

«Человеку трудно за очи все разуметь и править»

ПОДГОТОВКА и начало Северной войны, создание новой армии, строительство флота — все это привело к резкому усилению активности правительственных ведомств, увеличению объема их работы. Старый приказной аппарат, унаследованный Петром от предшественников, не справлялся с усложнившимися задачами управления. Так, поначалу строительство флота курировал Судный Московский приказ, не имевший никакого отношения к военно-морским делам. Поэтому по мере расширения масштабов военно-морского строительства возникли новые учреждения: Адмиралтейский и Военно-морской приказы. Для более рационального управления армией Рейтарский и Иноземский приказы слили в единый Военный приказ. Стрелецкий приказ ликвидировали, зато создали два новых — Преображенский и Семеновский.

Война требовала денег. Чтобы получить их, правительство стремилось централизовать сбор налогов и их распределение, ввести новые косвенные налоги, установить контроль над богатствами церкви. Для этого были созданы новые, преимущественно финансовые учреждения: Ратуша, Ижорские канцелярии, Монастырский приказ во главе со светским лицом — боярином Мусиным-Пушкиным. Необходимость активизации поисков руд для промышленности привела к образованию Рудокопного приказа.

Вместе с тем в принципах образования и деятельности приказов, созданных накануне и в начале Северной войны, нельзя усмотреть существенных перемен по сравнению с приказной системой предшествующей поры. Централизация и специализация управления в этот период еще не носила систематического и всеобъемлющего характера. Несмотря на то что было создано, казалось бы, главное военное ведомство — Военный приказ, существовало еще не менее десятка учреждений, обладавших функциями военно-сухопутного управления. Сходные ситуации сложились и в других отраслях управления.

Основная идея всех преобразований того времени состояла не в том, чтобы создать принципиально новый, в

корне отличный от старого государственный аппарат, а в том, чтобы с помощью старых институтов и их комбинаций обеспечить во что бы то ни стало решение важнейшей задачи — победы в Северной войне. И для достижения победы Петру было неважно, как соотносятся компетенции разных ведомств или как они называются.

Но все же новое — столь характерное для реформ Петра — проникало и в сферу управления, причем подчас оно весьма причудливо смешивалось со старым. Непривычным, в частности, было появление «канцелярий» — так назывались новые учреждения приказного типа. Первой и важнейшей из них стала Ближняя канцелярия (1701 г.), основной целью работы которой было сосредоточение документов приказов, контроль и ревизия их финансовой деятельности.

Термин «канцелярия» стал применяться и к отделениям московских приказов, которые располагались в новой столице, Петербурге, и решали оперативные управленческие задачи. Важно отметить, что с годами значение канцелярий-отделений усиливалось и центр тяжести управления из остававшихся в Москве приказов постепенно перемещался в петербургские филиалы. Происходило это в первую очередь потому, что в Петербурге — рядом с царем — находились сами руководители приказов: Адмиралтейского — Ф. М. Апраксин, Артиллерийского — Я. В. Брюс, Посольского — Г. И. Головкин и т. д. Примечательно в этом смысле письмо канцлера Головкина служащим Посольского приказа, в котором с исчерпывающей полнотой выражена мысль о необратимости происшедшего изменения в статусе старого учреждения: «Вы в Москве оставлены только для приему из губерний положенных денег и для исправления дел по присланным от нас письмам, а главное правление дел — в Государственной Посольской канцелярии прилучается здесь, в Санкт-Петербурге, и вам никаких новых дел делать и ни из которых канцелярий ведомостей принимать и ответов чинить не приказано»¹. Так некогда могущественное ведомство XVII века утратило всю свою власть. Подобным образом сузился и круг деятельности оставшихся в Москве Военного, Адмиралтейского, Военно-морского и иных приказов.

Уже в первые годы Северной войны стало ясно, что обороты механизма государственного управления, в особенности местного, не поспевали за нарастающей скоро-

стью маховика самодержавной инициативы. Недостатки управления отразились на обеспечении центральных ведомств деньгами, а армии — рекрутами, провиантом, лошадьми и т. п. В условиях увеличившихся трудностей военного времени было очевидно, что прежняя система управления «приказы — уезды» в силу своей архаичности не выдерживает всевозрастающей нагрузки. Поэтому уже в первые годы войны на первый план выдвинулась проблема приведения в соответствие высшего и низшего звеньев управления.

