

## ОСОБЕННОСТИ ИСТОРИЧЕСКОГО И ПРАВОВОГО ГЕНЕЗИСА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В РОССИИ

### PECULIARITIES OF THE HISTORICAL AND LEGAL GENESIS OF ADMINISTRATIVE LAW IN RUSSIA

С. А. Москаленко, И. А. Ряпухина, Е. А. Коломыцева

Moskalenko S., Ryapukhina I., Kolomytseva E.

**Аннотация:** Рассматривается формирование административного права в период определения функций и реорганизации государственного управления в условиях образования Русского централизованного государства. Показаны система приказного управления, структура приказов, делопроизводство и ограничения для служащих приказов. Обозначаются направления развития административно-правового регулирования.

**Abstract:** The formation of an administrative law in the time of functions determination and reorganization of government in the formation of the centralized Russian state are examined. The system of department management, structure of departments, paperwork and restrictions for employees of departments are shown. Areas of administrative and legal regulation are designated.

**Ключевые слова:** история государства и права России, Российское государство, функции государства, российская правовая система, административное право.

**Keywords:** history of state and law in Russia, the Russian state, functions of state, the Russian legal system, administrative law.

#### Введение

Административное право является одной из древнейших и фундаментальных отраслей правовой системы. Оно имело и имеет большое общественное значение для жизнеобеспечения и регулирования отношений, складывающихся в обществе. Современные условия способствуют обусловленности государственного управления с постановкой основной задачи — обеспечение согласованной, упорядоченной деятельности всех составляющих частей механизма исполнительной власти. В своей совокупности механизм исполнительной власти представляет государственную администрацию с полномочиями реализации своих прав в масштабах России. Органы исполнительной власти администрируют, то есть управляют экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества, обеспечивают практическую реализацию законодательных актов. Естественно, что их деятельность носит административный (управленческий, исполнительный, внесудебный) характер. Сам термин «административное» происходит от латинского слова *administration* и означает руководить, управлять. Управление чаще всего воздействует на сам процесс жизненного бытия, затрагивая все сферы и механизмы общества. Регулятором всех отношений воз-

никающих в сфере управления является административное право. Оно призвано регулировать общественные отношения, которые возникают в сфере государственного управления. Административное право, право внутриорганизационного характера, постоянно усиливает свою социальную значимость.

#### Основная часть

Формирование и определение основ правового регулирования административно-управленческой деятельности, нашедшие отражение в мерах по перестройке аппарата управления и переходе от построения его на территориальных началах к функциональному, были направлены на обеспечение внешней и внутренней безопасности, развитие производственных сфер, в которых было заинтересовано государство. Административное законодательство складывалось по двум основным направлениям: во-первых, ряд правовых актов и практическая деятельность способствовали закреплению и становлению системы управления государством, определяли их состав, структуру, порядок деятельности и делопроизводства (функционально-структурное направление); во-вторых, законодательство и правительственные мероприятия обуславливали основные направления государственно-управленческой деятельности.

Формирование сфер внешне- и внутривластной деятельности государства по функциональному принципу нашло отражение в создании законодательства и юрисдикционной деятельности по образованию приказного аппарата управления Русского централизованного государства, определило его внешние и внутренние функции. Появление специального функционально-отраслевого управления разными сферами деятельности государства отразило централизацию и развитие государственного управления. В этих процессах большую роль сыграло привлечение дворецких и дьяческого аппарата к решению важнейших государственных дел, к управлению. Большинство великокняжеских дворецких, а тем более дьяков, происходили из среды нетитулованного боярства, имевшего давние и прочные контакты с Москвой, и использовались великими князьями в борьбе с местной феодальной знатью. Одновременно в связи с новыми задачами, вставшими перед великодержавной канцелярией (казной), в особую должность выделялись казначеи, ведавшие финансовыми и внешнеполитическими делами. Дьяки государевой казны вели делопроизводство военно-оперативного характера, исполняли решения великодержавной власти, специализировались на выполнении конкретных поручений: дипло-

матических, финансовых, военных, ямских.

Специализация управленческой деятельности предопределила создание органов управления — приказов — с функциональным распределением дел, сменившим территориальное к середине XVI в. Приказ выступал частью механизма Русского централизованного государства, который от его имени и непосредственно на основе функционального принципа решал задачи руководства в сферах государственного управления и наделялся царем государственными полномочиями. При этом направления деятельности государства только формировались, что повлекло появление большого количества приказов, достигшего к середине XVII в. 60 (считая временные). Реализация формирующихся функций государства отразила их специализацию [7].

