

DOI: 10.17803/2542-2472.2024.31.3.037-041

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИКАЗНОЙ СИСТЕМЫ ЦЕНТРАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (КОНЕЦ XV — ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА XVI в.)

Шауро Ирина Геннадьевна,

доцент кафедры истории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), кандидат юридических наук
125933, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
igshauro@msal.ru

Плеханова Марина Александровна,

студент Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125933, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
plekhanova_0505@mail.ru

© Шауро И. Г., Плеханова М. А., 2024

Аннотация. В статье представлен авторский анализ организационно-правовой основы приказной системы, которая оформилась в Русском государстве в конце XV — первой половине XVI в. В рассматриваемый период ранее существовавшая дворцово-вотчинная система органов, нацеленная на решение прикладных задач обеспечения управления княжеским двором, но предполагавшая наличие боярских вотчин, уже не могла эффективно отвечать вызовам, стоящим перед государством. Возникла необходимость в органах централизованного государственного контроля и управления. Такими органами стали приказы. Одновременно уровень развития права позволил придать как самой приказной системе, так и ее функционированию нормативные черты. В источниках того времени не просто упоминаются те или иные органы и должности, но и устанавливаются основы их правового статуса: место в системе органов власти и управления, права, обязанности, ответственность. Безусловно, такое закрепление, принципиально отличавшееся от прежнего подхода к данному вопросу, в конце XV — первой половине XVI в. не носило системный и всеобъемлющий характер. Но в то же время очевидно, что оно уже оформилось. Авторами рассмотрены признаки зарождения правового регулирования как организационной структуры приказов, так и порядка их функционирования. По результатам исследования делается вывод о том, что в конце XV — первой половине XVI в. организационно-правовая основа приказной системы Русского государства уже начала формироваться на базе ключевых нормативных актов того времени — Судебника 1497 г. и Судебника 1550 г. Действуя под контролем государя, приказная система выступала стержнем в управлении объединенным государством. Заложенные законодателем основы функционирования приказов обеспечили эффективное руководство и системный подход к решению внутригосударственных проблем.

Ключевые слова: боярин; дьяк; окольничий; организационно-правовые основы; подьячий; приказ; приказная система; Русское государство; Судебник 1497 г.; Судебник 1550 г.; судья; центральное управление.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL GROUNDS FOR THE ACTIVITIES OF THE PRIKAZ SYSTEM OF CENTRAL GOVERNMENT IN RUSSIA (LATE 15TH — FIRST HALF OF THE 16TH CENTURY)

Irina G. Shauro,

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of History of the State and Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation

igshauro@msal.ru

Marina A. Plekhanova,

Undergraduate Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation

plekhanova_0505@mail.ru

Abstract. The paper presents an author's analysis of the organizational and legal basis of the prikaz system that was formed in the Russian state at the end of the 15th — first half of the 16th centuries. In the period under review, the previously existing palace and patrimonial system of organs, aimed at solving the applied tasks of ensuring the management of the princely court, but assuming the presence of boyar estates, could no longer effectively respond to the challenges the state faced. There was a need for centralized state control and management bodies. Prikazes were such bodies. At the same time, the level of development of law made it possible to give both the prikaz system itself and its functioning normative features. The sources of that time not only mention certain bodies and positions, but also establish the foundations of their legal status: a place in the system of government and administration, rights, obligations, responsibility. Of course, such a consolidation, that was fundamentally different from the previous approach to this issue, at the end of the 15th — the first half of the 16th century was not systemic and comprehensive. At the same time, it is obvious that it had already taken shape. The authors considered the signs of the origin of legal regulation of both the organizational structure of prikazes and the procedure for their functioning. According to the results of the study, it is concluded that at the end of the 15th — the first half of the 16th century organizational and legal foundations of the prikaz system of the Russian state had already begun to form on the basis of key regulations of that time — the Judicial Code of 1497 and the Judicial Code of 1550. Acting under the control of the sovereign, the prikaz system acted as the core in the management of the united state. The fundamentals of the functioning of orders laid down by the legislator provided effective leadership and a systematic approach to solving domestic problems.

Keywords: boyar; scribe; okolnichiy; organizational and legal basis; chicaner; prikaz; prikaz system; Russian state; Sudebnik 1497; Sudebnik 1550; judge; central management.

