

О. В. Новохатко

ДОКУМЕНТООБОРОТ В ПРИКАЗАХ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XVII в.

Рассматривается эффективность работы такого государственного учреждения второй половины XVII в., как Разрядный приказ: реальный объем работы, скорость рассмотрения и решения дел, которые дифференцировались по иерархии ценностей. На первом месте стояли государственные, а не частные интересы, и в первую очередь решались вопросы, касающиеся национальной обороны.

Приказы возникли в XVI в. сначала как группа лиц, выполнявших распоряжения великого князя. Со временем приказы обрели черты постоянных государственных учреждений. Их расцвет приходится на XVII в., но уже в конце XVII — начале XVIII вв. система приказов была уничтожена Петром I. Насильственный слом приказной системы оставил открытым вопрос о том, изжили ли себя приказы к этому времени как система органов государственного управления или у них еще имелся потенциал для развития [см.: Милуков, 1905; Богословский, 1928, 1929; Устюгов, 1964; Ерошкин, 1983; Козлов, 1983; Медушевский, 1983, 1985, 1989; Анисимов, 1997; и др.]. Многие историки пытались разрешить этот и неразрывно связанный с ним вопрос об эффективности приказной системы вообще. Несмотря на голоса, звучавшие в защиту приказов [см.: Веселовский, 1912], в исторической литературе и в массовом сознании прочно утвердилось мнение о неэффективности приказной системы управления [см., например: Дмитриев, 1899; Кеер, 1960; Анисимов, 1997]. Думается, что основанием для таких суждений служат два обстоятельства. Во-первых, устаревший взгляд на теорию управления, в частности на вопросы централизации и децентрализации, соотношения отраслевого и территориального принципов управления. Второй причиной негативной оценки приказной системы является недостаточная ее изученность. Казалось бы, о приказах написано много¹, однако нет представления о реальном объеме работы отдельного приказа, ее интенсивности, эффективности, т. е. в общем-то нет представления, как действительно работал центральный аппарат управления.

Одним из основных критериев эффективности работы любого учреждения является скорость прохождения информации внутри этого учреждения, по его вертикальным и горизонтальным уровням, т. е. скорость прохождения документов, оперативность принятия решений руководством и исполнения этих решений подчиненными. Для определения этого параметра необходимо рассмотреть конкретные комплексы документов, отражавшие дела, решавшиеся в учреждении. А что-

¹ Новейшее исследование эволюции приказной системы управления, содержащее широкий и разнообразный анализ отечественной и зарубежной литературы по теме, принадлежит перу К. В. Петрова [2005].

бы картина была правдивой, следует не выхватывать разрозненные дела из разных периодов работы учреждения, а рассмотреть его деятельность последовательно и непрерывно на протяжении одного срока, характеризующегося стабильностью как работы учреждения, так и его кадрового состава. Разумеется, для такой детализации необходимо исследование на «микроуровне», из чего, в свою очередь, вытекает необходимость остановить внимание на одном учреждении и ограничиться достаточно узкими временными рамками. Для XVII в. оптимальным в этом отношении представляется Разрядный приказ (или Разряд) — один из важнейших приказов (вместе с Поместным) со сравнительно большим штатом (около 150 человек). Разряд ведал служилыми людьми по отечеству всего Русского государства (а значит, его главными военными силами), военными делами и управлением южными (украинными) городами и уездами. Что касается хронологических рамок, то одним из наиболее показательных для изучения государственного управления периодов является первый год правления Федора Алексеевича — 7185-й (1676/77), отмеченный относительной внешне- и внутривнутриполитической стабильностью. В этом году был упразднен и Приказ тайных дел, сместивший центр тяжести во всей системе управления XVII в. Таким образом, приказная система предстает «незамутненной», «чистой». Система летосчисления выбрана по старому стилю — «от сотворения мира», «сентябрьским» годом, что объясняется годовой цикличностью приказного делопроизводства.

Широко известно выражение «приказная волокита», которое — раз уж оно появилось в русском языке — должно было иметь под собой основание. Однако очевидно, что оно отражало опыт взаимодействия частных лиц с приказами как судебными инстанциями. Скептическое отношение к одной из сфер деятельности приказов в глазах потомков как-то само собой распространилось и на работу центральных органов управления в целом. Представление о приказной системе как о неэффективной базируется прежде всего на априорной убежденности в ее неповоротливости, медлительности. Такую убежденность следует проверить источниками.