Внешние функции государства обеспечивались в сфере межгосударственных отношений и выстраивания взаимодействия с присоединяемыми территориями. Для их обеспечения формировалась система специализированных приказов. Вопросами внешнеполитического характера ведал Посольский приказ, учрежденный в 1549 г. К его компетенции относились обмен посольствами, предварительные переговоры с послами, расширение внешнеэкономических связей Русского государства и становление русско-европейского товарооборота, что способствовало определенной стабилизации внешнего положения страны. Приказ Казанского дворца и выделившийся из него в 1637 г. Сибирский приказ, приказ Малой России, Смоленский и др. играли важную роль в информировании двора о положении дел на границах, состоянии ввоза и вывоза товаров, таможенной политике и т. д.

Вопросами обороны занимались два военных приказа: Стрелецкий и Пушкарский. Первый управлял стрелецкими (пехотными) полками полевой и гарнизонной службы, организовывал «прибор» (набор) стрельцов из тяглых групп населения, а второй руководил производством оружия и пороха, в его веде-

нии состояли пушкари, пороховые мастера и т. п. В 1631 г. Пушкарский приказ насчитывал 479 человек. Приказ управлял и пушечными дворами в Москве, Новгороде и Пскове. С 1613 по 1643 г. существовали Казачий (снабжение казаков) и с 1613 по 1623 г. Панский (управление служилыми иноземцами) приказы. В 1613 г. для упорядочения и организации производства холодного и огнестрельного оружия была организована Оружейная палата, возглавлявшая оружейные склады. Кроме того, к вопросам обороны имели отношение следующие приказы: Сбора немецких кормов (30-е гг. XVII в.) — сбор средств на содержание наемных войск; Сбора ратных людей (1637—1654) — оборона южных границ; Ствольный (1647—1666) — изготовление стволов для ручного огнестрельного оружия (подчинен Оружейной палате). В 1649 г. был образован Рейтарский приказ, в ведении которого состояли полки нового строя: рейтарские, драгунские, солдатские. Вопросами обороны занимались и другие приказы.

Внутренние функции Русского государства обеспечивались тем, что в условиях централизации и бюрократизации государственного аппарата, упорядочения его деятельности все больше вопросов включалось в сферу административно-управленческого регулирования. Возникла необходимость проведения мероприятий по организации самой государственной службы, складывалась система административных органов с общегосударственной компетенцией по вопросам службы и финансирования деятельности аппарата. Такими органами государства стали Разряд, Поместный и Ямской приказы, а также приказ Большого прихода.

Разряд — Разрядный приказ (сложился к середине XVII в.) — ведал учетом и назначением на службу служилых людей «по отечеству», т. е. дворянства, определял их количество и место службы (военной и гражданской). Возникнув как особая канцелярия при Боярской думе, Разряд постепенно стал первым в России ведомством по управлению государственной службой,

своего рода общегосударственной канцелярией с широкими функциями по организации управления страной.

Поместный приказ (образован в 1577 г.) по определению Разряда осуществлял наделение земель, регистрировал сделки на поместные и вотчинные земли, выступал судебным учреждением по спорам, связанным с земельными делами и побегам крестьян.

Ямской приказ (создан в 1550 г.) ведал транспортом для казенных надобностей — ямской гоньбой, которая обслуживала в первую очередь передвижение военных и дипломатических гонцов, иностранных послов, служащих государственных учреждений. В компетенцию приказа входил контроль за поставкой населением приписанных к ямам лошадей, подвод и проводников, выдачей денег для уплаты проводникам, выдачей подорожных и т. п. Ямской приказ выполнял и полицейско-надзорные функции за перемещением в стране, поскольку с 1504 г. без подорожной проезд по стране был запрещен. С 1590 г. система ямов была распространена и на Сибирь. На местах вопросами устройства ямов, строительства станций, выдачей документов на проезд и т. п. ведали ямские избы.

Приказ Большого прихода (сформирован в 1554—1555 гг.) ведал обеспечением финансирования деятельности государственного аппарата, войска, содержанием царского двора. В его компетенцию входил сбор общегосударственных налогов, пошлин и т. д. Сбором налогов ведали и четверти — приказы по сбору налогов с определенной территории. Всего было пять четвертей: Владимирская, Галицкая, Костромская, Новгородская и Устюжская. Деньги, собираемые четвертями, выдавались служилым людям раз в четыре года (отсюда и название приказа). Отдельные финансовые функции выполнял и Земский приказ, организовывавший сбор налогов с тяглого населения и судебных мест в столице. Вопросами сбора чрезвычайных налогов занимался в 1616—1618 и 1622—1637 гг. приказ Сбора пятинных и запросных денег. Вопро-

сами чеканки монеты ведал Денежный двор (1613—1625), особое ведомство на правах приказа, подчиненное затем приказу Большой казны.

