



## ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТОВ УПРАВЛЕНИЯ В ЭПОХУ ПЕТРА I: ЭВОЛЮЦИЯ И ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОЛЛЕГИЙ

Балдин П.П.<sup>1</sup>, Дворковая М.В.<sup>2</sup>

Российский государственный университет нефти и газа (национальный исследовательский университет) имени И.М. Губкина<sup>1</sup>,

Государственный университет просвещения<sup>2</sup>

**Аннотация.** Настоящее исследование посвящено комплексному анализу трансформации системы государственного управления в России в период правления Петра I, с особым акцентом на эволюцию и функционирование коллегий. Цель работы – выявить ключевые этапы становления коллежского устройства, определить его место в общей структуре исполнительной власти, а также проанализировать взаимодействие новых органов с унаследованными приказами, выявив как успехи, так и трудности внедрения реформ. В качестве методологической базы использованы историко-сравнительный метод, метод анализа источников и системный подход. В статье прослеживается процесс от первоначальных попыток модернизации управления до формирования полноценной коллежской системы, отмечается существенное влияние последней на централизацию власти, профессионализацию бюрократического аппарата и усовершенствование правовой базы. На основе результатов проведенного исследования делается заключение, что реформа Петра I, направленная на создание коллегий, не является формальной заменой одних учреждений другими, а представляет собой глубокую трансформацию модели государственного управления.

**Ключевые слова:** Петр I, коллегии, приказы, государственное управление, реформы, бюрократия, петровская эпоха, трансформация, административная реформа, централизация.

**Финансирование:** инициативная работа.

Original article

## THE TRANSFORMATION OF MANAGEMENT INSTITUTIONS IN THE ERA OF PETER THE GREAT: EVOLUTION AND FEATURES OF THE FUNCTIONING OF COLLEGIUMS

Pavel P. Baldin<sup>1</sup>, Marina V. Dvorkovaya<sup>2</sup>

National University of Oil and Gas «Gubkin University»<sup>1</sup>,

Federal State University of Education<sup>2</sup>

**Abstract.** This study is dedicated to a comprehensive analysis of the transformation of the state administration system in Russia during the reign of Peter I, with a particular focus on the evolution and functioning of collegiums. The aim of the research is to identify the key stages in the establishment of the collegial system, determine its place within the overall structure of executive power, and analyze the interaction between the new bodies and the inherited Prikaz system, revealing both successes and difficulties in implementing reforms. The methodological basis employed includes historical-comparative method, source analysis method, and a systemic approach. The research traces the process from initial attempts at administrative modernization to the formation of a fully functional collegial system, noting its significant impact on the centralization of power, the professionalization of the bureaucratic apparatus, and the improvement of the legal framework. Based on the results of the study, it is concluded that Peter the Great's reform aimed at creating collegiums is not a formal replacement of some institutions by others, but represents a profound transformation of the model of public administration.

**Keywords:** Peter I, colleges, Prikazy, state administration, reforms, bureaucracy, Petrine era, transformation, administrative reform, centralization.

**Funding:** Independent work.

### Введение.

Период правления Петра I (1682 - 1725) ознаменовал собой одну из наиболее радикальных и всеобъемлющих трансформаций в истории Российского государства. Стремясь модернизировать страну по западному образцу, Петр I предпринял масштабные преобразования во всех сферах общественной жизни, включая систему государственного управления.

Одной из центральных и наиболее значимых реформ стало упразднение устаревшей системы приказов и введение новых органов исполнительной власти – коллегий. Почему же возникла такая необходимость? Дело в том, что к началу XVIII века формы и методы деятельности органов прежней приказной системы перестали отвечать требованиям экономического и общественно-политического развития страны. Многочисленные приказы (их на Руси было более пятидесяти), отсутствие четкого разгра-

ничения компетенций, запутанность делопроизводства и волокита препятствовали выполнению государством стоящих перед ним задач. Вот поэтому Петр I и призвал к реформированию системы государственного управления, внедрив в различные отрасли государственной деятельности коллегиальные органы, которые, имея четко обозначенные функции, должны будут способствовать централизации управления, повышению эффективности управленческой деятельности и более действенному контролю за исполнением государственных задач.

Несмотря на давний интерес исследователей к петровским преобразованиям, вопросы, связанные с эволюцией и функционированием коллегий, а также проблемы их взаимодействия с сохранившимися приказами, остаются актуальными.