Поскольку стержневой проблемой Русского государства в XVII в. было поддержание его территориальной целостности, угрожаемой на огромном протяжении границ с юго-запада, юга и юго-востока, естественно, что приоритеты в деятельности центральных органов управления, и особенно Разрядного приказа, определялись в первую очередь вопросами национальной безопасности, т. е. военными. Сколько времени дело «лежало» в приказе, как быстро оно проходило через бюрократические процедуры, зависело от ситуации, от места дела в иерархии государственных ценностей, а значит, от того, в какой степени оно касалось вопросов обороны.

Быстрее всего решались дела, непосредственно связанные с защитой границ. Год 7185 (1676/77) был для Разряда годом подготовки и проведения важной военной операции по защите от турецко-татарской армии города Чигирина, но деятельность приказа по организации обороны южных рубежей государства продолжалась в течение всего года. С разных участков южной укрепленной линии — Белгородской засечной черты — в Разряд поступали донесения о ситуации на гра-

нице: о нападениях татар, о делах Белгородского полка под командованием боярина кн. Г. Г. Ромодановского, о комплектовании Белгородского полка и гарнизонов южных городов и т. п.

Ответы на грамоты, в которых сообщалось о нападениях на южные рубежи, составлялись в максимально короткие сроки. Информация городских воевод о нападениях кочевников на пограничные укрепления почти всегда доводилась до сведения верховной власти, поэтому в сроки от 3 до 8 дней, за которые в Разряде готовили ответы на отписки воевод, непременно входил и доклад царю и Думе, а также нередко подготовка выписки. Если же о содержании отписки не докладывалось «в верх», то решение по отписке принималось в Разряде в день ее получения, а ответную грамоту отправляли на следующий день или через день после указания руководства Разряда. Отписка валуйского воеводы К. Лодыженского о нападении татар на Валуйки 30 сентября 1676 г. шла из Валук 13 дней и была подана в Разряде валуйским пушкарем С. Потемкиным 13 октября. В этот же день по информации, содержащейся в отписке, и по результатам допроса пушкаря руководитель Разряда думный дьяк В. Г. Семенов распорядился послать грамоты в Белгород к Ромодановскому, с тем чтобы он сообщил во все подведомственные ему города о «вестях» и необходимости разведки.

Указ Ромодановскому по этой помете был написан уже на следующий день, и отсылка должна была состояться немедленно и срочно, на ямских подводах «нарочно», но в связи с дополнительными обстоятельствами была отложена на 4 дня: на другой день после составления указа Ромодановскому (15 октября) в Разряд была доставлена еще одна отписка из Нового Оскола от воеводы А. Щепотева о нападении татар на город и повреждении ими вала между Новым Осколом и Верхососенским. Воевода докладывал также о невозможности восстановления разрушенных укреплений своими силами. В связи с этим новым сообщением 16 октября Г. Г. Ромодановскому была составлена еще одна грамота, в которой повторялись указания предыдущей, но, кроме того, предписывалось в города «по черте» и «за чертой» послать из Белгорода или других мест, «откуда пригоже», подкрепление.

В тот же день, 16 октября, были написаны еще две грамоты: воеводе М. Телегину в Верхососенский с требованием сообщить о произошедших во вверенной ему крепости событиях и воеводе К. Лодыженскому в Валуйки с указаниями крепить по возможности обороноспособность города своими силами и интенсифицировать деятельность разведки. Наконец, на следующий день, 17 октября, была написана грамота воеводе А. Ф. Щепотеву в Новый Оскол, идентичная по содержанию предыдущей грамоте. Все грамоты — Г. Г. Ромодановскому (и первая, и вторая), М. Телегину, К. Лодыженскому и А. Щепотеву — были посланы в один день — 17 октября [см.: РГАДА, ф. 210, оп. 6д, д. 95, л. 135].

По менее срочным вопросам укрепления южных рубежей распоряжения Разряда направлялись в города в сроки от недели до месяца (в последнем случае — в связи с подготовкой сложной и объемной выписки о переносе в более удобное место стоячего острожка близ Сокольска). Следует отметить также, что скорость передачи информации внутри системы центральных органов управления была,

естественно, значительно выше, чем при корреспонденции с провинцией: памяти из Разряда в другие приказы по «пограничным» делам направлялись в день получения отписки.

