации и укреплять свою власть. Проблема контроля являлась одной из важнейших и принципиальных при формировании структуры управления как для государства; так и для общества. И выборное начало способствовало её решению. Оно позволяло также решать проблему ответственности, которую разделяло и государство, и общество: центральная власть отвечала за чиновников, общество несло ответственность, в том числе и материальную, за своих представителей. Источники дают основания полагать, что население не только участвовало через челобитные в смене представителей местной власти (воевод и губных старост), но и контролировало деятельность всего состава съезжей избы. Так, земские власти могли отставить от дел выбранного ими подьячего, не беря в расчёт никакие доводы воеводы, или вообще отказать выбирать новых подьячих, не давая «корм»

⁴⁸ ПСЗ-1. Т. 2. СПб., 1830. № 701.

⁴⁹ *Высоцкий Д.А.* Коллективные дворянские челобитные XVII в. как исторический источник // *Вспомогательные исторические дисциплины.* Вып. 19. Л., 1987.

⁵⁰ *Лаптева Т.А.* Указ. соч. С. 451–457, 479.

приказным людям за нерадивое отношение к своим обязанностям по осуществлению сыска по посадским делам⁵¹.

Трансформируясь из преимущественно военной должности, воеводство становилось вполне обычным «доходным местом» административного управления. Оно всё чаще рассматривалось как возможность «покорниться» и поправить своё материальное положение, и предоставлялось в виде пожалования обедневшим или увечным дворянам по их челобитным. Статус должностей воеводских и губных старост неизбежно уравнивался, что и создавало социальную основу для их взаимозаменяемости. Наказы губным старостам полностью дублировали царские наказания воеводам.

Правительство поддерживало стабильное функционирование губных учреждений до конца 1670-х гг. В царствование Фёдора Алексеевича были предприняты попытки их ликвидации. Согласно указу от 27 ноября 1679 г., власть на местах сосредоточивалась в руках воевод. Обосновывалась эта мера стремлением освободить городских и уездных людей от лишних финансовых затрат, связанных с содержанием различных должностных лиц в местном управлении, в том числе и губного аппарата. Согласно второму указу от того же числа ликвидировалась и губная повинность населения (сборы на строение тюрем, на свечи, бумагу, чернила). Прослеживается связь указа о сосредоточении власти на местах в руках воевод с очередным разбором служилых людей и необходимостью укрепить армию за счёт лиц, находившихся на должностях местного управления. Преобразование осуществлялось Разрядным приказом и не было поддержано Разбойным, а также не отвечало интересам дворян и детей боярских, чьё участие в местном управлении резко сократилось⁵². Скорее всего, этот указ являлся частью не до конца реализованных масштабных реформ правительства Фёдора Алексеевича. Вполне закономерно, что указом от 18 февраля 1684 г. губные учреждения были восстановлены по инициативе Приказа сыскных дел (бывшего Разбойного). Однако и в последующие годы его интересы постоянно сталкивались с интересами Разряда, вплоть до упразднения Приказа сыскных дел (1701), что стало предвестником окончательной ликвидации и губного управления, произошедшей 10 марта 1702 г. по указу Петра I.

Таким образом, в светском местном управлении функционировали три звена – земское, губное и воеводское. Выборные институты органично встраивались в сложную, противоречивую структуру управления и находились в тесном взаимодействии с приказными органами на местах, высшими, центральными учреждениями и царской властью. В силу отсутствия системы строгой соподчинённости, иерархичности, чёткой регламентации функций сохранялась определённая автономия органов друг от друга. Это во многом обуславливалось правом всех звеньев управления напрямую обращаться по разным вопросам в Москву. Несмотря на постоянный рост приказного кадрового потенциала и эволюцию воеводского аппарата, выборные люди сохраняли возможность активно участвовать в управлении. Центральная власть, в полную силу используя, а точнее, эксплуатируя институты самоуправления и мирской выборный механизм, в целом достаточно эффективно решала разнообразные государственные задачи, а их объём объективно возрастал.

⁵¹ РГАДА, ф. 210, Севский стол, д. 146, л. 35; ф. 396, оп. 1, ч. 33, д. 500073, 50077; ф. 233, кн. 4, л. 190; кн. 9, л. 67, 91.