Современные исторические исследования, проведенные Н.И. Павленко, В.И. Бугановым, А.Б. Каменским, Е.В. Анисимовым, П.Н. Милуковым, Л.В. Миловым и другими учеными, продолжают углублять наше понимание механизмов внедрения реформ, их реального воздействия на государственное устройство и общество.

Но, несмотря на то, что петровская эпоха основательно изучена, и отдельные аспекты административных реформ описаны в научно-исторической литературе, некоторые вопросы реформаторской деятельности Петра I по-прежнему нуждаются в дополнительном изучении. В частности, недостаточно подробно раскрыты механизмы формирования и работы петровских коллегий. Мы решили восполнить этот пробел, сосредоточившись на поэтапном становлении новой, для того времени – коллегиальной – административной системы, выявив теоретические предпосылки внедрения коллегий и рассмотрев их практическую реализацию, несмотря на все «вызовы», которые претерпела эта новая форма организации государственного управления. Особое место в исследовании займет сопоставление петровских коллегий с их предшественниками – приказами, в рамках которого будут выявлены преимущества первых и недостатки последних.

#### Материалы и методы.

Исследование основано на анализе широкого круга исторических источников, отражающих различные аспекты административных преобразований петровского времени. Ключевыми источниками являются исторические документы петровского времени (законодательные акты, приказы, регламенты).

В качестве теоретической базы исследования выступают труды современных исследователей, посвященные петровским преобразованиям в сфере государственного управления

Методологической основой исследования является историко-сравнительный метод, позволяющий сопоставить структуру, функции и принципы работы приказов и коллегий; *системный подход*, в рамках которого коллежская реформа Петра I рассмат-

ривается как элемент единой системы государственного управления; *метод анализа научных источников*, необходимый для интерпретации информации, извлеченной из научной литературы.

#### Обсуждение. Результаты.

Свою реформу государственного управления Петр I начал с Боярской думы, не оправдывавшей его доверия в качестве «исключительного сословия». Первым шагом императора было уравнение в 1714 году бояр с дворянами, что снизило значимость боярского сословия. Спустя несколько лет, в 1722 году, Петр принимает один из достаточно важных для государственного управления документов – «Табель о рангах», который окончательно стирает грани между дворянством и боярством, регламентируя соотношение гражданских, военных и придворных чинов и открывая путь к должности государственного служащего вне его принадлежности к тому или иному сословию, после чего Боярская дума прекратила свое существование.

Еще одним важным шагом, приближающим создание коллегий как основы государственного управления нового образца, стало появление нового ведомства — Ближней канцелярии, к появлению которой привела потребность в оперативном и централизованном управлении государственными делами, особенно в период активных военных кампаний, в которых император лично принимал участие, а значит, не имел возможности решать текущие вопросы внешней и внутренней политики.

В 1711 году Ближняя канцелярия была преобразована в Сенат — орган, обладавший широкими полномочиями в процессе осуществления законотворческой, контрольной и финансовой деятельности.

Все эти административные преобразования явились важнейшими этапами в подготовке почвы для создания коллегий, заложив основу для новой системы государственного управления [1, с. 26-27].

Н.И. Павленко подчеркивает, что «в действиях Петра при организации коллегий невозможно обнаружить спешки, проявленной им во время проведения административных реформ предшествующих лет» [4, с. 213]. Действительно, образование коллегий проходило постепенно и растянулось на 8 лет — с 1717 по 1725 гг.

Следует отметить, что на начальном этапе преобразований Петр I, осознавая неэффективность и архаичность приказов, предпринимал попытки их реорганизации. Он стремился усовершенствовать существующие структуры, уплотнить их, уточнить компетенции, однако эти меры оказались недостаточными для решения масштабных задач. Неспособность приказов адаптироваться к новым реалиям и их внутренняя разрозненность, усугубляемая многочисленными случаями дублирования функций между различными ведомствами, несмотря на отдельные попытки оптимизации, подтолкнули Петра к более радикальному решению – созданию совершенно новых органов управления, которые должны

были вытеснить старую, «приказную», систему, заменив ее на более современное и эффективное коллежское устройство.

Коллежскую систему Петр позаимствовал в Европе, взяв, «в качестве образца для создания новой системы шведское коллегиальное устройство исполнительной власти, считавшееся в Европе наилучшим» [3, с. 36]. Хотя, как утверждает шведский историк права К. Петерсон, «русские в начале осени 1715 года вдруг стали уделять всё свое внимание датской административной системе» [5, с. 138], поскольку в России бытовало мнение, что шведские коллегии были смоделированы по образцу датских.

