
РОЖДЕНИЕ ИМПЕРИИ



Осуществление государственной мечты

22 ОКТЯБРЯ 1721 года Петербург торжественно праздновал заключение Ништадтского мира, подведшего черту под Северной войной. Дошедшие до нас подробные описания этого события и гравюры петровского времени позволяют представить себе тот незабываемый день.

Действо развернулось в Троицком соборе, где в присутствии высшего дворянства, чиновничества и генералитета Сенат объявил о присвоении Петру титулов «Император», «Отец Отечества» и «Великий». После праздничной церковной службы был оглашен текст Ништадтского мирного договора. Запели трубы, загрели литавры и барабаны, густым пушечным дымом салюта окутались бастионы Петропавловской, Адмиралтейской крепостей и стоящих на Неве 125 судов русского флота (вспомним Пушкина: «И Нева пальбой тяжелой далеко потрясена»). И когда затихли эхо салюта и крики «виват», Петр обратился к присутствующим с речью, которую тщательно подготовил заранее. Запись в «Реляции... торжества о заключении с короною Шведскою вечного мира» передает нам ее смысл:

«Потом же изволил е. и. в. в кратких, но зело сильных словах господам сенаторам на речь их ответствовал, которой ответ в следующем состоял: 1. Благодарствовал им, яко своим верным подданным, за такое от них признание его о них имеющего попечения и явленную горячность, и что он то приемлет по их усильному прошению милостиво, но при том рекомендует им, чтоб за полученное миротворением благополучие благодарили Вышняго и всегда милось его божественную, дарованную им помнили и тшились, чтоб то и у потомства их в непрестанной памяти было, дабы и оные признавали, что бог к России показал.

2. Напоминает он им о их благополучии, что хотя они ныне толь славной и полезной мир божиею милостию и храбростию своего оружия получили, однакож бы и во время того мира роскошми и сладостию покоя себя усыпить бы не допустили, экзерцицию или употребления оружия на воде и на земле из рук выпустить, но оное б всегда в добром

порядке содержали и в том не ослабевали, смотря на примеры других государств, которые через такое нерачительство весьма разорились, между которыми приклад Греческого государства, яко с собою единовѣрных, ради своей осторожности, пред очами б имели, которое государство от того и под турецкое иго пришло; також бы и прежнія времена и состояние своего собственного отечества пред очами имели, в котором издревле храбрые люди были, но потом нерадением и слабостию весьма от обучения воинского было отстали.

3. Что надлежит им стараться о *начатых распорядках в государстве, дабы оныя в совершенство привести* и чрез дарованной божиею милостию мир являемые авантажи, которые им чрез отворение купечества с чюжестранными землями вне и внутрь представляются, пользоваться тщилися, дабы народ чрез то облегчение иметь мог¹.

Как мы видим, Петр, поблагодарив Сенат за признание его заслуг и сославшись, по принятым тогда нормам, на особое благоволение бога к России, как бы напоминает присутствующим известное выражение: «Уповайте на бога, но порох держите сухим». Предупреждая о необходимости крепить вооруженные силы, он обращается за примером к прошлому и упоминает павшую под натиском турок Византию, причину гибели которой усматривает в забвении нужд обороны.

Особо важен третий пункт речи Петра, где говорится о «начатых распорядках в государстве», которые необходимо завершить («дабы оныя в совершенство привести»), чтобы потом, пользуясь предоставленными миром возможностями («авантажами»), торговать с другими странами, «дабы народ чрез то облегчение иметь мог». (Вспомним основную идею меркантилизма: доходы от торговли являются главным источником благосостояния государства.)

Что же имел в виду Петр, говоря о «начатых распорядках»? Несомненно, речь шла о целом комплексе преобразований, и прежде всего об осуществляемых в последние годы Северной войны податной, церковной и государственной реформах, о выработке новых принципов внешней и внутренней политики.