17 декабря 1707 года был издан указ об образовании губерний: «Росписать города частями (кроме тех, которые во 100 верстах от Москвы) к Киеву, Смоленску, к Азову, к Казани и к Архангельскому»². Позже список губерний был уточнен: к упомянутым в указе присоединились две губернии — Ингерманландская (Петербургская) и Сибирская, из Казанской выделились Нижегородская и Астраханская. К образованию губерний Петр шел давно: уже в 1701 году был создан особый административный округ, приписанный к Азову и Воронежу. В 1702—1703 годах произошло выделение Ингерманландии как самостоятельной административной единицы, организованной из отвоёванной территории шведской Ингрии, а также части уездов, которыми ведал Новгородский приказ. Во главе нового округа был поставлен губернатор А. Д. Меншиков. Принципиальной особенностью нового устройства Ингерманландии было то, что она не подпала под власть ни одного из приказов, имела собственные финансы, население ее не подчинялось суду центральных приказов. Отчетливо выраженная финансовая, судебная и административная экстерриториальность и стала основой статуса новых административных образований — губерний, возникших в ходе областной реформы 1707—1710 годов. Суть новой губернской системы состояла в передаче многих функций приказов губернаторам, сосредоточении у них информации о населении, финансах и т. д. Важным следствием реформы стала ликвидация части приказов, главным образом территориальных (ведавших окраинными областями), а также и некоторых отраслевых. Ряд приказов (Ратуша, Поместный, Земский и др.) превратились в отделения Московской губернской канцелярии, ибо распространение их власти ограничивалось в основном наиболее густонаселенными уездами центра России, которые теперь вошли в Московскую гу-

бернию. В тех же случаях, когда власть приказов распространялась на большую территорию, их функции переходили к губернским канцеляриям. При этом важно заметить, что основные приказы, ведавшие обороной (Военный, Адмиралтейский и Посольский), сохранили свою власть. Были восстановлены компетенции и такого общероссийского приказа, как Поместный.

Не все одобряли идею Петра децентрализовать управление, передав всю полноту власти губернаторам. Так, известный «прибыльщик», изобретатель налогов и пошлин А. А. Курбатов писал царю по поводу создания губерний: «Ей, государь, не многая бывает и будет польза в разном правлении». Но Петра было трудно смутить. Он был убежден, что система приказного управления себя дискредитировала полностью, и особенно в финансово-податном смысле. Отвечая Курбатову, Петр замечал: «А что напоминаешь, что в разных руках не будет лучше, о том уже мы довольно рассуждали, ныншняго порядка не нашли хуже, где каждому крестьянину близ дватцати отписей надлежит взять, хотя по полушке, итого пять копеек (имеются в виду квитанции об уплате в разные приказы податей.— Е. А.). К тому же, *человеку трудно за очи все разуметь и править*»³.

Мысль о приведении в порядок финансового хозяйства как главного направления реформы видна и в записи «Журнала» Петра Великого. В конце 1709 — начале 1710 года царь, «будучи в Москве, трудился во управлении гражданских дел, и изволил для лучшаго порядка расположить государственные расходы как на армию и адмиралтейство, так и на прочие расходы по губерниям, чтобы всякий знал, откуда определенное число получать мог, такожде полкам, которые назывались прежде прозвищами полковников своих, указал звания иметь по городам»⁴.

Задумывая областную реформу, Петр был убежден, что это не может привести к ослаблению центральной власти. Наоборот, известная децентрализация должна была усилить, сосредоточить административную, судебную, а главное, финансовую власть в руках представителя царя — чиновника высокого ранга, каким был губернатор. Он был наделен несравненно большей властью, чем прежний воевода. В итоге губернская реформа стала как бы лесами и для возведения следующего этажа бюрократического здания самодержавного управления.

Во главе губерний были поставлены «принципалы» — ближайшие сподвижники и доверенные люди Петра, обладавшие огромной деспотической властью и работавшие над решением задач, которые ставил перед ними лично Петр. В Петербурге сидел А. Д. Меншиков, в Москве — Т. Н. Стрешнев, Азовской губернией руководил Ф. М. Апраксин, а Казанской — его брат П. М. Апраксин. Губернатором Сибирской губернии стал М. П. Гагарин.

