Территориально-отраслевой метод управления (на примере деятельности Приказа каменных дел в XVI-XVII веках)

Пиляк Сергей Александрович
доктор философских наук, доцент, профессор, Смоленский государственного университета; доцент, Национальный исследовательский университет «МЭИ», s.pilyak@mail.ru

Масштаб России создает предпосылки для формирования сложных систем управления процессами, осуществляемыми на территории страны повсеместно. В условии концентрации усилий государства на развитии отдельных территорий или сфер деятельности возникает территориально-отраслевой метод управления, предусматривающий реализацию полномочий, разделенных территориально и тематически, отдельными органами власти. В России метод был оформлен как система в середине XVI века и на современном этапе продолжает формировать структуру органов власти. Статья посвящена анализу территориально-отраслевого метода управления на этапе его формирования. Исследование сфокусировано на деятельности Приказа каменных дел, ставшего первым органом власти, регулирующим отношения, связанные со строительной сферой.

Ключевые слова: управление, архитектура, строительство, Приказ каменных дел, Россия, территориально-отраслевой метод.

Определенная специфика в системе государственного и корпоративного управления связана с одновременным использованием нескольких подходов в систематизации объектов управления. Так, в XVI веке в России вместе с формированием органов отраслевого государственного управления – приказов – одновременно продолжили свою деятельность и структурные подразделения, реализующие полномочия территориального управления. Соответственно, по ряду вопросов и полномочий органов оказалась возможной реализация одних и тех же задач. Такие ситуации появления нескольких субъектов управления приводили и продолжают приводить в настоящее время не к использованию единого понятного и формализованного алгоритма, а к генерации ситуативных решений, зависящим от возможностей и авторитета отдельных субъектов управления на настоящий момент. Естественно, что изменение аппаратного веса отдельных субъектов управления в процессе исполнения полномочий приводит к замедлению реализации, критике и даже пересмотру принятых и реализованных решений, а также дополнительным затратам ресурсов.

Несмотря на возникающие противоречия, в современной российской системе управления территориально-отраслевой метод управления продолжает быть одним из основных в организации структуры органов власти [3]. Помимо целого ряда территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти, в целях развития отдельных территорий были созданы Министерство регионального развития, Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики и т.д. Вопросы пересечения полномочий и решения возможных задач рассматривались целым рядом исследователей [1, 2, 5, 8], отмечавших, что данная особенность государственного управления в ряде случаев усложняет процесс принятия и реализации решений, увеличивает объем ресурсов на поддержку системы государственного управления, даже тормозит реализацию государственных задач. В российской практике территориально-отраслевой метод впервые получает системный характер в XVI веке, в эпоху Ивана Грозного. Исследователи отмечают характерное для этого времени взаимодействие территориального принципа управления и ведомственного [6, с.13]: «сложный процесс падения последних остатков удельной старины породил эти особые органы для управления удельными территориями, окончательно или временно переходившими под власть московских государей» [6, с. 12].

Непрерывность его использования на протяжении без малого пяти веков вместе с отмеченными недостатками доказывает его признанную эффективность. Отметим, что основные черты его использования сложились в первые десятилетия его применения. Задачей исследования является анализ применения территориально-отраслевого метода на примере деятельности Приказа каменных дел в XVI-XVII веках [7], способностях увеличения эффективности, вариантах нивелирования возможных рисков.

Обратимся к причинам создания особого органа власти, специализирующегося на строительстве. Приказ каменных дел был создан в 1580-х годах для реализации масштабных архитектурно-строительных проектов. В условиях широкого распространения деревянного строительства специалисты, имеющие навыки работы с камнем и кирпичом, находились в дефиците.

Для возведения отдельных храмов или палат, требующихся, в том числе, для поддержания престижа государства, возможно было привлечь отдельные артели, но для создания масштабных объектов, как, к примеру, крупные крепости или целые ансамбли сооружений, усилий отдельных мастеров было недостаточно. С учетом сложности технологии каменного строительства и значительной специализации мастеров, занимавшихся заготовкой и изготовлением строительных материалов, их доставкой, кладкой конструкций и т.д., интересы государства требовали объединения практически всех мастеров.

Решением стало проведение трудовых мобилизаций дефицитных специалистов [9], а также формирование системы льгот и выделение имеющихся мастеров в особое служилое сословие, наряду со стрельцами, изографами, пушкарями и иными специалистами. В целях координации этой работы по решению государя был создан Приказ каменных дел. Следовательно, отличительной особенностью деятельности Приказа каменных дел стало обширное взаимодействие с местными органами власти и, в первую очередь, с воеводами, встраиваемыми таким образом в систему управления трудовой мобилизацией мастеров.

