

Коллежская реформа. Идеи камерализма

Двадцать второго октября 1721 года на торжестве в Троицком соборе в Петербурге в ответ на поздравления своих подданных по поводу заключения мира со Швецией царь, ставший в тот день императором, произнес речь. В ней он «в кратких, но зело сильных словах» сказал присутствующим в соборе сенаторам, генералам, духовенству, что желанный мир достигнут только благодаря победе в войне. Победа же стала возможна благодаря реформам в военном деле. Теперь, когда воцарился мир, нужно много стараться, чтобы добиться успехов и в гражданской сфере.

В реальности же преобразования в системе управления начались давно, в разгар Северной войны. Тогда был образован Сенат, проведена Первая губернская реформа. Теперь, после Северной войны, наступил следующий этап государственной реформы. Вся система управления должна была измениться на тех же принципах регулярности, на которых была преобразована армия. В этом был смысл праздничной речи императора.

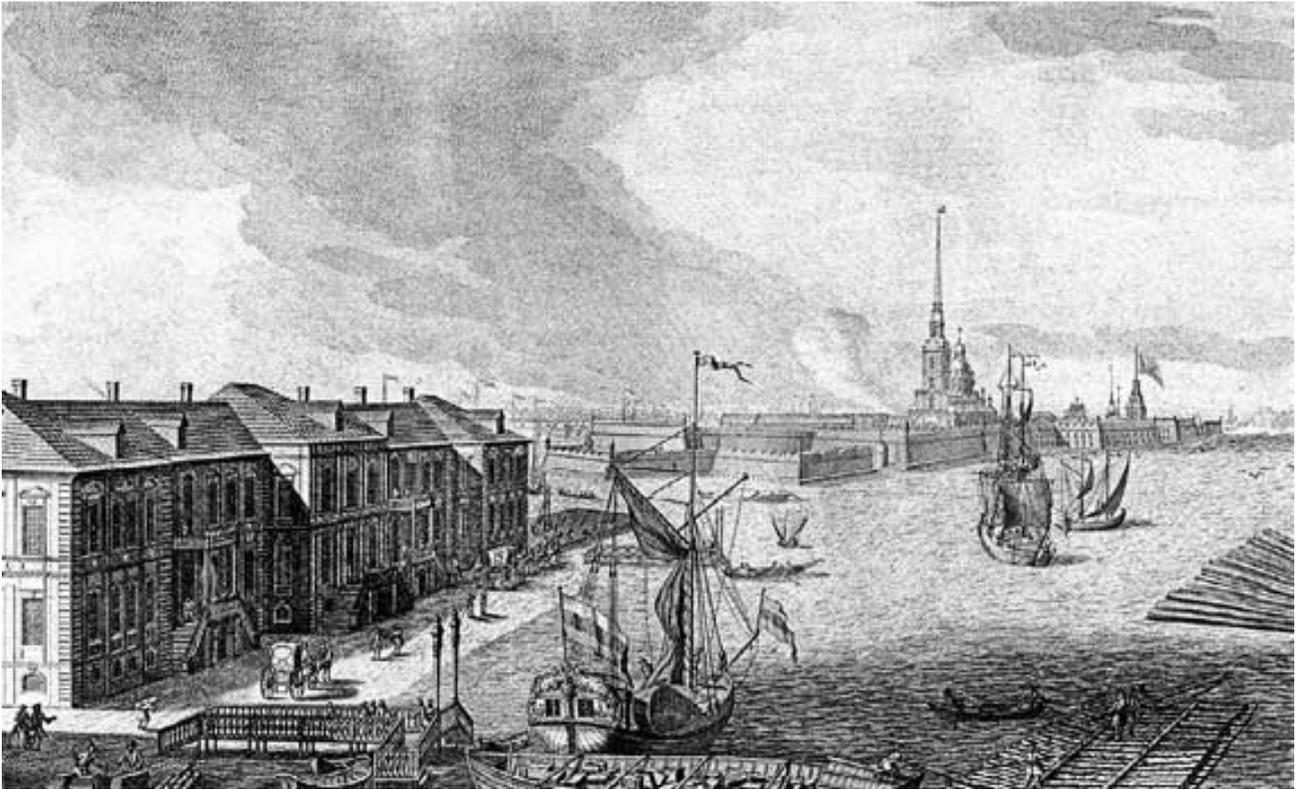
Еще задолго до окончания войны Петр I дал задание дипломатам и разведчикам собрать сведения о государственном устройстве других стран, и прежде всего Швеции. Делалось это неслучайно. Царь хотел знать, как устроены государства, добившиеся выдающихся достижений в военном деле. Шведская система управления была построена на новейших в то время принципах камерализма – науки об управлении. Камерализм предполагал

устраивать государственное управление по функциональному принципу, то есть каждое учреждение должно было ведать своей особой сферой управления. Центральным звеном были финансовые учреждения, которые четко делились на органы, занятые сбором средств, органы, сосредоточивавшие эти средства и выдающие их на расходы, и, наконец, органы, которые вели независимый финансовый учет и контроль финансов. Во всех учреждениях действовали единые принципы формуляра различного рода документов, утвержденные правила «движения бумаг», их учета и оборота в недрах канцелярии.