⁵² Глазьев В.Н. Указ. соч. С. 141–148.

Посадские и уездные люди всё больше считали свои выборные должности слишком разорительными, поскольку им приходилось отрываться от торговой и промысловой деятельности, т.е. от своих источников существования, в условиях роста налогового бремени, от которого правительство выборных лиц не освобождало. Положение усугубляло и то обстоятельство, что выборные люди стали привлекаться к «мирским службам» не по месту их жительства, выбирались повторно на следующий год, что нарушало общинный принцип справедливости – служить один год. Распространявшаяся практика многолетнего пребывания на мирской службе, что изначально было несовместимо с механизмами общинного самоуправления, не одобрялась и правительством⁵³.

Открытое недовольство и факты отказов конкретных лиц и целых посадских общин от участия в «мирском деле» становились всё более частым явлением во второй половине XVII в., особенно в 1680–1690-х гг. В челобитных посадских и уездных людей в качестве причин обращения к власти за пожалованием об освобождении от «государевой мирской службы» называются плохое состояние здоровья, многолетнее пребывание на выборной должности и разорение, связанное с осуществлением «мирских служб», растущее недоверие к мирской администрации в лице земских старост; выборы последних «без мирского приговора». Нередко власть шла навстречу челобитчикам и на определённое время освобождала население от выборов в «мирскую» службу, как, например, в случае с губными делами. В грамоте угличскому губному старосте от 5 мая 1667 г. запрещалось брать к губным делам целовальников из посадских людей Углича. Известны также грамоты за 1670–1690-е гг., освобождавшие от участия в мирской губной службе не только конкретных лиц, но и целые посадские общины по таким городам, как Владимир, Тверь, Калуга, Переяславль-Рязанский и др.⁵⁴ Всё это, безусловно, свидетельствует о трансформации институтов самоуправления, явлениях деструктивного характера и расширении возможностей для вмешательства центральной власти в сферу выборного управления в конце XVII в.

Основной правительственной линией становилось стремление отрегулировать «мирскую службу», выразившееся в требованиях установить очерёдность в выборе посадских людей и их ежегодность⁵⁵. Таким образом, правительство объективно сдерживало разрушительные для выборных учреждений явления, не допускало их самоликвидации. Контроль государства за регулярностью выборных мероприятий становился всё более организованным: появились царские указания присылать в Москву именные списки губных целовальников с подтверждением уплаченных пошлин, выборные должности назывались чинами, организовывалась регистрация выборных документов в приказах. Государственное вмешательство в исторически сложившиеся механизмы самоуправления, попытки искусственно их отрегулировать и в приказном порядке стимулировать не всегда достигали ожидаемого эффекта. Тем не менее это был новый этап в эволюции системы управления с усилением «эксплуатации» её традиционных институтов со всеми вытекавшими отсюда противоречиями. Однако сохранение выборных учреждений являлось важным условием дальнейшего развития российской государственности. Ресурс традиционной выборной системы управления ещё далеко себя не исчерпал. Политика правительства

⁵³ РГАДА, ф. 159, оп. 6, ч. 2, д. 722, л. 166; д. 785, л. 135–138.

⁵⁴ Там же, ф. 689, оп. 1, д. 39; ф. 159, оп. 6, д. 672, л. 32–36.

⁵⁵ Там же, ф. 371, оп. 2, д. 68, л. 1–85.

и в конце XVII столетия была направлена на включение выборной практики в формирующуюся бюрократическую систему управления, поиск путей и форм такой интеграции. В сложившихся условиях закономерно и сохранение выборных церковных институтов. В Москве это выразилось в организации взаимодействия приказных и выборных начал в лице тиуна и поповских старост в рамках единой управленческой структуры – Тиунской избы.

В Стоглаве подробно прописаны обязанности митрополичьего тиуна, издавна собирающего пошлыны на митрополичьем дворе с приезжающего в Москву духовенства за предоставление права наниматься во время пребывания в Москве служить обедни по московским церквам. В зависимости от срока пребывания с них взималась тиунская пошлина и выдавались «знамёна»⁵⁶. Обязательным условием выдачи знамён стал досмотр у претендентов ставленных, отпускных и благословенных грамот поповскими старостами. Всё это привело к формированию Тиунской избы как самостоятельного учреждения системы церковного управления в Москве. В XVII в. строительство Тиунской избы и её функционирование финансировались за счёт доходов Патриаршего Казённого приказа, куда поступали все собранные тиуном, поповскими старостами и подьячими Тиунской избы средства.