Сложность системы отраслевого управления в Российском государстве XVI века заключалась, в том числе, в сочетании отраслевых и региональных органов. В данных условиях неминуемого сопряжения отраслевых и территориальных вопросов, фактически способных быть отнесенными к ведению одновременно нескольких приказов. Строительная сфера получала особое внимание региональных органов. Мы в целом должны отметить, что управление в условиях российского масштаба предопределяет неоднократные пересечения отраслевых и территориальных органов. Задачи Приказа на местах решали местные воеводы: «каждый год воеводы уездов, в посадах которых были подведомственные приказу каменщики и кирпичники, получали грамоты с предписанием прислать записных рабочих к определенному сроку в Москву или в указанное грамотой место намечаемой постройки» [9, с. 66].

Обширная переписка с воеводами в целом может быть условно разделена на две значительные группы. Во-первых, это требования по оказанию поддержки в деятельности Приказа каменных дел по направлению на стройки записных каменщиков, во-вторых – требования по оказанию поддержки и содействию командированных из Приказа каменных дел специалистов, занимающихся розыском записных мастеров и привлечением новых. Первая группа поручений содержит сравнительно однородные поручения: рассылаемые в марте-апреле требования об информировании проживающих на территории подвластных воеводам уездов мастеров.

Одновременно отметим, что ресурсы на проезд мастеров к очередному месту строительства выделялись далеко не всегда, а ответственность за своевременное прибытие мастеров к месту стройки возлагалась, в первую очередь, на воевод. Логично предположить финансовое участие, хотя бы частичное, воевод в оплате транспортных расходов, что не упрощало решаемые задачи. Следовательно, и воеводы при обращении Приказа каменных дел с поручениями о выявлении новых каменщиков и кирпичников, еще не зафиксированных Приказом и не включенных в служилое сословие, могли позволить себе значительную вариативность в направлении информации и даже прямо отказать в исполнении поручения. К примеру, в 1646 году двинский воевода на требование Москвы составить смету на постройку каменных башен в Архангельске ответил отказом по причине отсутствия мастеров [9, с. 29].

Это связано, в том числе, с тем, что и собственные объекты на территории уезда также требовали специалистов для ремонта и строительства. Абсолютное отсутствие каменщиков и кирпичников на подвластной территории несло угрозу, в том числе, и для воевод непосредственно. Можно заключить, что взаимодействие Приказа каменных дел и воевод строилось на принципах конкуренции за специалистов. Каждая из сторон при этом старалась, в первую очередь, удовлетворить собственную потребность в дефицитных мастерах.

Помимо органов управления территориями статус Приказа имели также особые структуры, обеспечивавшие ускоренное развитие ряда регионов. Определенные государем полномочия Приказа каменных дел на различных территориях реализовывались по-разному. Необходимо отметить, что уже в XVI веке возникают органы, реализующие полномочия по развитию регионов, созданные либо для ускоренного развития регионов, требующих особого внимания государства, либо для ускорения интеграции территорий, возвращенных в состав государства по итогам достигнутых международных соглашений. На этих территориях создание служилых сословий еще не было завершено. Эта особенность приводит к иным способам организации строительства и отказу от трудовой мобилизации, принятой Приказом каменных дел как основной метод формирования трудового ресурса.

Ряд территорий по объективным причинам избегал диалога с Приказом каменных дел: «посады нижнего Поволжья, ведавшиеся Казанским дворцом, а также южной степной окраины и Украины Литовской, дорожили каждым человеком, способным носить оружие на случай “сполоху”, и вызывать отсюда рабочих было трудно» [9, с. 30]. Пересечение полномочий органов власти приводило к проработке индивидуальных решений в организации строительства. Как отмечает исследователь, анализируя последние годы деятельности Приказа каменных дел, «на окраинах государства, где рынок рабочей силы и рынок товарный не получили еще достаточного развития, местные власти возвращались, по временам, к прежним привычным формам хозяйственного управления» [9, с. 200].

Одновременно необходимо отметить существование территорий, напрямую подчиненных Приказу каменных дел. Такой стала Мячковская волость. Обширные территории к югу от Москвы с XII века известны своими каменоломнями. Добыча и обработка известняка и извести были традиционным промыслом местного населения. Близость к главному для XVI-XVII веков центру строительства – Москве и Подмосковью, сделала Мячковскую волость стратегически важным ресурсом в достижении целей Приказа Каменных дел. Это послужило переподчинению волости из дворцового ведомства напрямую в Приказ. Подобная четкая подвластность территории позволяла избежать организационных конфликтов. Принадлежность территории отраслевому органу представляет особое следствие применения метода территориально-отраслевого управления.

Дополнительно следует отметить ряд строительных задач, реализуемых органом территориального управления самостоятельно. К примеру, деятельность Смоленского приказа во второй половине XVII века включала, в том числе, и обширные ремонты кирпичных сооружений [9]. Приказ каменных дел играл роль не ключевого организатора работ, как это было распространено ранее, а лишь соисполнителя, обеспечивающего строительные процессы рабочей силой. Как можно заключить, финансирование этих работ велось именно через Смоленский приказ, который принял обязательства по общей координации работ.