Приказ, таким образом, ведал направлением деятельности государства. Его возглавлял дьяк. В качестве внутренней структурной единицы приказа выступал стол. Компетенция столов определялась в процессе специализации деятельности должностных лиц по решению дел по предметному (отраслевому) или территориальному принципу. Столы делились на повытъя, охватывавшие часть территории, подведомственной столу. Так, Разрядный приказ включал следующие столы: Московский, Владимирский, Новгородский, Белгородский, Смоленский, Киевский, Казанский, Денежный, Поместный и Приказный.

Важнейшим столом был так называемый Московский большой стол, который сосредоточил списки личного состава приказов, воевод, все записи о различных придворных событиях, торжествах и церемониях, вел учет служилых людей, собирал сведения о снабжении войска, а также решал вопросы ряда административных приказных дел. Московский стол, от которого по мере увеличения числа дел и усложнения делопроизводства отделились другие столы, выполнял функции по обнаружению, регистрации и хранению царских грамот и указов. Другие территориальные столы вели учет служилых людей, различные «смотренные» списки, разборные (учет положения служащих) и даточные (выдача жалованья) книги. Поместный стол ведал вотчинными и поместными делами «украинных городов» (отдаленных поселений); Денежный — вопросами финансирования, а Приказный — учетом раненых, выдачей пленным, надзором за иностранцами. Руководил столом подьячий («повытчик»), ведавший делами повытъя. В организации административно-управленческой деятельности государство регламентировало и определенные ограничения для должностных лиц.

Делопроизводство приказов отражало характер управленческой

деятельности. В нем употреблялись две внешние формы документов: столбцы (длинные или скрепленные вместе листы бумаги, затем свернутые) и книги. Столбцы обычно заполнялись с одной стороны и часто были довольно большой длины. В столбце с текстом Соборного уложения 1649 г., например, насчитывалось 959 склеек, раскрытый по длине он составлял 309 м. Столбец имел обычно подпись соответствующего дьяка и дату. Книги представляли собой ряд сшитых тетрадей. Книги были писцовые (налоговое описание земельных владений и угодий, а также тягловцов — плательщиков податей), переписные (учет податного населения), приправочные (справки к писцовым и переписным книгам), дозорные (вносились происшедшие между составлением писцовых и переписных книг изменения). Финансовые вопросы отражались в приходно-расходных и таможенных книгах.

Формой документов, исходящих из приказов, были царские грамоты. Грамоты печатались в типографии, специально оформлялись и снабжались печатью. Черновые варианты грамот, составляемые дьяком, оставались в приказном делопроизводстве. От имени царя указы издавали указы, которые включали описательную и резолютивную части и чаще всего были формой решения по какой-либо деловой бумаге: отписке (докладной должностного лица), памяти (документу передачи информации между приказами) или челобитной. Использовались и такие формы документов, как указы — инструкции должностным лицам при вступлении в должность, доклады — записки с изложением существа дела и предлагаемого решения и др. Формой систематизации отдельных грамот по вопросам управления было издание уставных грамот, сводивших в единый акт нормы различных правовых документов по одному предмету: вопросам управления, обеспечения безопасности и т. д. [4].

Обеспечение внутренней безопасности и правопорядка было связано с формированием основ полицейско-сыскного аппарата,

который начал создаваться еще в середине XVI в. в ходе губной реформы и создания Разбойного приказа (1555 г.), утверждавшего должности губных старост, целовальников и дьяков, приговоры губных органов и выступавшего в качестве суда второй инстанции по рассмотрению разбойных и татевных дел на территории государства. Органами Разбойного приказа на местах были татевные избы под руководством губных старост. По мере отмирания губного управления эти функции перешли воеводам. Деятельность приказа регламентировалась Уставной книгой Разбойного приказа, определившей судопроизводство по уголовным делам. В Москве и Московском уезде полицейские функции (наблюдение за безопасностью и порядком, разбор разбойных и татевных дел, борьбу с пожарами, поддержание чистоты) выполнял Земский приказ (1564 г.) [6].