Тиун вместе с поповскими старостами ведал сбором пошлын с новопоставленных и переходных грамот; похоронных и пенных денег; явочных от обеден. Сбором же венечных пошлын занимались подьячие Тиунской избы. Тиунские сборы поступали за каждый прошедший месяц, подьячего – после очередного «мясоеда», поры многочисленных свадеб. В исключительных случаях, когда грамоты давались из Казённого приказа, пошлыны с таких похоронных, переходных, новоявленных и явочных от обеден взимались подьячими самого приказа. Должность тиуна, как и деятельность поповских старост, из Патриаршего Казённого приказа не оплачивалась, но ему могли выплатить премию за «учинённую прибыль». Есть сведения, что её размер составлял до 50 руб. Тиуны обычно менялись через два года, а поповские старосты через каждые два месяца⁵⁷.

Попытку усиления приказных элементов в церковном управлении в Москве, когда надзор за попами осуществляли патриаршие стрельцы, предпринял патриарх Никон. Он пытался реализовать идею построения православного царства по византийскому образцу⁵⁸. Но даже ему не удалось ликвидировать соборную практику управления в Русской Православной Церкви, не позволяющую выделить Москву как особую церковную структуру. Она относилась к епархии, управляемой митрополитом, а затем патриархом, не как главой всей Церкви, а как одним из епархиальных архиереев, первым среди равных, и должна была органично вписываться в действующую систему церковного управления, характерную для других епархий.

В Русской Церкви традиционно отсутствовало централизованное управление, поэтому закономерно наличие сильной зависимости церковных структур не от высшего духовного лица, а от государственной власти. Соборные выборы осуществлялись по указу государя. Через светских чиновников епархиальных

⁵⁶ Макарий (Булгаков), митр. Указ. соч. Кн. 4. Ч. 2. М., 1996. С. 261.

⁵⁷ РГАДА, ф. 235, оп. 2, д. 1, л. 420, 427, 429; д. 3, л. 566; д. 5, л. 501, 504, 506, 529, 551; д. 6, л. 639, 663, 666–669; д. 7, л. 643–645, 647, 649, 652; Акты юридические, или собрание форм старинного делопроизводства. СПб., 1838. № 385.

⁵⁸ Макарий (Булгаков), митр. Указ. соч. Кн. 7. М., 1996. С. 127.

дворов государство контролировало сохранность церковного имущества и церковные доходы. Это касалось и монастырей.

На примере Московского Чудова монастыря можно выявить некоторые особенности соборного монастырского управления. Расходная тетрадь большой монастырской казны (составлена не позднее февраля 1586 г.) позволяет выявить руководящий состав монастырского собора⁵⁹ – архимандрит, келарь, казначей, чашник, подкеларник, конюший, житник и три старца. Келарь и казначей имели самое большое денежное жалованье – по 5 руб., но размер их оплаты уступал светскому лицу: казённому дьяку платили 7 руб. в год. Равную с келарем и казначеем оплату получали келарский дьяк и дворецкий – 5 руб. Жалованье житничного дьяка составляло 4 руб., а казённого келейника – 1.5 руб. с гривной. Для сравнения: жалованье келейного старца составляло 2 руб., житника – 1 руб., а дворецкий старец получал 4 гривны. Таким образом, оплата светских чиновников, за исключением келейника, была довольно высокой по сравнению с монахами, при этом они (чиновники) не входили в состав монастырского собора, контролирующего расходы большой монастырской казны. Только «поговоря на соборе» принимались решения о выдаче крупных средств по государеву уложению или указу. Однако все текущие расходы находились под контролем светских лиц, ведающих ключевыми сферами хозяйственной деятельности совместно со старцами: старец-казначей и казённый дьяк, старец-келарь и келарский дьяк, старец-келейник и казённый келейник, старец-житник и житничный дьяк, старец-дворецкий и светский дворецкий. Это закономерно в условиях функционирования системы государственной поддержки церковных институтов, в том числе через внедрение руги как богатым, так и убогим монастырям, а также приходным церквям, включая хлеб, соль, деньги, воск на свечи, мёд на кутью, пшеницу на просфоры.