Еще за три года до этой торжественной речи, в указе от 19 декабря 1718 года, Петр писал о себе (в третьем лице, как было принято):

«Аднакож, е. в. несмотря на такие свои несносныя свои труды в сей тяжкой войне, в которой не только

что войну вести, но все внофь, людей во оной обучать, правы и уставы воинския делать принужден был, и сие, с помощью божиею в *такой добрый порядок привел*, что такое ныне перед прежним войском стало и какой плод принесло, всем есть извесно.

Ныне, управля оное, и о земском правлении не пренебрег, но трудитца и сие в *такой же порядок привести, как и воинское дело*. Чего ради учинены калегии, то есть собрания многих персон вместо приказоф, в которых президенты, или председатели, не такую мочь имеют, как старые судьи — делали, что хотели...»²

Гордое сознание масштаба достигнутого в войне и в военных преобразованиях звучит в этих словах, — ведь когда они писались, на Аландских островах велись переговоры со шведами и война вот-вот должна была закончиться для России вожделенной победой! Но еще до завершения войны Петр публично заявляет, что уже взялся за реформу государственного аппарата — сложнейшую задачу — и даже знает, как и с помощью каких инструментов можно добиться справедливости и порядка. Вообще же на языке Петра-реформатора привести что-либо «в порядок» означало организовать крутую ломку старого порядка, и в данном случае преобразование «земского правления» означало серьезную перестройку управления страной на новых принципах. Приводимый указ позволяет нам понять логику мышления реформатора: создав сильную своей регулярностью армию, он, используя успешный опыт военной реформы, приступает к созданию такого же сильного регулярного государства.

В основе перестройки государственного аппарата лежали широко распространенные в Европе идеи государственного строительства, о которых я уже говорил в главе «Отец Отечества».

Кратко напомним их суть: поскольку государство есть творение не богоданное, а человеческое, сам человек может его и усовершенствовать, превратить в идеальный инструмент преобразования общества, воспитания добродетельного подданного, в идеальный институт, с помощью которого можно достичь «всеобщего блага» — желанной, но постоянно уходящей, как линия горизонта, цели человечества. Бесперебойная работа государственного механизма (вспомним «часы» Лейбница) достигается с помощью усовершенствованных законов и претворяющих их в жизнь учреждений.

Петр, как уже говорилось, полностью разделял эти идеи. Отсюда понятно то значение, которое он придавал реформе государственного аппарата.

Здесь необходимо еще раз подчеркнуть один аспект, без учета которого трудно понять суть многих явлений в истории России. Это роль государства в жизни общества. Она огромна. Во многом все прогрессивное и реакционное идет сверху. Для России с давних пор стало естественным явление, когда не общественное мнение определяет законодательство, а, наоборот, законодательство сильнейшим образом формирует (и даже деформирует) общественное мнение и общественное сознание.

Петр, исходя из концепций рационалистической философии и традиционных представлений о роли самодержца в России, придавал огромное значение писаному законодательству. Он искренне верил в то, что «правильный» закон, вовремя изданный и последовательно осуществленный в жизни, может сделать почти все, начиная со снабжения народа хлебом и кончая исправлением нравов. Именно поэтому законодательство петровской эпохи бесцеремонно вмешивалось в сферу частной жизни, выполняло функции назойливой «полиции нравов», о чем подробно будет сказано дальше.

Царь был убежден, что последовательное исполнение (по терминологии Петра — «хранение») «правильных» законов — ключ к общему благополучию и процветанию страны, универсальная панацея от всех трудностей и неудач, которые, полагал он, происходят из-за «небрежения законами» и плохого «порядка», то есть организации. Великий реформатор России мечтал создать совершенное и всеобъемлющее законодательство, которым была бы охвачена и регламентирована вся жизнь подданных. Он мечтал о точной, как часы, идеальной государственной структуре, через которую это законодательство могло бы реализовываться.

Можно говорить о появлении при Петре подлинного культа бюрократического учреждения, административной инстанции. Ни одна общественная структура — от торговли до церкви, от солдатской казармы до частного дома — не могла существовать без управления, контроля или наблюдения со стороны специально созданных органов общего или специального назначения.