Заглянем в источник

В 1717 году Петр I получил из Швеции сведения об устройстве центральных органов власти. Эти сведения были доставлены посланным им шпионом, немцем Генрихом Фиком, который явился в Стокгольм под видом человека, который хочет поступить на работу в одну из шведских коллегий и поэтому якобы хочет ознакомиться с их устройством. Когда сведения были собраны, Фик кружным путем переправил их в Россию, причем наиболее важные документы были подшиты в юбке его жены. Оба супруга сильно рисковали – сведения о государственном устройстве являлись государственной тайной. В случае разоблачения Фика неминуемо ждала бы смертная казнь, как вражеского агента. Но все обошлось благополучно. Доставленные в Россию бумаги были переведены. Петр I сразу же взялся за дело. Точнее, он приказал раздать переводы шведских регламентов заранее назначенным президентам коллегий с тем, чтобы они подбирали штаты для своих учреждений и организовывали их работу с учетом главного обстоятельства – различия шведских и русских законов и принципов управления. В указе 1718 года президентам коллегий говорилось:

«Всем коллегиям надлежит ныне на основании шведского устава сочинять во всех делах и порядках по пунктам, а которые пункты в шведском регламенте неудобны или с ситуациею сего государства несходны и оные ставить по своему разсуждению. И поставя об оных, докладывать (мне), так ли их быть».



Вид здания Двенадцати коллегий со стороны Невы.

Кроме того, в основе работы такого учреждения лежал принцип коллегиального обсуждения дел, четкой регламентации обязанностей и специализации труда каждого чиновника. Каждое учреждение должно было иметь документы, по которым оно работало – регламент и штат-список должностей с числом чиновников. Труд чиновников оплачивался денежным жалованием в строго установленном размере – окладе.

Введение в России этих принципов «регулярности» могло, по мысли Петра I, изменить крайне запутанную, неэффективную систему управления. Беря за основу шведские учреждения и сохраняя суть камерализма, Петр I внес в шведские образцы существенные изменения.

Итак, государственная реформа началась в 1717 году, когда Петр I составил программу введения новых центральных учреждений – коллегий. В ней царь определил число, обязанности коллегий, назначил президентов. Поначалу было решено создать девять коллегий, потом их стало одиннадцать, потом десять.

При Петре I и после него количество коллегий не оставалось постоянным, но суть камеральной системы в коллегиях в целом сохранялась неизменной. Коллегии делились на несколько групп. В первую, ведавшую обороной и внешней политикой, входили Военная, Адмиралтейская коллегии и Коллегия иностранных дел. В особую группу выделялись финансовые коллегии – сердцевина камеральной системы. Одна – Камер-коллегия – собирала деньги

со всей страны, вторая – Штатс-контор-коллегия – их хранила и выдавала на расходы, третья – Ревизион-коллегия – контролировала поступление и расходование государственных средств. В этом-то и состояла суть реформы. Ведь раньше приказы и канцелярии сами назначали, собирали налоги, сами же их и расходовали без всякого контроля. Теперь в систему финансов вводился единый порядок, напоминающий современный, когда есть Министерство финансов, Государственный банк и ревизионные финансовые учреждения.

Функциональный принцип лежал и в основе реформы судебной системы. Если раньше каждый приказ был не только органом управления, но и судебной инстанцией, а его начальник даже назывался судьей, то теперь появилась единая судебная инстанция – Юстиц-коллегия, которая ведала всеми судебными делами. Также от разных учреждений были отняты функции по управлению торговлей и промышленностью. Образовались Коммерц-коллегия (управлявшая торговлей) и Берг-мануфактур-коллегия. Вскоре последняя коллегия разделилась на Берг-коллегию, ведавшую горной и металлургической промышленностью, и Мануфактур-коллегию, занимавшуюся делами легкой промышленности. В 1720 году был создан Главный магистрат, который руководил городами и который также считался коллегий.