Необходимо отметить, что постепенно аппарат обеспечения внутренней безопасности и «благочиния» (охраны общественного порядка) начал приобретать все большее значение. Во второй половине XV в. были введены определенные ограничения на поездки по селениям, особенно в дни праздников. Это продолжилось и в XVI — XVII столетиях. Так, Наказная память московскому пушкарю Т. Станичникову от 13 сентября 1649 г. предписывала ему следить «и за порядком и благочинием» в сотне, чтобы «татбы, и корчемства... и душегубства, и иного никакого воровства, и приходу, и приезду никаким воровским людям не было», и если «беглый или откуда прихажий к чину придет, и про проезжего извещать... десятского». Ряд актов поручал воеводам заниматься организацией полицейской службы во время праздников, на ярмарках, поимкой разбойствующих казаков и заботиться, «чтобы всякие люди воров, убийцев и разбойников и грабильников сыскивали промеж себя сами... приводили к вам, а вы бы их велели сажать в тюрьму» (Царская грамота Белозерскому воеводе от 20 сентября 1614 г.). На местах начала формироваться система полицейских служителей — бирю-

чей, тюремных сторожей, палачей и т.п., с 1504 г. учреждены объезды. Использовалась также система круговой поруки крестьянских и посадских общин [3].

В число полицейских функций входили и вопросы охраны городов и селений от пожаров, контроль за изготовлением и продажей спиртных напитков, пресечение нищенства и бродяжничества, содержания притонов и т.д. Пресечение нищенства и устройство престарелых государство возложило на церковь. Запрещалось просить и давать милостыню здоровым, но не желающим работать, поскольку «милостыня и корм годовой, и хлеб, и соль, и деньги, и одежда по богадельным избам». Милостыня существовала на практике для физически немощных и тюремных сидельцев.

В апреле 1649 г. издан первый сводный полицейский закон — Наказ о градском благочинии, написавший дьяку И. Викуле и подьячему В. Поноду организовать в Москве регулярную полицейскую службу. Наказом определялось «ездить в своем объезде по всем улицам и по переулкам, в день и в ночь, в беспрестани», распределить решеточных и сторожей по улицам, которым «по улицам и по переулкам в день и в ночь ходить и беречь накрепко, чтоб в улицах и переулках бою и грабежу и корчмы и табаку, и инаго никакого воровства... не было... беречь накрепко, чтобы воры нигде не зажгли, и огня на хоромы не накинута... у хором и у заборов... огня не подложили». Жителям предписывалось иметь противопожарные приспособления: зажиточным — водоливные трубы и ведра, а остальным — по одной трубе на пять дворов и по одному ведру в каждом. Функции сторожей выполняли по очереди десятские. Если полицейские служители «учнут ездить оплошно и их небрежем учнется пожар или какое воровство. быть им в великой опале». Этот Наказ впоследствии стал обязательным и для других городов.

Параллельно с регламентацией вопросов охраны безопасности и благочиния в государстве складывался контроль за печатью. Вопро-

сами книгопечатания ведал Печатный приказ (1553 г.), образованный в связи с открытием в том же году в Москве типографии. В его компетенцию входили вопросы надзора за переписчиками и издателями книг. При типографиях, которых в стране к концу XVII в. было 37, определялись смотрители. Так, в предисловии к первой печатной книге говорилось: «...и повелел царь поставить штанбу, сиречь дело печатных книг, ко очищению и ко исправлению ненаученных и неискусенных в раздумье книгописцев». Стоглав запрещал пользование неисправленными книгами (ст. 41 гл. 28), устанавливался контроль и за ввозимой из-за границы литературой [1].

Усиление в XV—XVI вв. хозяйственной функции государства нашло отражение в издании различного рода грамот, указов, наказов, регламентировавших порядок хозяйственной деятельности населения страны, систему пошлин и льгот, стимулирующих развитие определенных ремесел и промыслов. Так, для более интенсивного развития солеварения государственные варницы передавались в пользование монастырей, обязанных выплачивать оброк «по полтине за сбор», а занятые в них крестьяне освобождались от повинностей и юрисдикции местных властей. Поощрялись поиск и разработка рудных месторождений, устанавливался надзор за порядком использования земли и сохранением естественных ресурсов страны. Актный материал свидетельствует о запрещении некоторых способов ловли, об ограничении улова, количества добычи зверей. Ряд грамот (1485, 1540, 1547 гг.) запрещал самовольную порубку леса, вводил особых приказчиков для надзора за лесными массивами, устанавливал наказание и штрафы. Забота о лесе была вызвана и вопросами обороны. В лесах устраивались засеки (рвы и остроги), скрытые пригоны для разьежжих сторожей [2].