Идею создания совершенного государственного аппарата Петр вынашивал давно, но только когда сомнений

в победе над Швецией не оставалось, он решился приступить к осуществлению своей мечты. Как уже отмечалось выше, именно в этот период Петр во многих сферах внутренней политики начинает отходить от принципов голого насилия к регулированию общественных явлений с помощью бюрократической машины. Образцом для задуманной государственной реформы Петр избрал шведское государственное устройство.

Рассматривая эту реформу, как и многие другие преобразования Петра, нельзя не коснуться вопроса о степени заимствования им западноевропейского опыта. Зачастую в исторической литературе эта проблема решается альтернативно: либо оригинальность — либо плагиат. Одни историки считают, что Петр лишь приспособил шведскую государственную систему под русские условия, адаптировав ее, другие же исходят из полной оригинальности преобразований, исключая лишь некоторые внешние детали вроде термина «коллегия».

Представляется, что, когда речь идет о взаимовлиянии, подобная альтернативная постановка вопроса в принципе далека от научной. Существенней знать, как и в какой степени взятое из других культур способствовало упрочению политической, социальной и экономической структуры общества, которое что-либо заимствовало. Забегая вперед, отметим, что несомненное заимствование западноевропейского, точнее, шведского государственного опыта в целом существенно способствовало укреплению государственности Российской империи. Вообще же обращение Петра к опыту западноевропейских стран было обычным в его реформаторской деятельности, шла ли речь о законодательстве, культуре, военном деле или быте. Почему все же шведский опыт использовался шире, чем опыт какой-либо другой страны? Это связано не столько с некоторыми элементами сходства социально-экономических условий обеих стран, сколько с личными пристрастиями Петра. Высоко ставя шведскую военную и государственную организацию, Петр стремился превзойти Швецию, используя при этом ее же опыт как на поле боя, так и в мирной жизни.

Всем памятна слова, произнесенные им в день Полтавской победы в честь шведов-учителей, побежденных превзошедшим их учеником. Допуская, что это лишь красивая легенда, нельзя все же пройти мимо несомненно достоверного свидетельства. В 1716 году в Ам-

стердаме шведский коммиссион-секретарь Прейс виделся и разговаривал с Петром. В письме в Стокгольм Прейс вспоминал, как однажды Петр «сказал, что тому, что научился вести войну и приучил свой народ к войне, он обязан не кому иному, как его величеству [Карлу XII]»³.

Неудивительно, что, достигнув военной победы над столь «регулярным» народом, как шведы, — вспомните военную реформу! — Петр поставил задачу реорганизации российской государственности с помощью той же «регулярности».

Шведская государственная система была построена на принципах камерализма — учения о бюрократическом управлении, получившего распространение в Европе XVI—XVII веков. Камерализм содержал ряд черт, весьма привлекательных для Петра. Во-первых, это функциональный принцип управления, который предусматривал создание учреждений, специализировавшихся в какой-либо сфере, шла ли речь о финансах, военном управлении или юстиции. Во-вторых, это устройство учреждения на началах коллегиальности, четкой регламентации обязанностей чиновников, специализации канцелярского труда, установления единообразных штатов и жалованья. Читателю, хорошо знакомому с современным бюрократизмом, трудно усмотреть здесь что-либо принципиально новое. Между тем оно налицо, ибо сравнивать надо с тем, что было до реформы. А был, в сущности, средневековый аппарат управления с характерным для него отсутствием специализации и четкого разделения функций, смешением территориального и функционального управления, разнородием в обязанностях чиновников, их статусе и оплате труда.

Используя шведский административный опыт и беря за основу шведские образцы, Петр, как правило, вносил в них обусловленные особенностями России структурные изменения. Иногда же изменения не касались существа дела, носили чисто косметический характер. Общий принцип подхода к шведским учреждениям Петр выражал неоднократно и достаточно последовательно, примером чего служит указ от 28 апреля 1718 года: «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 сетуациею сего государства несходны и *оныя ставить по своему разсуждению*. И, поставя об оных, докладывать, так ли их быть»⁴.

