**Государственные реформы Петра I и становление русской бюрократии**

Образцом для задуманной государственной реформы Петр избрал государственное устройство Швеции.

Из всех преобразований Петра центральное место занимала реформа государственного управления, реорганизация всех его звеньев. Была проведена областная реформа, с помощью которой Петр надеялся обеспечить армию всем необходимым. Реформа, отвечая наиболее актуальным потребностям самодержавной власти, явилась в то же время следствием развития бюрократической тенденции. Именно с помощью усиления бюрократического элемента в управлении Петр намеревался решать все государственные вопросы. Реформа привела не только к сосредоточению финансовых и административных полномочий в руках нескольких губернаторов – представителей центральной власти, но и к созданию на местах разветвленной иерархической сети бюрократических учреждений с большим штатом чиновников.

Создание и функционирование Сената явилось следующим уровнем бюрократизации высшего управления. 22 февраля 1711 г. Петр собственноручно написал указ о составе Сената, который начинался фразой: «Определили быть для отлучек Наших Правительствующий Сенат для управления…». Все члены Сената были назначены царем из числа его непосредственного окружения (первоначально – 8 человек). Все назначения и отставки сенаторов происходили по именным царским указам. Сенат не прерывал своей деятельности и был постоянно действующим государственным органом. Правительствующий Сенат учреждался в качестве коллегиального органа, в компетенцию которого входило: отправление правосудия, решение финансовых вопросов, общие вопросы управления торговлей и другими отраслями хозяйства. Постоянный состав сенаторов, элементы коллегиальности, личная присяга, программа работы на длительный период, строгая иерархичность управления – все это свидетельствовало о возрастании значения бюрократических принципов, без которых Петр не мыслил ни эффективного управления, ни самодержавия как политического режима личной власти. На Сенат возлагались судебные, административные и законосовещательные функции. Он же ведал коллегиями и губерниями, назначением и утверждением чиновников. Неофициальным главой Сената, состоящего из первых сановников, был генерал-прокурор, наделенный особыми полномочиями и подчиненный только монарху. Создание должности генерал-прокурора стало основой целого института прокуратуры, образцом для которого послужил административный опыт Франции.

Однако учреждение Сената не могло завершить реформы управления, так как отсутствовало промежуточное звено между Сенатом и губерниями, продолжали действовать многие приказы. В 1717–1722 гг. на смену 44 приказам конца XVII в. пришли коллегии. В отличие от приказов, коллегиальная система (1717–1719 гг.) предусматривала систематическое разделение администрации на определенное количество ведомств, что само по себе создавало более высокий уровень централизации.

Указами от 11 декабря 1717 г. «О штате Коллегий и о времени открытия оных» и от 15 декабря 1717 г. «О назначении в Коллегиях Президентов и Вице-президентов» было создано 9 коллегий: Иностранных дел, Камер, Юстиц, Ревизион, Воинская, Адмиралтейская, Коммерц, Штатс-контор, Берг и Мануфактур. Всего к концу первой четверти ХVIII в. существовало 13 коллегий, которые стали центральными государственными учреждениями, формируемыми по функциональному принципу. Кроме того, существовали и другие центральные учреждения (например, образованная в 1718 г. Тайная канцелярия, ведавшая сыском и преследованиями по политическим преступлениям, Главный магистрат, образованный в 1720 г. и управлявший городским сословием, Медицинская канцелярия). В отличие от приказов, действовавших на основании обычая и прецедента, коллегии должны были руководствоваться четкими правовыми нормами и должностными инструкциями.

Также в 1721 году была образована Духовная коллегия, преобразованная затем в 1722 г. в Святейший правительствующий Синод, который уравнивался в правах с Сенатом и подчинялся непосредственно царю. Синод был главным центральным учреждением по церковным вопросам. Он назначал епископов, осуществлял финансовый контроль, ведал своими вотчинами и отправлял судебные функции в отношении таких преступлений, как ересь, богохульство, раскол и т.д. Особо важные решения принимались общим собранием – конференцией.

Огромное значение придавал Петр I принятому законодательству. Он считал, что «правительственный» закон, вовремя изданный и последовательно проведенный в жизнь, может сделать почти все. Именно поэтому законодательство петровской эпохи отличалось ярко выраженными тенденциями ко всеобъемлющей регламентации, бесцеремонным вмешательствам в сферу частной и личной жизни. Наиболее общим законодательным актом в этой области был Генеральный регламент (1720), представлявший собой устав деятельности государственных коллегий, канцелярий и контор и определявший состав их членов, компетенцию, функции, порядок деятельности. Последующее развитие принципа чиновной, бюрократической выслуги нашло отражение в петровской «Табели о рангах» (1722). Новый закон разделил службу на гражданскую и военную. В нем было определено 14 классов, или рангов, чиновников. Всякий получивший чин 8-го класса становился потомственным дворянином. Чины с 14-го по 9-й тоже давали дворянство, но только личное.

24 января 1722 года был утвержден Закон о порядке государственной службы в Российской империи, в частности чины по старшинству и последовательность чинопроизводства. Все чины в данном законе подразделялись на три группы: военные, статские (гражданские) и придворные и делились на четырнадцать классов. Прогрессивное значение Табели о рангах заключалось в резком ускорении социальной мобильности в России и включении четких правил работы целого ряда социальных лифтов.

Принятие Табели о рангах свидетельствовало о том, что бюрократическое начало в формировании государственного аппарата, несомненно, победило начало аристократическое. Профессиональные качества, личная преданность и выслуга стали определяющими для продвижения по службе. Признаками бюрократии как системы управления являются вписанность каждого чиновника в четкую иерархическую структуру власти (по вертикали) и руководство им в своей деятельности строгими и точными предписаниями закона, регламента, инструкции.

Для контроля за деятельностью госаппарата Петр I своими указами от 2 и 5 марта 1711 г. создал фискалатат (от *лат*. fiscus – государственная казна) как особую отрасль сенатского управления («учинить фискалов во всяких делах»). Глава фискалов – обер-фискал – состоял при Сенате, который «ведал фискалов». Одновременно фискалы были и доверенными лицами царя.

Проводились реформы местного и городского управления. Указом от 18 декабря 1708 г. вводится новое административно-территориальное деление, по которому необходимо «учинить 8 губерний и к ним расписать города». Вначале были образованы Московская, Ингерманландская, Смоленская, Киевская, Азовская, Казанская, Архангельская и Сибирская губернии. В 1713–1714 гг. – еще три: из Казанской выделены Нижегородская и Астраханская губернии, из Смоленской – Рижская губерния. Во главе губерний стояли губернаторы, генерал-губернаторы, которые объединяли в своих руках административную, военную и судебную власть.

Губернаторы назначались царскими указами только из числа близких к Петру I дворян (Меншиков, Апраксин, Стрешнев и т.д.). Губернии делились на провинции, сначала на 45, а потом на 50. В пограничные провинции назначаются также губернаторы, а во внутренние – воеводы. И хотя губернии продолжали существовать, за губернаторами остается лишь командование войсками и общий надзор за управлением, а основной единицей местного управления становится провинция. В каждой из них создается аппарат управления и назначаются чиновники, отвечающие за сбор налогов, набор рекрутов и т.д.

Провинциальные воеводы подчинялись губернаторам только по военным делам, в остальном они были от них независимы.

В 1722 г. вышел Указ о престолонаследии. Он отменял древний обычай передавать монарший престол прямым потомкам по мужской линии и предусматривал назначение престолонаследника по воле монарха.