Назначение губернаторами доверенных лиц не означало, что реформа была лишь разновидностью командировки высокопоставленных эмиссаров для «поправления» дел на местах. Реформа привела к резкому усилению административного аппарата, созданию на местах разветвленной сети бюрократических учреждений с большим штатом чиновников — новой инфраструктуры.

При губернаторе, власть которого охватывала сразу несколько старых уездов — огромную, по сути, территорию, — были помощники, ведавшие военным делом (обер-комендант), сборами с населения (обер-комиссар), правосудием (ландрихт). Уездом руководил не прежний воевода, а «новоманирный» комендант, обладавший также значительной военно-административной и судебной властью.

Громоздкость губернии привела к созданию промежуточной территориальной единицы: в 1712—1715 годах появились в губерниях провинции, которыми ведали обер-коменданты. Так, прежняя двухчленка «приказ — уезд» превратилась в четырехчленку: «приказ (канцелярия) — губерния — провинция — уезд». Вместе с обер-комендантом пришли и новые штаты чиновников, которыми руководили комиссары, ведавшие сбором налогов, управлявшие населением. Особенностью нового устройства местного управления была не только его разветвленность, неизвестная ранее, но и единообразность, строгая иерархичность. В ходе реформы было окончательно покончено с прежней практикой назначения на должность местного чиновника как на «кормление», дававшее возможность быстро обогатиться, а затем, вместе со своими родственниками и людьми, назначенными в тот же уезд, отбыть в столицу и ожидать назначения на новое «теплое» место.

Было бы нелепо полагать, что усложнение управления являлось для Петра самоцелью. Нужды вооруженных сил — вот что прежде всего должна была обеспечить реформированная система местного управления. Целью губернской реформы было стремление прежде всего упорядочить финансы. При создании губерний на основании

старых финансовых отчетов были определены бюджеты новых административных округов, намечены приоритетные статьи расходов, которые должны были финансировать губернии из своих бюджетов. Это были расходы четырех главных приказов, ведавших военными и дипломатическими делами и сохранившихся после реформы местного управления: Военного, Адмиралтейского, Артиллерийского и Посольского. Именно их нуждам надлежало уделять особое внимание.

Распределение расходов на войну между губерниями было важной, но не единственной задачей реформы местного управления. Петр стремился как можно детальнее конкретизировать участие администрации в обеспечении войны, «вмонтировать» военное начало в систему управления. 1 февраля 1711 года Петр распорядился: «Приехав к Москве, разделить по губерниям полки: первое в армии будущия, потом в гарнизонах по данным табелям, потом флот, Посольскую канцелярию и Артиллерию; сие все расположить из доходов, которые прошлаго года средния положены на губернии». Тем самым между отдельными армейскими полками и губерниями устанавливалась прямая связь. Для этого полки сменили названия, производные от имен командиров, на географические: так, Чернышов полк стал Московским полком, Болобанов — Ярославским, Ностицев — Нижегородским, Головкин — Нарвским и т. д.

При каждом полку, где бы он ни находился, должен был состоять комиссар от «его» губернии, который был обязан следить за исправностью и комплектностью мундира, припасов, наличием людей и лошадей, выдавать жалованье солдатам и офицерам. Губернские комиссары были нижним звеном созданного тогда же кригс-комиссариата, во главе которого при действующей армии был поставлен обер-штерн-кригс-комиссар — начальник Кригс-комиссариатской конторы при Сенате, образованном весной 1711 года.

Между этими двумя событиями — завершением областной реформы и созданием Сената как высшего правительственного органа, несомненно, существует связь, ибо Сенат с самого начала своей деятельности стал высшей инстанцией для губерний, тесно связанных с ним главным образом по вопросам снабжения армии и флота всем необходимым. Конечно, создание Сената — факт примечательный в истории государственного строительства времен Северной войны, когда все усилия (в том числе

организационные) направлялись на достижение победы и реорганизация местного и центрального управления должна была обеспечить предпосылки для этой победы.