Реформа государственного аппарата началась в конце 1717-го — начале 1718 года, когда Петр составил своеобразную программу предстоящих преобразований: он определил число и компетенции коллегий, назначил в них президентов, обязал их выбрать «подручных или товарищей своих», особо смотря, «чтоб не было отнюдь свойственников или собственных креатур». Для нас наиболее интересен документ от 12 декабря 1718 года, озаглавленный: «Реестр коллегиям. О должности, что в которой управлять надлежит». Он позволяет нам представить первоначальную структуру нового центрального аппарата: «1. Чужестранных дел (что ныне Посольский приказ). Всякия иностранныя и посольския дела и пересылка со всеми окрестными государствами и приезды послов и посланников и приезды курьеров и других иноземцев; 2. Камер (или казенных сборов). Всякое расположение и ведение доходов денежных всего государства; 3. Юстиция (то есть расправа гражданских дел). Судныя и розыскныя дела; в той же коллегии в ведении и Поместный приказ; 4. Ревизион. Счет всех государственных приходов и расходов; 5. Военской. Армия и гарнизоны и все воинския дела, которые были ведомы в Военном приказе и которых прилучаются во всем государстве; 6. Адмиралтейской. Флот со всеми морскими воинскими служителями, к тому принадлежащими морскими делами и управлением; 7. Коммерц. Смотреть над всеми торгами и торговыми действиями; 8. Штатс-канцлер (казенный дом). Ведение всех государственных расходов; 9. Берг и Мануфактур. Рудопромышленные заводы и все прочия ремесла и рукоделия, и заводы оных и размножение, притом же и артиллерия»⁵.

Иной читатель удивится: почему же девять коллегий, а не двенадцать, как мы привыкли с детства считать, глядя на знаменитое здание Доменико Трезини? Прежде чем ответить на этот вопрос, обратимся к «Реестру» и систематизируем содержащийся в нем материал, точнее — сгруппируем коллегии по их важнейшим функциям.

Сразу же выделяется группа коллегий военного и внешнеполитического ведомства — Военная, Адмиралтейская и Коллегия иностранных дел.

Три первые коллегии занимали привилегированное положение в системе государственных учреждений благодаря тому огромному значению, которое придавал Петр армии, флоту, дипломатии, а также благодаря той огромной роли, которую играли в управлении их президенты —

первейшие из первых сподвижников Петра: генерал-фельдмаршал светлейший князь А. Д. Меншиков, генерал-адмирал граф Ф. М. Апраксин и канцлер граф Г. И. Головкин. Эти коллегии возникли не на пустом месте. Как мы помним, уже в начале Северной войны создание новой армии, флота, активная дипломатия потребовали иных, отличных от старых, форм организации аппарата. Военный и Адмиралтейский приказы и Посольская канцелярия (Посольский приказ) были четко сориентированы на специализацию. Именно в них, быстрее чем где бы то ни было, прижились коллегиальные методы ведения дел. Все это впоследствии облегчило переход к коллегиям.

Из всех коллегий особо выделяется группа финансовых коллегий — основа основ камеральной системы. Главной фискальной коллегией стала Камер-коллегия, ведавшая всем приходом денег и бюджетным планированием поступлений. Расход на нужды государства осуществлялся через Штат-контор-коллегию, игравшую роль центральной кассы, а наблюдение и контроль за работой финансовых органов поручался независимой от других коллегий Ревизион-коллегии. Трехчленное деление фиска имело огромное значение в государственном управлении. В старом приказном аппарате эти три финансовые функции — приход, расход и контроль — осуществлял практически каждый приказ. Как правило, приказ сам облагал население налогами, часто шедшими на его же нужды и под его же собственным контролем. Теперь все изменилось коренным образом — финансовая чересполосица XVII века была существенно потеснена.