В поле зрения государства попали и вопросы просвещения и здравоохранения. При крупных культовых сооружениях создавались школы, где обучали детей чтению и письму. Медико-санитарная дея-

тельность начала обозначаться как направление деятельности государства. В конце XVI в. в Москве открыта первая в России аптека, образовано специальное центральное правительственное учреждение — Аптекарский приказ, сосредоточивший управление медицинским делом в стране. Внутренняя организация приказа была аналогична организации других приказов. В состав подчиненных должностных лиц входили доктора (терапевты), лекари (хирурги), аптекари, рудометы (кровопускатели) и подлекари — низший врачебный персонал. В 1644 г., например, на службе числились три доктора, два аптекаря, один окулист, два алхимика, три лекаря и один переводчик. Постепенно вводился отпуск лекарств по рецептам. Приказ занимался также составлением лечебных книг, сбором и разведением лекарственных трав и т.п. Сложившаяся медицинская организация была направлена на обслуживание двора, народ лечили знахари или в лучшем случае травники, имевшие хоть малейшее представление о лечении [5].

### Заключение

Итак, в XV — первой половине XVII в. сформировались основы административного права, отразившие основные направления управленческой деятельности Русского централизованного государства. Правовые акты определяли структуру, компетенцию и внутренний порядок деятельности органов управления, их делопроизводство. В этот период создавались и нормы права, регламентировавшие отношения между государством и подданными в управленческо-административной сфере и политической жизни общества, закладывались основы последующего развития административного права России.

### Литература

1. ААЭ. Т. 3. № 296, 329; Историческая свещения о цензуре в России. СПб., 1862. С. 1; Нотович О. Исторический очерк нашего законодательства о печати. СПб., 1879. С. 16—23; Румянцев В.Е. Библиотека Московского печатного двора: Иван Федоров — первый русский книгопечатник. М., 1871. С. 7—37.

2. АЮ. № 34. С. 124; № 31/8. С. 98; № 31/9, 31/16; Нисселович Л. Н. История фабрично-заводского законодательства Российской империи. СПб., 1883. Ч. I. С. 6—40.

3. АЮ. № 38; АИ. Т. 3. № 44, 122, 163; Т. 4. № 9; ААЭ. Т. 3. № 146, 278; Т. 4. № 38; Лешков В. Н. Древние русские законы о сохранении народного богатства. Б.м., б.г. С. 23—24.

4. Загоскин Н. Уставные грамоты XIV—XVI вв., определяющие порядок местного управления. Казань, 1871. Вып. 1. С. 9—17; Тихомиров М. Н. Российское государство в XV—XVII вв. М., 1973. С. 302—310; АСЭИ. Т. 1—3; Акты Русского государства, 1505—1526. М., 1975; и др.

5. Токмаков Ф. Каталог делам и рукописям Аптекарского приказа и иным,

относящимся к медицине, с XV столетия. М., 1879. С. 5—8; Чистович Я. История первых медицинских школ в России. СПб., 1883. С. 1—2; Загоскин Н. Врачи и врачебное дело в старинной России. Казань, 1891. С. 19—21.

6. Хрестоматия по истории русского права. Ярославль, 1874. Вып. 2. С. 51—56; Уставная книга Разбойного приказа // Хрестоматия по истории русского права. СПб; Киев, 1889. Вып. 3. С. 47—89; Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 41; Приказные, земские, таможенные, губные, судные избы Московского государства. М., 1908. Вып. 1; и др.

7. Чернов С.Н. О зарождении приказного управления в процессе образования Русского централизованного государства // Тр. Московского гос.

ист.-арх. ин-та. 1965. № 19. С. 275—293; Шмидт С. О. О дьячестве в России середины XVI в. // Проблемы общественно-политической истории России и славянских народов. М., 1963. С. 181—190; Зимин А. А. Дьяческий аппарат в России второй половины XV — первой трети XVI в. // Ист. зап. 1971. № 87. С. 219—286; Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 36—37; Гальперин Г. Е. Форма правления Русского централизованного государства XV—XVI вв. Л., 1964. С. 76; Демидова Н. Ф. Государственный аппарат России в XVII в. // Ист. зап. 1982. № 108. С. 120. Далее сведения о приказах и организации их деятельности приводятся на основе данных изданий.