За недобросовестное выполнение обязанностей по молению за благочестивого царя и за всех православных Стоглавый собор 1551 г. предписывал лишать виновных руги и милостыни и посылать на их место иных попов и дьяконов⁶⁰. Закрепленная Стоглавым собором практика предоставления руги сохранялась на протяжении всего XVII в.⁶¹ В этой ситуации показательным, что вопрос о принадлежности монастыря той или иной административной единице решался не представителями церковных структур, а через организацию сыска приказной избой во главе с воеводами, которые направляли на место сына боярского и подьячего⁶².

В то же время поповские старосты своё значение как важнейшего элемента системы местного управления сохраняли. Они осуществляли контроль над духовенством десятины, проверяли жалованные, благословенные, ставленные грамоты, и если не было подписей или отметок об оплате пошлин и данных денег, взыскивали штрафы, отправляли виновных в различных нарушениях в Москву. При этом им разрешалось просить в помощь стрельцов, приставов и пушкарей у воевод, которые должны были оказывать всяческое содействие местным церковным властям⁶³. Помимо этого на них возлагалась обязанность сбора святительской дани и пошлин, которые собирали ранее в свою пользу

⁵⁹ Хозяйственные книги Чудова монастыря 1585/86 г. М., 1996. С. 142.

⁶⁰ РЗ. Т. 2. С. 293.

⁶¹ Маландин В.В. Государственная поддержка церковных институтов в XVI–XVII вв. и реализация решений Стоглавого собора 1551 г. // Преподаватель XXI век. 2012. № 4.

⁶² Акты исторические, собранные и изданные Археологической комиссией. Т. III. СПб., 1841. № 103. С. 142.

⁶³ Акты Сийского монастыря. Вып. 1. Грамоты патриарха Филарета (1619–1633). Архангельск, 1913. № 6, 11, 18, 19.

светские лица – десятильники и «заезщики», приезжающие за данью. Теперь эти средства поступали через поповских старост сразу в святительскую казну.

Местным духовным властям вменялось в обязанность не только участвовать в дозорах, проводимых по инициативе Москвы, но и обкладывать данью новоприбылые церкви⁶⁴. Новые данные вносились в окладные книги, по которым собирались окладные доходы. Для каждой церкви устанавливался определённый размер дани, десятильничего налога и заезда. По десятинам ежегодно рассылались грамоты ответственным за сбор денег лицам, подтверждающие их полномочия и конкретный порядок деятельности в наступающем году. Размер дани устанавливался в зависимости от количества дворов согласно дозорным книгам.

Поповские старосты отвечали за церковные десятины, граница которых соответствовала уездному делению, как и губа у губных старост. Наделение поповских старост функциями надзора за священниками и дьяконами, фактическое расширение объёма полномочий по сравнению с традиционно установленными по основной деятельности, также сближало их с губными старостами. Первоначально они должны были «дозировать» священников и дьяков на предмет соответствия «священным правилам и церковному уставу»⁶⁵. Однако важнейшей стороной их деятельности становились различные сборы с духовенства в пользу главы епархии. Именно финансово-податная сфера объединяла их с земскими старостами.

Если церковь получала жалованную грамоту, освобождающую от финансового контроля поповских старост, окладные сборы с неё увеличивались вдвое. Так называемые грамотчики самостоятельно доставляли их главе епархии, увеличивая доход епархиальной казны. В остальных случаях поповские старосты ведали сбором неокладных доходов с духовенства: сборами за венчание, похороны, с перехожих, новоявленных грамот, с явочных от обеден. Доставлялись ими и «пенные» деньги – штрафы за различные нарушения представителей духовенства. Осуществление сыска и выполнение судебных функций также позволяли пополнить казну главы епархии за счёт «пошлин, и присуда, и правого десятка». Известны случаи, когда поповский староста делал обыск у священника и участвовал в разборе иска посадского человека против посадского дьячка⁶⁶.