Такое же значение имел факт создания Юстиц-коллегии. Она заменила сразу несколько судебных приказов, отобрала судебные функции у многих приказов несудебного профиля. Произошла резкая унификация, централизация юстиции, — ведь для дореформенного периода было характерно смешение управленческих и судебных функций, не случайно руководитель приказа назывался «судьей». Теперь, с образованием Юстиц-коллегии, произошла резкая перемена, но ее значение все же не следует переоценивать, ибо впоследствии, по мере уточнения компетенций новой коллегии, из ее ведения «выпали» многочисленные социальные и профессиональные группы населения: горожане, купцы, промышленники и работные отошли в ведение Коммерц-, Берг-Мануфактур-коллегий,

Главного магистрата, военными занимались Военная и Адмиралтейская коллегии, монастырскими служителями — Синод и т. д. Все это были издержки сословного строя, существовавшего в России в рамках феодализма.

Особое место в системе управления заняли коллегии, ведавшие торговлей и промышленностью, — Коммерц-коллегия, Берг-Мануфактур-коллегия, о них подробно будет рассказано в следующей главе. В 1720 году среди центральных учреждений появился Главный магистрат, основной обязанностью которого было управление городами, включая как судебную, так и административную власть.

Состав петровских коллегий при жизни Петра претерпевал существенные изменения. В 1721 году была образована Духовная коллегия — Синод, который был выведен из подчинения Сената. В 1722 году из состава Берг-Мануфактур-коллегии была выделена Мануфактур-коллегия, образована для управления Украиной Малороссийская коллегия в Глухове, для лучшего ведения поместными делами Вотчинную контору Юстиц-коллегии сделали отдельной коллегией — Вотчинной. Ревизион- и Штатс-контор-коллегии были лишены статуса центральных учреждений и стали конторами Сената. Всего в 1721 году было 11, а в 1723 году — 10 коллегий.

Теперь вкратце о здании Двенадцати коллегий. Исследования М. В. Иогансен (Грозмани) показали, что в 1722 году Д. Трезини получил утвержденную Петром роспись размещения коллегий в здании, которое предполагалось построить перпендикулярно Неве. Роспись разбивала всю площадь здания на 12 участков. Начиная от Невы участки застраивались таким образом: 1—«Аудиенц-камора» (зал торжественных приемов), 2— Сенат, 3— Коллегия иностранных дел, 4— Военная, 5— Адмиралтейская, 6— Юстиц-, 7— Камер- и Штатс-контор-, 8— Коммерц-, 9— Берг-, 10— Мануфактур-коллегия, 11— Главный магистрат, 12—Синод. Примечательно, что здание Двенадцати коллегий повторяло план мазанковых канцелярий на Троицкой площади — первого правительственного здания в Петербурге, которое, в свою очередь, воспроизводило схему размещения приказов в Кремле: к торцовой стене здания по мере необходимости пристраивалось новое здание и т. д.⁶

Коллегии стали основой центральной системы управления, хотя от старого приказного управления сохрани-

лось немало более мелких учреждений: Дворцовая, Ямская, Печатная, Медицинская, Полицеймейстерская канцелярии, Преображенский приказ и некоторые другие.