В дополнение отметим, что в сфере строительства в Русском государстве XVI-XVII веков существовал ряд субъектов управления, как правило осуществлявших собственную строительную деятельность независимо от Приказа каменных дел. К их числу необходимо отнести в первую очередь крупные монастыри и независимые строительные артели. Суммарное количество монастырских каменщиков было лишь незначительно меньше общего числа «государевых» записных каменщиков и кирпичников. При этом привлечение монастырских каменщиков к государственным стройкам осуществлялось в исключительных случаях, как при строительстве Смоленской крепостной стены в 1596-1602 годах.

Обратим особое внимание, что более десяти монастырей имели фактически производства полного цикла – со своим «строителем» (зодчим), а также штатом кирпичников, каменщиков и подвязников. Обители располагали производствами кирпича, каменоломнями для добычи белого камня и извести. Крупные монастыри обладали возможностями отказаться от участия в проектах Приказа каменных дел. К примеру, Троице-Сергиева лавра получила от Бориса Годунова жалованную грамоту, которой государь освободил обитель от поставки подвод «под камень и под известь» для строительства Смоленской крепостной стены [10, с. 181].

Особенная частота отличает контакты Приказа каменных дел с Дворцовым приказом. В России вопросы пространственного развития и формирования среды традиционно относились к числу идеологических. Следовательно, развитие архитектурного пространства оставалось задачей непосредственно государя. Привлечение Приказа каменных дел к строительным работам в Москве, в царских резиденциях, являлось его важнейшей задачей. Отметим, что Дворцовый приказ при этом располагал и собственными, жалованными мастерами, находящимися на жалованье у казны. Однако масштабные проекты осуществлялись под управлением Приказа каменных дел. Как известно, в ходе трансформации Приказа Каменных дел он в 1681-1682 годах был вовсе включен в структуру Дворцового приказа. 18 февраля 1700 года потерявший свое значение как инструмент трудовой мобилизации в эпоху петровских реформ Приказ каменных дел был вновь преобразован в подразделение приказа Большого Дворца. Уже 21 февраля 1706 года была создана [4, с. 196] Канцелярия каменных дел Ратушного управления, объединившая полномочия упраздненного Приказа.

По итогам проведенного исследования получены следующие выводы:

- деятельность Приказа каменных дел опиралась на иные органы центрального управления и осуществлялась в тесном взаимодействии с органами регионального управления, возглавляемыми воеводами;

- разделение полномочий Приказа каменных дел с органами территориального управления определялось в каждом случае индивидуально и по состоянию на XVI-XVII века не было закреплено нормативно;

- управленческий приоритет Приказа каменных дел достигался изданием царских указов в случае необходимости концентрации всех усилий государства;

- аналогично взаимодействию с территориальными органами власти осуществлялась совместная работа с иными субъектами управления, такими, как монастырями. Хозяйственная независимость крупных монастырей формировала условия для создания артелей каменщиков и производств кирпича, что формировало кадровый резерв, привлекаемый Приказом каменных дел в исключительных случаях.

- в целом взаимодействие Приказа каменных дел и органов территориального управления реализовывалось путем разграничения подвластных территорий, что позволяло сократить число организационных конфликтов и обеспечить беспрерывность управленческих процессов.

Литература

1. Алексеев, Ю.Г. У кормила Российского государства Очерк развития аппарата упр. XIV-XV вв. / Ю.Г. Алексеев; С.-Петерб. гос. ун-т. — СПб. : Изд-во СПбГУ, 1998. — 348 с.
2. Демидова, Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII века (1625–1700). Биографический справочник / Ответственный составитель Г.А. Иванова. - М.: Памятники исторической мысли, 2011. – 720 с.
3. Жаров, В.Г. Анализ инфраструктуры сервиса в отраслевом и региональном аспекте / В. Г. Жаров, И. С. Андрошина // Вестник РАЕН. – 2024. – Т. 24, № 4. – С. 84-95. – DOI 10.52531/1682-1696-2024-24-4-84-95. – EDN QWHMHT.
4. История планировки и застройки Москвы : Материалы и исследования : Том первый. 1147-1762 / П. В. Сытин. - Москва, 1950. - 412 с.
5. Лисейцев, Д.В. Приказная система Московского государства в эпоху Смуты. – М.: Институт российской истории РАН, 2009. – 788 с.
6. Лисейцев, Д.В. Рогожин, Н.М., Эскин, Ю.М. Приказы Московского государства XVI-XVII вв.: Словарь-справочник. – М.; СПб.: Институт российской истории РАН; Российский государственный архив древних актов; Центр гуманитарных инициатив, 2015. – 303 с.
7. Пиляк С.А. Управление проектом в позднем средневековье(на примере строительства Смоленской крепостной стены) / С. А. Пиляк // Менеджмент. Экономика. Информатика (М.Э.И.). – 2026. – Т. 2, № 1. С. 35-52. DOI 10.24160/3033-6333-2026-2-1-35-52. EDN VIQKOV.
8. Региональное управление и территориальное планирование : Учебник и практикум / Ю. Н. Шедько, Л. В. Адамская, М. М. Басова [и др.]. – 3-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : Издательство Юрайт, 2024. – 576 с. – ISBN 978-5-534-15585-3. – EDN FFDBBO.
9. Сперанский А. Н. Очерки по истории приказа каменных дел Московского государства [Текст] / А. Н. Сперанский ; Институт истории РАНИОН. – М. : РАНИОН, 1930. - 221 с.
10. Шумаков С.А. Сотницы, грамоты и записи/ [публикатор и авт. вступ. ст.] Сергей Шумаков .- М.: издание Императорскаго о-ва истории и древностей российских при Московском ун-те , 1902-1913. [Вып. 1]: Сотницы (1537-1597 гг.), грамоты и записи (1561-1696 гг.) .- 1902 .- VIII, 272 с.