Столь же оперативно руководство Разряда организовывало мобилизацию подведомственных приказу служащих в полковые канцелярии — разрядные шатры. Одной из разновидностей поручений, которые возлагались на подьячих помимо их приказной работы, была служба в разрядных шатрах, а также разовые поручения, связанные с обеспечением деятельности южных армий. Разрядный приказ являлся своего рода отделом кадров и для подьячих, и для вспомогательных служащих московских приказов. В главном подразделении Разрядного приказа — Московском столе — составлялись примерные списки подьячих разных приказов, которых надлежало направить в тот или иной полк. Затем для отправки выбранных подьячих в свое распоряжение Разрядный приказ посылал в соответствующие приказы памяти-запросы с указанием числа и категорий подьячих или конкретных имен и кратким изложением цели командировки.

9 мая 1677 г. был объявлен указ государя о формировании «украинных» полков, и командующий южной армией боярин кн. В. В. Голицын был «у руки» государя. Уже на следующий день после церемонии «отпуска» В. В. Голицына, 10 мая, глава Разрядного приказа утвердил подготовленный в Московском столе список подьячих для полковой канцелярии боярина [РГАДА, ф. 210, оп. 9а, д. 527, л. 83]. К черновой памяти-образцу в приказ Новой чети старый подьячий, составивший память, приложил записку: «Таковы ж писать в приказ Болшаго дворца, в Земской, в Помесной, в Большой приход, в Монастырской» [Там же, л. 85]. Памяти в указанные приказы были написаны, отредактированы, переписаны набело и отправлены в тот же день, что и память в приказ Новой чети, 12 мая 1677 г. [Там же, л. 84, 86, 89, 93, 97, 104].

18 июня 1677 г. в Москве были получены данные разведки об энергичном движении турецко-татарских сил к Чигирину, в связи с чем в тот же день был принят указ об усилении главной армии В. В. Голицына полками бояр князей П. И. Хованского и В. Д. Долгорукова. В. Д. Долгоруков выехал из Москвы в Брянск 19 июня, П. И. Хованский во Мценск — 26 июня. Назначения приказных и городских подьячих в эти полки состоялись 20 июня [Там же, л. 176—181], т. е. на следующий день или через день после постановления правительства о полках П. И. Хованского и В. Д. Долгорукова. 21 июня были подготовлены черновики, а затем и беловые грамоты в города, откуда подьячих надлежало выслать в полк В. Д. Долгорукова [Там же, л. 185, 188—189 об.]. Через день после решения В. Г. Семенова были готовы грамоты к городovým воеводам, которые должны были отправить подьячих в полк П. И. Хованского. В ходе подготовки этих грамот Разряд получил от верховного командования информацию об изменении планов кампании: полк В. Д. Долгорукова передислоцировался из Брянска в Псков. В течение трех-четырех дней в документы были внесены необходимые изменения, и 27 июня, т. е. через неделю после определения кандидатур городских подьячих, грамоты были отосланы из Москвы [Там же, л. 234—236, 237—239].

По разным причинам как объективного, так и субъективного характера не все подьячие смогли выехать в полки, и воеводы направляли в Разряд запросы о недостающих канцелярских кадрах. Выписки по отпискам полковых воевод о нехватке подьячих в разрядных шатрах составляли в Разряде в день получения отписки, грамоты городовым воеводам о высылке подьячих в полки готовили в приказе 4 дня.