Постоянно сталкиваясь со знаменитой «московской волокитой», характерной для деятельности приказов, Петр пришел к убеждению, что максимальная эффективность работы государственного аппарата может быть достигнута лишь с помощью детальной регламентации деятельности всех учреждений и каждого из чиновников. Этому убеждению царя вполне отвечала камеральная система, которая была просто немыслима без детально разработанного и соблюдаемого документа — регламента, фиксировавшего все необходимое для существования бюрократического учреждения: его функции, обязанности чиновников, режим работы, делопроизводство, оплату труда. Но Петр пошел дальше западноевропейских теоретиков и практиков камерализма. Ему принадлежит идея создания целой иерархии регламентов. При участии царя был создан не имеющий аналогов документ, своеобразный регламент регламентов — Генеральный регламент (1719—1724 гг.). Он содержал самые общие принципы деятельности бюрократического аппарата, всех государственных учреждений. Каждое из них, кроме того, имело собственный регламент, в котором уточнялись особенности работы именно этого учреждения. Обязанности каждого чиновника были, в свою очередь, записаны в «должность» — инструкцию, включенную в коллежский регламент. Характерным для всеобъемлющего регламентационного мышления Петра стал регламент Адмиралтейской коллегии 1722 года, который Петр разрабатывал сам и считал образцом регламента центрального учреждения. В этот регламент входило 56 должностей, начиная с пространной должности президента и кончая краткой и даже анекдотичной должностью профоса: «Должен смотреть, чтоб в Адмиралтействе никто кроме определенных мест не испражнялся. А ежели кто мимо указанных мест будет испражняться, того бить кошками и велеть вычистить»⁷.

Регламенты, как замысливал их Петр, отнюдь не были просто инструкциями. Тут важно заметить, что для Петра — реформатора государства — было характерно стремление перенести военные принципы на сферу гражданской жизни, государственного управления. Это проявлялось как в прямом распространении военного законо-

дательства на гражданское управление, так и в придании законам, определяющим работу учреждений, значения и силы воинских уставов.

Примечателен поясняющий это наблюдение указ Петра от 10 апреля 1716 года, присланный в Сенат: «Господа Сенат! Посылаю вам книгу Воинский устаф (которой зачат в Петербурхе и ныне совершен), которой велите напечатать число немалое, а именно чтоб не меньше тысячи книг, из которых ста три или более на словенском и немецком языке (для иноземцоф в нашей службе). И понеже оной хотя основанием воинских людей, аднакож *касаецца и до всех правителей земских* (как из оного сами усмотрите), того для, когда напечатают, то разошлите по препорции во все корпусы войск наших, также и по губерниям и канцеляриям, дабы неведением ниhto не отговаривался. А оригинал оставьте у себя в Сенате. *Петр*»⁸.

Комментарий тут не нужен — гражданские служители («земские правители») получили в качестве нового свода законов воинский устав, который тотчас вступил в действие.

25 октября 1723 года Сенат обсуждал дело о подаче в канцелярии ложных челобитен и не мог прийти к определенному решению из-за отсутствия необходимого закона. Петр сразу же разрешил сомнения сенаторов, о чем гласит журнальная запись: «Его величество изволил рассуждать, что о том надлежит чинить, *как в Военном артикуле предложено* о том, которые быют на военный суд в неправом вершении и для того о том указы выписать и рассмотреть».

Конечно, не все положения военных уставов были приложимы к гражданской сфере. Тогда прибегали к выборке из военных законов. В журнале Сената от 28 января 1723 года записано: «При том предлагал канцлер граф Головкин, что справитца в Сенате надлежит ли с приличным указом выписать к гражданским делам что принадлежит из военного артикула»⁹.

Отношение к регламенту гражданского учреждения как к военному уставу особенно выпукло выражено в указе Петра от 20 января 1724 года: «Понеже в указе его императорского величества за собственною его величества рукою написано: прибавить в прокурорскую должность чтоб регламенты хранились так крепко во всем, *как воинский регламент* и смотреть того накрепко за всеми члены и подчиненными, и чтоб выбрав из регламента,

читать так, как солдатам и матросам читают (из «Устава воинского». — Е. А.), того ради правительствующий Сенат приказали о вышеписанном во все коллегии и канцелярии, в губернии и провинции послать его величества указы, чтоб как члены о своей должности, так и канцелярские служители о содержании всяких дел и писем, выписав из Генерального регламента, читали как то чинится для всегдашняго выразумления в должности солдатской чтением и ведением их воинских артикулов, дабы впредь неведением не отговаривались и того за ними смотреть прокурорам, чего ради в дополнение их инструкций, послать к ним указы ж»¹⁰.