Призванные надзирать за поповскими старостами протопопы также занимались сбором окладных и неокладных доходов с церковью епархии. Они совместно с поповскими старостами «дозирали» и новоприбылые церкви, «доправляли» на священниках недополученные вовремя венчальные и похоронные пошлины, а также начисленные за просрочку уплаты пени, сыскивали утаённые поповскими старостами деньги и досылали их вместе с пенными деньгами и таможенными пошлинами главам епархии. В случае нарушений со стороны поповских старост к контролю над ними привлекались и воеводы, «доправлявшие» пенные деньги за несвоевременное предоставление окладных доходов. Показательно, что неокладные доходы, полученные с вотчинных крестьян епархии, передавались архиерею представителем местного земского управления – земским старостой. Это подтверждает, что в системе епархиального управления использовались не только выборные представители духовенства, но и земские органы власти. В отличие от губных старост, избираемых всеми категориями населения, поповские старосты выбирались в рамках своей

⁶⁴ РГАДА, ф. 235, оп. 2, д. 4, л. 133, 265, 299, 324, 340, 350; д. 5, л. 124, 278.

⁶⁵ РЗ. Т. 2. С. 278.

⁶⁶ РГАДА, ф. 235, оп. 2, д. 5, л. 52, 422, 505, 645, 646.

социальной группы, но их количество в одной десяatine, как и в губном управлении, зависело от различных факторов. Два поповских старосты одновременно могли быть как в крупных, так и в небольших десятинах⁶⁷. Как и у губных старост, сроки пребывания поповских старост на должности не имели чёткой регламентации. Ежегодно могли сменяться поповские старосты как в крупных, так и в небольших десятинах. Длительное время поповские старосты оставались, как правило, в малых десятинах, но были и исключения. В целом можно говорить о близости поповских, губных и земских старост как элементов единой системы местного управления.

Епархиальное управление, объективно занимая промежуточное место между центральным и местным управлением, функционировало на тех же основах, что и приказная система. В архиерейских дворах также имелись должности дворецкого и казначея, а на примере Патриаршего двора наиболее наглядно проявлялся процесс оформления соответствующих приказов – Дворцового и Казённого. Для этих структур характерны те же процессы, что и для государственных приказов на протяжении всего XVII в. Но обусловлено это не внутренней эволюцией, а теми тенденциями, которые характеризуют взаимоотношения Церкви и государства в соответствующий период развития российской государственности.

В целом система церковного управления вписывалась в общегосударственные процессы. Она органично сочетала приказные и выборные элементы управления, обеспечивала включённость духовенства в деятельность государственно-общественных институтов как на центральном, так и на местном уровнях, в том числе участие в Земском соборе, в советах городов, выборах губных старост. В то же время основная особенность церковного управления обуславливалась прежде всего традицией соборности, отрицавшей соподчинение иерархов и не позволявшей сформировать центральные общероссийские приказы в рамках Русской Православной Церкви. Они могли возникать только вне её, как это было с Монастырским приказом, против которого активно выступало духовенство. При этом епархиальные органы управления, фактически являясь центральными, но только в рамках епархии, с одной стороны реализовывали модель, характерную для приказов, с другой – имели особенности, обусловленные спецификой уездов, входящих в состав епархии.

В XVI–XVII вв. христианское и государственное слились в одно понятие «Святая Русь». В это время власть митрополита и патриарха, равно как власть князя и царя, простирались на всю территорию России. Обе администрации дополняли и дублировали друг друга в управлении государством, в годы кризисов оказывали взаимную поддержку, и это единство было залогом выживаемости и жизнестойкости. Этому способствовало развитие системы церковного управления в рамках общих тенденций, характерных для государственного управления, как на местном, так и центральном уровнях. Государство максимально использовало потенциал приказной системы и местных выборных институтов как опоры формирующегося российского абсолютизма. Всю практику управления XVI–XVII вв. можно рассматривать как поиск баланса приказных и выборных элементов в единой системе государственного и церковного управления в целях обеспечения поступательного развития России, единого и в то же время многонационального, многоконфессионального государства, состоящего из различных территорий, имеющих свои особенности.

⁶⁷ Там же, оп. 3, д. 183, 134; оп. 2, д. 5, л. 42, 120, 397, 464, 546, 653.