Командировка в полк, как всякое дальнейшее путешествие, была связана с большими расходами. Как известно, служилые люди по отечеству (к которым с оговоркой можно отнести и приказных подьячих) снаряжались в военные походы за свой счет, в отличие от служилых людей по прибору, которые частично финансировались государством, и от ратных людей полков «нового строя», которые находились полностью на государственном обеспечении. Большая часть подьячих не могла самостоятельно осилить финансовую нагрузку такой «посылки». Поэтому многие назначенные в полковые канцелярии подьячие обращались в Разряд как в свое главное ведомство и в приказ, из которого они направлялись на военную службу, с просьбой оказать финансовую помощь. Помощь могла выражаться в досрочной выплате годового денежного жалованья, в выдаче специальных подъемных денег, в оплате транспортных расходов, наконец, некоторые подьячие просили вовсе отставить их от полковой службы. По установившемуся правилу денежное пособие выплачивалось подьячему из казны того приказа, в котором он числился. В самом Разрядном приказе такие вопросы решались перепиской Московского и Новгородского столов с казной Разряда — денежным столом. Превалирование государственных интересов над частными, даже в том случае, если частные интересы находились в теснейшей зависимости от государственных, сказывалось на темпе решения и этих дел: составление выписок по челобитным подьячих об отставке от полковой службы занимало в приказе 4 дня, по челобитным о выдаче денежных пособий для полковой службы — от 5 до 14 дней; памяти в приказы о выдаче субсидий подьячим направляли из Разряда в течение 1—7 дней, а письма в денежный стол Разряда — в течение 5—9 дней после распоряжений разрядных дьяков о выплатах. Эти сроки также трудно назвать затянутыми.

Темпы работы разрядных служащих в делах, связанных с вопросами обороны, никак нельзя назвать «волокитой»: за 10 дней в сентябре 1676 г. менее 35 человек подьячих Московского стола (а скорее всего значительно меньшее число, поскольку заняты этим мероприятием были далеко не все служащие стола) проанализировали данные о всем личном составе Белгородского полка — 47 267 служилых людях, как находящихся в походе, так и оставленных «для береженья» Белгорода и Курска. За это время были проверены данные присланной из полка росписи, «написана в Розряде для ведома» роспись ратных людей, которым в прошлом 184 (1675/76) г. велено быть «в полках з бояры и воеводы по наряду», обе росписи сличены, выявлено количество служилых людей «в полку налицо» от требуемого количества «призыва», число нетчиков, беглецов, «прибылых ратей» и, таким образом, оценен личный состав южной армии и ее готовность к грядущим боевым действиям [РГАДА, ф. 210, оп. 6д, д. 95, л. 108.]. Меньше чем за месяц в конце зимы — начале весны 185 (1676/77) г. в Московском же столе был составлен свод-

ный документ, содержащий подробные сведения о двадцати восьми с половиной тысячах человек (точнее, 28 571 чел.) и о гарнизонах и материальной части шестидесяти трех городов Белгородской черты [РГАДА, ф. 210, оп. бд, д. 95, л. 2 об., 3—4 об., 32 об.].

Нельзя сказать в то же время, что и «мирные» дела решались Разрядом неоперативно. Одной из главных функций Разрядного приказа было администрирование служилых людей по отечеству во всех областях их деятельности — военной, гражданской, придворной. Поэтому Разряд являлся своего рода информационным центром, в который стекались сведения обо всех переменах в жизни служилого человека, имеющих значение для государственной службы, необходимые для осуществления им собственных функций или для запросов других учреждений. Ответы на информационные запросы других приказов по делам, входившим в компетенцию Разряда, готовились разрядными подьячими в течение 4—5 дней в «простых» случаях и от нескольких дней до нескольких месяцев, когда требовалось собрать большой объем информации или сбор сведений оказывался по каким-либо причинам затрудненным.

Разряд был «отделом кадров» для приказных подьячих и вспомогательных служащих не только в том отношении, что в нем была собрана вся информация о них. Сотрудники всех московских приказов были как бы приписаны к Разряду, без его ведома и разрешения им не могло быть поручено никакое дело другими приказами. Поэтому если возникала такая необходимость, приказ обращался в Разряд с просьбой определить столичных чиновников соответствующей категории к требуемому делу. Для командирования подьячего в свое распоряжение приказ посылал в Разряд память-запрос с указанием числа и категорий подьячих и кратким изложением того дела, для которого эти подьячие были потребны. Обычно это были ограниченные по времени мероприятия (в отличие от каждодневной текущей работы), которые организовывались приказом в соответствии с его функциями. По всей видимости, они не требовали специальной квалификации, которой обладали подьячие приказа-«заказчика» (хотя в целом все приказные подьячие были универсальными служащими). Поэтому для проведения такого мероприятия приказ через Разряд «нанимал» временных служащих, которые после исполнения дела возвращались к своим основным обязанностям. Разрядному приказу необходимо было от 1 до 5 дней, чтобы удовлетворить требование другого приказа о предоставлении подьячих для командировок из этих приказов: за это время в Разряде составляли примерный список подьячих, руководство приказа определяло нужные кандидатуры и в соответствующие приказы отправляли памяти с требованием выслать подьячих в Разряд.