Проект реформ, основанный на шведском образце, был временно оставлен еще и по причине войны между Швецией и Россией, которая велась в эти годы.

В свете этих событий, «изучение повседневной работы датского административного аппарата и сбор необходимых законодательных документов для российской реформы представлялись более доступными» [5, с. 138], однако, констатирует К. Петерсон, «царя ввели в заблуждение по поводу истоков датской коллегиальной организации: в действительности, датские административные коллегии были основаны по образцу шведских, а не наоборот» [5, с. 138]. Передовой административной организацией в то время обладала именно Швеция, что подтверждали и германские подданные, находящиеся на службе у датского короля. Петр обнаружил истинное положение вещей в середине декабря 1715 года, в связи с чем российские реформаторы стали изучать изучают шведскую административную систему с целью ее практического применения в России.

Подготовка к созданию российской новой административной системы велась тщательным образом. Император, насколько мог, сам контролировал процесс по организации коллегий. В первую очередь, он ознакомился с «переведенными на русский язык уставами и регламентами центральных учреждений Дании, Швеции и других государств» [4, с. 270]. В декабре 1717 года Петр издает ряд указов, положивших начало организации новых учреждений. Прежде всего, он определяет число коллегий и их штаты, назначает президентов и вице-президентов в каждую из них, определяет их круг обязанностей. Рассчитывая, что «одного года вполне достаточно для укомплектования штатов и сочинения регламентов с точным обозначением обязанностей учреждений» [4, с. 270], Петр ожидал ускоренного запуска новых органов, однако, на практике процесс оказался более длительным, что было обусловлено рядом причин.

Во-первых, коллегии были не просто реорганизацией старых приказов, а созданием совершенно новых органов с иной структурой, функциями и принципами работы. Это требовало значительного времени на разработку всех аспектов их функционирования. Кроме того, в России не было ус-

явшегося опыта создания и функционирования подобной системы, что требовало более тщательного подхода к регламентации. Разработка детальных регламентов, четко определяющих обязанности каждого учреждения и каждого чиновника, а также их взаимодействие также требовала серьезной работы. И несмотря на то, что иностранные специалисты принимали самое активное участие в разработке проектов коллегий в России, адаптация европейских образцов к российским реалиям требовала глубокого анализа и внесения корректировок, что также замедляло процесс.

Во-вторых, существовала проблема комплектования штатов в виду недостатка квалифицированных кадров. На тот момент в России ощущался дефицит образованных и подготовленных специалистов, способных занять ответственные должности в новых учреждениях. Более того, Петр столкнулся с открытым сопротивлением новым порядкам со стороны старой элиты, не желающей занимать должности в новой, непривычной для них системе.

Не будем сбрасывать со счетов и непрерывные войны, которые вела Россия с другими государствами. Н.И. Павленко отмечает: «Петр мог бы ускорить создание коллегий давно проверенным способом, к которому он прибегал всякий раз, когда находил, что поручение выполняется не с должным проворством, — взяться за дело самому. Но ему было не до коллегий...» [4, с. 271]. Действительно, Петр I был зачастую настолько занят своими военными кампаниями, внешней политикой и другими неотложными государственными делами, что наложило отпечаток на его непосредственный контроль над процессом формирования коллегий, которые на фоне военной и международной повестки отходили на второй план.

Наконец, к концу 1717 г. завершился подготовительный этап коллежской реформы, и, по мысли Петра I, следовало приступить уже к непосредственной организации коллегий.

11 декабря 1717 года российским императором был подписан именной указ «О штате Коллегий и о времени открытия оных», а спустя четыре дня, 15 декабря, вышел еще один указ «О назначении в Коллегиях Президентов и Вице-президентов».

Согласно этим документам, Петром было учреждено 9 коллегий - коллегия Иностранных дел, Военная коллегия, Адмиралтейская коллегия, Камер-коллегия, Штатс-конторь коллегия, Ревизион-коллегия, Юстиц-коллегия, Коммерц-коллегия, Берг- и Мануфактур-коллегия [2, с. 195-196]. К концу царствования Петра I добавилось ещё несколько коллегий: Вотчинная коллегия (1721), Малороссийская коллегия (1722) и на правах коллегии был образован орган управления городским населением, ремеслами, торговлей, сбором налогов с горожан — Главный магистрат (1720).