Опыт первых лет показал, что при всех положительных моментах губернской системы в ней существовало немало серьезных изъянов. Старые болезни — волокита, медлительность — оказались характерны и для новой системы. Сталкиваясь с многочисленными фактами нерасторопности губернаторов, Петр в указе от 1 февраля 1711 года распорядился «объявить губернаторам, что указы о рижском гарнизоне (имеется в виду посылка из губерний рекрутов в рижский гарнизон.— *Е. А.*) посланы августа 18 числа, а в армию 1200 человек в рекруты о том послан указ сентября 17. И понеже и последнему указу уже пол 5 месяца, и исправиться было мочно: и для того, ежели в две недели кто не исправится... то наказаны будут яко изменники и предатели отечества»⁵.

Суровость петровских указов была, конечно, мощным стимулом для усердия губернаторов, но было также ясно, что дело не только в нерасторопности губернаторов, но в структурных недостатках управления, отсутствии координации их действий в едином центре, куда бы сходилась вся информация о работе губернской системы и откуда бы губернаторы, не дожидаясь указаний часто отсутствовавшего царя, получали бы распоряжения. Это и стало непосредственной причиной создания Сената.

Вместе с тем в факте образования Сената (как и разветвленного губернского управления) прослеживаются общие тенденции бюрократизации, без которой Петр не мыслил управления, как и политического режима самодержавия в целом.

Созданию Сената как чисто бюрократического высшего правительственного учреждения предшествовали важные события. Придя к власти в 1689 году, Петр унаследовал традиционную систему управления XVII века — с Боярской думой и приказами как центральными учреждениями. По своей сути это были составные части системы управления сословно-представительной монархии, сложившейся в XVI — начале XVII века. Главным звеном этой системы были местные выборные органы, направлявшие своих представителей на Земские соборы. На их заседаниях присутствовали выборные от крестьян, дворян, духовенства — всей «земли», исключая крепостных крестьян и холопов. С середины XVII века по невыясненным причинам институт Земских соборов пришел в упа-

док. Возможно, этому способствовали усиление крепостничества с середины XVII века, выход страны из кризиса, во время которого центральная власть не могла обходиться без помощи и поддержки «земли», представители которой съезжались в Москву на Земские соборы и одобряли акции самодержавия. Во второй половине XVII века усилившееся самодержавие уже не нуждалось в одобрении и могло проводить свои указы в жизнь, опираясь преимущественно на силу своего аппарата, а не на общественные структуры.

К моменту прихода Петра к власти Земские соборы были уже изрядно забыты. Однако некоторые институты прежней системы действовали. Речь идет, прежде всего, о Боярской думе — высшем совещательном учреждении, состоявшем преимущественно из родовитой знати и родственников царя. По мере усиления самодержавия Боярская дума, как узкий сословный совет, утрачивала свое значение, чтобы в начале XVIII века исчезнуть в потоке перемен. Здесь нет преувеличения — никакого указа о ликвидации Боярской думы не сохранилось, а скорее всего, его даже и не было. Петр поставил Думу в безвыходное положение, прекратив пожалования в думные чины. Это означало, что Боярская дума — совет старцев — стала без пополнения попросту вымирать: если в 1698—1699 годах старцев было 112, то к 1712 году осталось лишь 49. Сведения о заседаниях Думы обрываются где-то около 1704 года, хотя уже с 1701 года ее функции как высшего правительственного органа стала выполнять так называемая «Консилия министров» — совет начальников важнейших правительственных ведомств, среди которых было немало небояр. «Консилия» заседала в помещении упомянутой выше Ближней канцелярии. Став постоянным правительственным органом, «Консилия министров» сосредоточила в своих руках всю власть на время отсутствия в Москве царя, находившегося преимущественно на театре военных действий. Конкретно — она занималась управлением приказов и канцелярий, организовывала обеспечение армии всем необходимым, ведала финансовыми вопросами и строительством.