Кроме решения оборонных задач на подведомственных территориях, в компетенцию Разряда входило разрешение различных местных административных конфликтов. Одной из наиболее часто провоцирующих конфликты ситуаций была смена местного руководства — воеводы и дьяков с подьячими. За разрешением противоречий представители местной власти и служилые люди обращались в свое центральное ведомство — Разрядный приказ. Конфликты между членами мест-

ной администрации и другие проблемы местного управления решались в Разряде в среднем в течение 2 недель, а в сложных случаях, требовавших составления обширных выписок, — нескольких месяцев. Споры городских служилых людей, подчиненных Разряду (кроме уголовных дел, находившихся в ведении местных властей), в случае, если одна из сторон обращалась в Москву, решались в Разряде в течение 1—2, иногда 3 недель (от визы разрядного дьяка на входящем документе до подготовки директивной грамоты городовому воеводе). Такая оперативность объясняется во многом тем, что в Разряде определялось общее («генеральное») решение проблемы, а вся процедура его осуществления перекладывалась на местные власти.

Устойчивость и эффективность управляющей структуры зиждется на гибкости, адаптивности этой структуры. Последнее же в огромной степени определяется быстротой реагирования управленца на поступающую от управляемого объекта информацию. Скорость рассмотрения и решения дел в Разрядном приказе в 7185 (1676/77) г. дифференцировалась в зависимости от иерархии ценностей: на первом месте стояли государственные, а не частные интересы, а среди государственных — проблемы национальной обороны (подчеркнем, что эти проблемы были реальностью, а не политическим лозунгом). Дела этой категории, входящие в компетенцию Разрядного приказа, решались его администрацией и служащими исключительно оперативно. Однако и большая доля частных проблем разрешалась в Разряде далеко не медленными темпами. В целом, что касается скорости прохождения документов в приказе, деятельность Разряда в 7185 (1676/77) г. можно признать эффективной.

Анисимов Е. В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII в. СПб., 1997.

Богословский М. М. Административные преобразования Петра Великого в 1699—1700 гг. Ч. 1. Боярская дума // Изв. АН СССР. Сер. 7. 1928. № 4/7.

Богословский М. М. Административные преобразования Петра Великого в 1699—1700 гг. Ч. 2. Приказы и местное управление // Изв. АН СССР. Сер. 7. 1929. № 1.

Веселовский С. Б. Приказной строй управления Московского государства // Русская история в очерках и статьях. Т. 3. Киев, 1912.

Дмитриев Ф. М. История судебных инстанций и гражданского апелляционного судопроизводства от Судебника до Учреждения о губерниях // Дмитриев Ф. М. Соч. Т. 1. М., 1899.

Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983.

Козлов О. Ф. Переход от приказной системы управления к коллегиальной в русской дореволюционной и советской историографии // Историография и источники истории государственных учреждений и общественных организаций СССР. М., 1983.

Медушевский А. Н. Развитие аппарата управления России в первой четверти XVIII в. // ИСССР. 1983. № 6.

Медушевский А. Н. К изучению государственного аппарата в период утверждения абсолютизма (первая четверть XVIII в.) // Общественно-политическое развитие феодальной России. М., 1985.

Медушевский А. Н. Петровская реформа государственного аппарата: цели, проведение, результаты // Реформы второй половины XVII—XX в.: подготовка, проведение, результаты. М., 1989.

Милоков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905.

Петров К. В. Приказная система управления в России в конце XV—XVII вв.: формирование, эволюция и нормативно-правовое обеспечение деятельности. СПб., 2005.

РГАДА, ф. 210 (Разрядный приказ), оп. 6д, д. 95; оп. 9а.

Устюгов Н. В. Эволюция приказного строя Русского государства в XVII в. // Абсолютизм в России (XVII—XVIII вв.). М., 1964.

Keeh J. L. The regime of Filaret, 1619—1633 // Slavonic and East European Review. 1960. Vol. 38, nr 91.