Territorial-sectoral management method (on the example of the activities of the Stone Works Order in the XVI-XVII centuries)

Pilyak S.A.
Smolensk State University, National Research University "MPEI"

JEL classification: B41, E22, E44, N01, N10, O33, O38

The scale of Russia creates the prerequisites for the formation of complex management systems for processes carried out throughout the country. Under the condition of the concentration of state efforts on the development of individual territories or spheres of activity, a territorial-sectoral management method arises, providing for the implementation of powers divided geographically and thematically by separate authorities. In Russia, the method was formed as a system in the middle of the 16th century and continues to form the structure of government at the present stage. The article is devoted to the analysis of the territorial-sectoral management method at the stage of its formation. The research focuses on the activities of the Stone Works Order, which became the first authority regulating relations related to the construction sector.

Keywords: management; architecture; construction; Order of stone works; Russia; territorial-sectoral method.

References

1. Alekseev, Yu.G. At the helm of the Russian state, an essay on the development of the administrative apparatus of the XIV-XV centuries / Yu.G. Alekseev; St. Petersburg State University, St. Petersburg: Publishing House of St. Petersburg State University, 1998. - 348 p.
2. Demidova, N.F. The service bureaucracy in Russia of the 17th century (1625-1700). Biographical reference / The responsible compiler is G.A. Ivanova. Moscow: Monuments of Historical Thought, 2011. 720 p.
3. Zharov, V.G. Analysis of the service infrastructure in the sectoral and regional aspects / V. G. Zharov, I. S. Androshina // Bulletin of the Russian Academy of Sciences. – 2024. – Vol. 24, No. 4. – pp. 84-95. – DOI 10.52531/1682-1696-2024-24-4-84-95. – EDN QWHMHT.
4. The history of Moscow's planning and building : Materials and Research : Volume one. 1147-1762 / P. V. Sytin. - Moscow, 1950. - 412 p.
5. Liseitsev, D.V. The command system of the Moscow state in the era of Troubles. Moscow: Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences, 2009. 788 p.
6. Liseitsev, D.V. Rogozhin, N.M., Eskin, Yu.M. Orders of the Moscow state of the XVI-XVII centuries: A dictionary. - M.; St. Petersburg.: Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences; Russian State Archive of Ancient Acts; Center for Humanitarian Initiatives, 2015. – 303 p.
7. Pilyak S.A. Project Management in the Late Middle Ages (on the example of the construction of the Smolensk Fortress Wall) / S. A. Pilyak // Management. Economy. Informatics (M.E.I.). – 2026. – Vol. 2, No. 1. pp. 35-52. DOI 10.24160/3033-6333-2026-2-1-35-52. EDN VIQKOV.
8. Regional management and territorial planning : Textbook and workshop / Yu. N. Shedko, L. V. Adamskaya, M. M. Basova [et al.]. – 3rd edition, revised and expanded. – Moscow : Yurait Publishing House, 2024. – 576 p. – ISBN 978-5-534-15585-3. – EDN FFDBBO.
9. Speransky A. N. Essays on the history of the order of the stone works of the Moscow state [Text] / A. N. Speransky ; Institute of History of the Russian Academy of Sciences, Moscow: RANION, 1930, 221 p.
10. Shumakov S.A. Centurions, letters and records/ [publisher and author. intro. art.] Sergey Shumakov, Moscow: Publishing House of the Imperial Institute of Russian History and Antiquities at Moscow University, 1902-1913. [Issue 1]: Centurions (1537-1597), letters and records (1561-1696).- 1902.- VIII, 272 p.