К концу XV в. Великое княжество Московское значительно расширило свои владения, в связи с чем увеличилась сложность управления столь обширной территорией, а также появилась необходимость в укреплении власти монарха крупного централизованного государства. Прежние формы регулирования общественной жизни стали менее эффективными и не были способны системно и всеобъемлюще координировать управление государством, поскольку они, как правило, способствовали решению конкретных проблем и вопросов, а не всестороннему контролю общественного пространства. В результате в России начала оформляться совершенно новая система центрального управления — приказная. В Судебниках 1497 г. и 1550 г. были отражены ее ведущие организационно-правовые основы. Их анализ является целью данной статьи.

В исторической науке зарождение приказов как органов управления принято связывать с именем великого князя Московского Ивана III, в чьи годы появились учреждения, действовавшие в тесной взаимосвязи с верховной властью. Так, по мнению К. А. Неволлина, Иван III учредил Разрядный приказ, задачами деятельности которого были организация вооруженных сил и управление служилыми людьми; Житный приказ, базирующийся на сборе и распределении хлебных запасов среди населения в тяжелые годы; Холопий приказ, в ведомость которого входило рассмотрение дел, связанных с регламентацией жизни зависимой части населения, и др.¹ Несмотря на то что само слово «приказ» в законодательных памятниках того времени не встречается, им уже тогда выражалась «подведомственность людей различного рода особенным великокняжеским чиновникам»². В годы правления Ивана III приказы не только появлялись и активно распространялись по всей территории государства, но и стали обретать собственную структуру. Становление организационно-правовых основ их деятельности достаточно четко прослеживается в Судебнике 1497 г. Например, в ст. 1–14 Судебника обозначен круг великокняжеских чиновников, которые занимались отправлением дел в приказах. Важно иметь в виду, что на тот момент слово «судить» носило более обширный характер, нежели в привычном понимании этого слова в современном обществе, ведь под ним понималось не только рассмотрение конкретного дела, но и весь порядок судопроизводства, включая административное производство. Об особо высоком статусе лиц, осуществляющих указанные полномочия, говорит и тот факт, что вплоть до упразднения приказной системы, начальников приказов в Московском государстве называли именно «судьями». Таким образом, можно сделать вывод о том, что лица, отправляющие дела в приказах, занимали в них главенствующие позиции, сосредотачивая в своих руках довольно широкий спектр полномочий, в том числе судебных. В соответствии с вышеназванными статьями (ст. 1–14), «окольный», «дьяк», «подьячий» и «боярин» являлись необходимыми участниками процесса, непосредственно осуществляли судебную власть и являлись высшими должностными лицами в приказной системе. Статья 1 Судебника 1497 г. позволяет определить некую иерархию внутри приказов, обозначив из вышеназванных должностей беспорных лидеров — бояр. На ранней стадии развития приказной системы члены Боярской думы в качестве судов первой инстанции разрешали споры между собственными членами, должностными лицами приказов и местными судьями. Более того, анализ законодательного памятника показывает, что Боярская дума практически на постоянной основе выступала в качестве суда апелляционной инстанции наряду с великокняжеским судом, что вновь подчеркивает особый статус боярского сословия среди всех должностных лиц в приказах. Статья 2 данного акта свидетельствует о том, что на момент составления Судебника среди приказов уже существовало разграничение полномочий, хотя и довольно размытое. В статье реализуется институт подсудности, который заключается в запрете рассмотрения судом дела, подведомственного по своему содержанию другому суду. Статья 3 указанного Судебника описывает порядок взимания пошлин должностными лицами приказов за рассмотрение дел в судах. В данном положении можно проследить разницу в размере судебной пошлины, выплачиваемой боярину («два алтына») и дьяку («осмь денег»). Стоит отметить, что законодатель признает обязанность в выплате судебной пошлины за стороной, проигравшей дело. В этих же статьях можно проследить и наличие правовых основ работы приказов: требование «судом не мстити, ни дружити никому» (ст. 1), всех «управить, кого пригоже» (ст. 2), «посулов не брать от суда и от печалованья»

¹ Неволлин К. А. Образование управления в России от Иоанна III до Петра Великого // Полное собрание сочинений К. А. Неволлина. СПб., 1859. Т. 6. С. 38.

² Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. СПб.: Типо-литография И. А. Ефрона, 1898. Т. 25. С. 187.

(ст. 3)³. Отдельные положения Судебника 1497 г. представляют собой регламентацию деятельности приказной системы и содержат основы, определяющие ее организационно-правовую структуру.