Кроме того, Берг-Мануфактур-коллегия была разделена на Берг-коллегию (указ об учреждении этой коллегии датируется 10 декабря 1719 года) и Ману-

фактур-коллегию и организована Малороссийская коллегия.

Структура и сферы деятельности основных петровских коллегий представлены в Таблице 1.

Таблица 1: Структура и сферы деятельности двенадцати петровских коллегий.

	Название Коллегии	Основные функции
	Иностранных дел	Ведение внешней политики, дипломатические сношения, заключение международных договоров
	Воинская	Управление сухопутными войсками, организация комплектования, снабжения, обучения
	Адмиралтейская	Строительство и управление флотом, организация портов, снабжение
	Юстиц-коллегия	Высший судебный орган, надзор за всеми судами, рассмотрение апелляций
	Камер-коллегия	Сбор и учет государственных доходов, контроль над финансами
	Штатс-контор-коллегия	Расходование государственных средств, контроль за финансовыми операциями
	Ревизион-коллегия	Проверка финансовой деятельности других ведомств, борьба с растратами
	Коммерц-коллегия	Развитие торговли, промышленности, поощрение предпринимательства
	Мануфактур-коллегия	Развитие мануфактурного производства, поддержка промышленности
0	Берг-коллегия	Управление горнодобывающей промышленностью, добыча полезных ископаемых
1	Вотчинная коллегия	Управление поместными землями, оформление дворянских владений.
2	Главный магистрат	Управление городским населением, ремеслами, торговлей, сбор налогов с горожан.

Коллегии, как новый этап в развитии государственного управления, обладали рядом ключевых характеристик, призванных обеспечить их большую эффективность по сравнению с предшествующими структурами. Это:

- коллегиальность решений (решения принимались большинством голосов членов коллегии, что должно было исключить единоличный произвол);
- разделение компетенций (каждая коллегия имела четко определенную сферу деятельности, не вмешивалась в работу другой коллегии, что исключало конфликтные ситуации);
- наличие канцелярии и служащих (постоянный штат сотрудников способствовал профессионализации управления);
- четкая иерархия (от президента и вице-президента до канцелярских служащих);
- опора на законодательство (коллежское делопроизводство отличалось от приказного преимущественно тем, что оно регламентировалось законодательством: Центральным законодательным

актом был «Генеральный регламент», утвержденный Петром I 28 февраля 1720 года).

Несмотря на продуманную структуру, внедрение коллежской системы столкнулось с рядом серьезных проблем. К одной из таких проблем следует отнести пересечение коллегий с приказами. Несмотря на формальное упразднение приказов, многие из них продолжали функционировать, зачастую решая те же задачи, что и новые коллегии. Это порождало конфликты, путаницу и дублирование. Наиболее остро проблема проявлялась на местном уровне. Региональные власти часто, по привычке, продолжали придерживаться старых моделей управления. Тем не менее, несмотря на эти трудности, новая система государственного управления стала настоящим шагом вперед. Она позволила создать более упорядоченный, централизованный и узкоспециализированный аппарат, который существенно отличался от прежней, разрозненной и хаотичной, системы приказов, что наглядно демонстрирует Таблица 2.

Таблица 2. Приказы и коллегии:  
сравнительно-сопоставительная характеристика.

Аспект для сравнения	Приказная система управления	Коллегиальная система управления
Принцип организации	личная канцелярия, персонализация	коллегиальность, рационализация
Компетенция	часто нечеткая, расплывчатая, с дублированием	четко определенная, специализированная
Принятие решений	преимущественно единоличное (главой приказа)	коллегиальное (большинством голосов)
Сотрудники	представители низшего со-	Компетентные служащие, бюрократы

	словия без профильной подготовки	тия
Законодательная база	отсутствие единых регламентов	Генеральный регламент, регламенты отдельных коллегий
Финансы	сбор и расходование без четкого разделения	разделение функций сбора и расходования
Эффективность	Низкая, архаичная	высокая, но с проблемами на начальном этапе внедрения

Проведенное исследование подтверждает: реформа создания коллегий при Петре I не сводилась к механической замене приказов новыми учреждениями. Она означала коренную перестройку принципов государственного управления. Ликвидация приказов и организация коллегий стали закономерным элементом широкой программы преобразований, нацеленной на централизацию власти и модернизацию российского государства. Несмотря на определенные сложности в работе, коллегии сыграли ключевую роль в эволюции российской государственности. Именно они сформировали институциональную базу, на которой в XVIII-XIX веках была выстроена более совершенная министерская система управления.