Любопытно, что в деятельности «Консилиии» мы отчетливо видим черты все усиливающейся бюрократизации управления — тенденции, которая явственно наметилась еще в XVII веке. Она проявлялась в стабилизации состава «Консилиии», установлении режима работы, строгом распределении обязанностей и ответственности между ее

отдельными членами. Эта тенденция проявилась и во введении различных форм делопроизводственных бумаг, журналов, протоколов, отчетности, чего не знала Боярская дума. Именно стремлением добиться бюрократическим путем эффективности и ответственности «Консилиии» объясняется знаменитый указ Петра от 7 октября 1707 года на имя Ромодановского: «Изволь объявить при съезде в Полате всем министром, которые в Конзилию съезжаютца, чтоб они всякие дела, о которых советуют, записывали и каждой бы министр *своею рукою подписывали*, что зело нужно, надобно и без того отнюдь никакого дела не определяли, ибо *сим всякого дурость явлена будет*»⁶.

Образование Сената в 1711 году и было следующим шагом в организации бюрократического аппарата управления. Новое учреждение создавалось как высший орган управления, которому подчинялись все канцелярии и приказы, а также губернии и губернаторы.

Формальной причиной создания Сената был предстоящий отъезд царя на войну с Турцией весной 1711 года. Однако из петровских указов видно, что Сенат создавался не как временная комиссия, подобная «Консилиии», а как постоянное высшее правительственное учреждение. Указ 2 марта 1711 года определил направления работы Сената на длительную перспективу: «Указ, что по отбытии нашем делать: 1. Суд иметь нелицемерный и неправедных судей наказывать отнятием чести и всего имения; тож и ябедником да последует; 2. Смотреть во всем государстве расходов и ненужные, а особливо напрасные, отставить; 3. Денег, как возможно, збирать, понеже *деньги суть артериею войны*; 4. Дворян собрат молодых для запасу в афицеры, а наипаче тех, которые кроются, сыскать; також тысячу человек людей боярских грамотных для того ж; 5. Вексели исправить и держать в одном месте; 6. Товары, которые на откупах или по канцеляриям и губерниям, осмотреть и посвидетельствовать; 7. О соли старатца отдать на откуп и потщитца прибыли у оной; 8. Торг китайской, зделав компанию добрую, отдать; 9. Персицкой торг умножить и армян, как возможно, приласкать и обলেখить, в чем пристойно, дабы тем подать охоту для большева их приезду. *Петр. На Москве в 2 день марта 1711. Учинить фискалоф во фсяких делех, а как быть им, пришетца известие*»⁷.

Итак, мы видим целую программу мероприятий, которые поручались новому учреждению. Среди них — веде-

ние торговлей, откупам, правосудием, смотрами дворян и других служилых людей. Особое внимание Петра занимали финансы. В этот же указ включен широко известный афоризм Петра о деньгах — артерии войны.

Указы Петра ориентировали сенаторов на иные, чем прежде, принципы и формы работы. Так, указ от 5 марта 1711 года вводил, в сущности, принцип коллегиальности, при котором соблюдалось равенство при решении дел и без общего согласия указ в действие не вступал: «...голы иметь равные и у всяких указов подписывать всем своими руками. И что хотя один не подпишет и засвидетельствует неправо, тому быти приговору, то и прочие не действены суть. Однакож, надлежит тому, хто оспорит, тое протестацию дать за своею рукою на письме».

Впервые в государственном учреждении, подобно армии, вводилась личная присяга. В ней особо подчеркивалось, что чиновник обещается «честно и чисто, неленостно, но паче ревностно исполнять звание свое», имея в виду следующее: «...во-первых, верность моему государю и всему государству; второе — правду и правый суд, как между народом, так и в деле государственном; третье — в збиращии казны и людей и протчего всего, чего государя моего и государства сего интересы требуют, какое оныя звание не имеют, — все то истинно исполнять до последней своей издания силы»⁸.

Сразу же после образования Сенат, в отличие от Боярской думы и «Консилиии министров», получил канцелярию, состоявшую из многочисленных отделов — «столов», наполненных подьячими. Более того, с годами Сенат, превратившись в огромное по тем временам учреждение, «оброс» различными вспомогательными конторами и канцеляриями.

И хотя подобное высшее правительственное учреждение создавалось впервые и по своей бюрократической сути коренным образом отличалось от Думы и «Консилиии», оно все же несло на себе многие черты старой, архаичной организации управления, характерной для системы центральных учреждений — приказов. Покончить со следами архаизма, построить новый бюрократический аппарат, соответствующий созданному режиму неограниченной личной власти самодержца, — вот что стало очередной задачей правительства Петра в области внутренней политики накануне завершения Северной войны.