Со временем приказы начали играть определяющую роль в центральном управлении. Они, будучи под пристальным вниманием монарха, выполняли функции государственного управления, решали хозяйственные и судебные вопросы, «руководствуясь принципом прецедента»⁴. Данный процесс на законодательном уровне был закреплен в Судебнике Ивана Грозного 1550 г. В частности, в ст. 7 данного Судебника говорится: «А кто к которому боярину, или дворецкому, или казначею, или к дьяку придет жалобник его приказу, и ему жалобников своего приказу от себя не отсылати, а давати ему жалобником своего приказу всем управа, которой будет жалобник бьет челом по делу»⁵. Анализ данной статьи позволяет сделать вывод о том, что, помимо официального закрепления в законодательном акте понятия «приказ», к моменту принятия Судебника приказная система в полной мере состоялась как система органов центрального управления и имела свою собственную компетенцию, за помощью к которой могли обращаться «жалобники» — жители Московского государства. Вполне очевидно, что приказы должны были соответствовать действующему на тот момент законодательству и не могли противоречить правовым нормам, поэтому законодателю необходимо было всесторонне описать их функционирование, включая контроль за их деятельностью и порядок рассмотрения жалоб от населения. Статья 7 Судебника 1550 г. предусматривала, что должностные лица не могли отсылать дела из своих приказов в другие, если «жалобник» обратился с делом, которое по своему содержанию должно было рассматриваться именно в этом приказе. Данная статья дает довольно детальное описание порядка рассмотрения органами власти жалоб от населения и в том числе ответственность как «судей» за нарушение данной нормы, так и самих «жалобников» за несогласие со справедливым отказом бояр в рассмотрении того или иного дела и обращение в вышестоящую инстанцию (к государю): «А которой жалобник бьет челом не по делу и бояре ему откажут, и тот жалобник учнет бити челом, докучати государю, и того жалобника вкинути в тюрьму»⁶. Помимо всего прочего, законодатель уделил внимание рассмотрению жалоб в высших инстанциях, тем самым более детально закрепив приказную систему с правовой точки зрения. Статья 28 Судебника Ивана IV регламентировала не только порядок производства, но и подчеркивала важность протоколирования рассматриваемых дел, устанавливая ответственность подьячих за его нарушение⁷, в связи с чем штат приказов формировался из судей, которые рассматривали жалобы и непосредственно их решали, и делопроизводителей — дьяков и подьячих.

Организационно-правовые основы приказной системы России, оформившейся в конце XV — первой половине XVI в., были определены законодательством того времени — Судебниками 1497 г. и 1550 г. Специфические властные органы действовали в тесной взаимосвязи с верховной властью, выполняли широкий спектр функций — от хозяйственных до судебных (на основе принципа прецедента), опираясь на штат профессиональных делопроизводителей — дьяков и подьячих. Действуя под контролем государя, приказная система стала неким стержнем в управлении объединенным после затянувшейся раздробленности государством. Заложенные законодателем основы функционирования приказов обеспечили эффективное руководство крупным централизованным государством и системный подход к решению внутrigосударственных проблем.

³ Судебник 1497 г. // Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. М. : Юридическая литература, 1985. Т. 2. С. 54–55.

⁴ Лисейцев Д. В. Судные приказы Московского царства в конце XVI — начале XVII в. // Российская история. 2010. № 6. С. 106.

⁵ Судебник 1550 г. // Российское законодательство X–XX вв. Т. 2. С. 98.

⁶ Судебник 1550 г. // Российское законодательство X–XX вв. Т. 2. С. 98.

⁷ Судебник 1550 г. // Российское законодательство X–XX вв. Т. 2. С. 102.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Лисейцев Д. В. Судные приказы Московского царства в конце XVI — начале XVII в. // Российская история. — 2010. — № 6. — С. 106–115.
2. Неволин К. А. Образование управления в России от Иоанна III до Петра Великого // Полное собрание сочинений К. А. Неволлина. — Т. 6 : Исследования о различных предметах законоведения. — СПб., 1859. — 643 с.

REFERENCES

1. Liseitsev DV. Court orders of the Moscow kingdom in the late 16th — early 17th centuries. *Russian History*. 2010;6:106-115. (In Russ.).
2. Nevolin KA. Education of management in Russia from Ivan III to Peter the Great. In: Complete works by K. A. Nevolin. Vol. 6: Research on Various Subjects of Law. St. Petersburg; 1859. (In Russ.).