Перспективными направлениями для дальнейших исследований представляются: детальный анализ деятельности отдельных коллегий, изучение особенностей их делопроизводства, а также сопоставление петровских реформ с аналогичными административными преобразованиями в странах Европы.

#### Заключение.

Преобразования системы государственного управления при Петре I, ключевым элементом которых стало учреждение коллегий, по праву считаются одним из важнейших достижений его царствования. Отказ от устаревшей приказной системы в

пользу более упорядоченной и централизованной структуры был продиктован стратегической задачей — модернизировать страну и усилить ее авторитет на международной арене. Теоретическую и практическую базу новой административной модели заложили нормативные акты: прежде всего, «Генеральный регламент» 1720 года, а также отдельные регламенты для каждой коллегии. Они устанавливали единые правила работы, структуру органов власти и порядок принятия решений.

Вместе с тем, процесс внедрения коллегий сопровождался серьезными препятствиями: сопротивлением со стороны традиционной бюрократии, заинтересованной в сохранении прежних порядков; дефицитом подготовленных специалистов, способных работать в новых условиях; проблемами в сфере взаимодействия вновь созданных коллегий с приказами, некоторые из которых еще продолжали работать.

Тем не менее, коллегии стали важным этапом в эволюции российской системы управления. Они заложили основы бюрократического аппарата, который в дальнейшем совершенствовался и развивался. Исследование подтверждает: несмотря на противоречия и трудности реализации, петровские реформы были прогрессивными для своего времени и сыграли ключевую роль в укреплении российской государственности.

#### Конфликт интересов

Не указан.

#### Conflict of Interest

None declared.

#### Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

#### Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

#### Список источников:

1. Дорошенко О.М., Жуланов А.В., Базулина А.А. Реформы Петра I в области государства и права // Вестник экономической безопасности. - 2021. - № 2. - С. 25-29.
2. Законодательство Петра I. 1696-1725 годы / Сост. В.А. Томсинов. - М.: Зерцало, 2014. - 528 с.
3. Модернизация правовой и социально-политической системы России в эпоху петровских преобразований. – Чебоксары: Среда, 2022. – 76 с.
4. Павленко Н.И. Петр I. - М. Молодая гвардия, 2003. - 428 с.
5. Петерсон К. Коллежская реформа Петра Великого: шведские аналоги и процесс рецепции // Экономическая политика. - 2023. - Т. 18. - № 1. - С. 136-175.

#### References:

1. Doroshenko O.M., Zhulanov A.V., Bazulina A.A. Peter the Great's reforms in the field of state and law // Bulletin of Economic Security. - 2021. - No. 2. - Pp. 25-29.
2. Legislation of Peter I. 1696-1725 / Comp. V.A. Tomsinov. - Moscow: Zertsalo, 2014. - 528 p.
3. Modernization of the legal and socio-political system of Russia in the era of Peter the Great transformations. - Cheboksary: Wednesday, 2022. - 76 p.
4. Pavlenko N.I. Peter I. - Moscow: Molodaya gvardiya, 2003. - 428 p.
5. Peterson K. Peter the Great's collegiate reform: Swedish analogues and the reception process // Economic

**Информация об авторах:**

**Балдин Павел Павлович**, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории, Российский государственный университет нефти и газа (национальный исследовательский университет) имени И.М. Губкина», email: [history@gubkin.ru](mailto:history@gubkin.ru)

**Дворковая Марина Васильевна**, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории России, ФГБОУ ВО «Государственный университет просвещения», [marinadvorkovaya@yandex.ru](mailto:marinadvorkovaya@yandex.ru)

**Pavel P. Baldin**, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of History National University of Oil and Gas «Gubkin University».

**Marina V. Dvorkovaya**, Associate Professor of the Department of Russian History Ph.D. of Historical Sciences, Federal State University of Education.

**Вклад авторов:**

все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

**Contribution of the authors:**

All authors contributed equally to this article.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 14.05.2026;

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 01.06.2026;

Принята к публикации / Accepted for publication 20.06.2026.

Авторами окончательный вариант рукописи одобрен.