Подобное отношение к гражданскому законодательству вело к созданию такой системы наказаний чиновников, которая мало чем отличалась от системы наказаний, применяемой к военным. В феврале 1723 года Петр распорядился: за прогул у штатских вычитывать, как у военных, а в октябре 1723 года приступил к созданию специального Уложения о наказаниях, разделив все преступления надвое: государственные и частные (партикулярные). За государственные преступления устанавливались жестокие наказания, вплоть до смертной казни. Надо сказать, что ни до, ни после Петра в России не было издано такого огромного количества указов, каравших смертной казнью за преступления по должности. Петр сочинил специальную «экспликацию» для объяснения причин жестокости наказаний за государственные преступления, заключающиеся «в презрении должности своей»:

«4. Экспликация на пункт за государственныя преступления, чего ради тяжеле положен.

Когда кто в своем звании погрешит, то беду нанесет всему государству, яко следует. Когда судья страсти ради какой или похлебства (помните, из главы о военной реформе, о недостатках высшего военного начальника? — Е. А.), а особливо когда лакомства ради погрешит, тогда первое станет всю коллегию тшаться в свой фарватер (то есть в свою дорогу) сводить, опасаясь от них извета. И, увидев то, подчиненные в такой роспуск впадут, понеже страха начальничьа бояться весьма не станут для того, понеже начальнику страстному уже наказывать подчиненных нельзя, ибо когда лишь только примется за виноватого, то оной смело станет неправду свою покрывать выговорками непотребными, *дая очми знать*, а иной и на ухо шепнет или через друга прикажет, что естли не по-

манит ему, то он доведет на него. Тогда судья, яко невольник, принужден прикрывать, молчать, попускать. Что же из сего последует? Не ино что, только подчиненных распустное житье, безстрашие, людям разорение еще горше, протчим судьям соблазн, понеже видя другова, неправдою богатащегося и ничего за то наказания не имущаго, реткой кто не прелститца. И тако по малу все в безстрашие придут, людей в государстве разорят, божий гнев подвогнут, и тако, паче партикулярной измены, может быть государству *не точие бедство, но и конечное падение*».

Цитируемый текст «экспликации» — пояснения — поразительно напоминает по своим идеям ту часть «Устава воинского», где шла речь об обязанностях генерал-фельдмаршала, который может погубить армию двумя пороками — сребролюбием и «похлебством» (попустительством). Здесь мы видим, только в более живописном, красочном варианте (чего стоит только упоминание в государственном указе подмигивания шефу — «дая очми знать!»), то же самое — опасение, что государство, как и армия, падет от «похлебства», ослабления дисциплины, нарушения инструкций. Петр склонен «лакомства» и «похлебство» чиновников расценивать даже более сурово, чем воинское преступление — измену. Продолжаю в подтверждение этого цитирование «экспликации»: «Того ради надлежит в винах звания своего волею и ведением преступивших так наказывать, яко бы кто в самой бой должность свою преступил, или как самого изменника, понеже *сие преступление вяще измены*, ибо, о измене уведав, остерегутца, а от сей не всякой остережется, но может зело гладко под кровлю долго течение свое иметь и зло конце получить»¹¹. Одним словом, иной президент коллегии может оказаться преступником хуже Мазепы, ставшего символом государственного и военного преступника петровских времен.

Итак, для Петра характерно отношение к государственному учреждению как к воинскому подразделению, к регламенту — как к военному уставу, а к чиновнику — как к военному служащему. Н. И. Павленко справедливо заметил: «Идеальными Петру представлялись учреждения, уподобленные казарме, а служители учреждений — военным чинам, с такой же неукоснительностью выполняющим указы, как солдаты и офицеры выполняли военные уставы».

Другой исследователь — американец Д. Крайкрафт, уделяя особое внимание военному началу в личной жизни Петра, пишет, что военизация проявлялась во всем: Петр не только одевался, как солдат, но и действовал и думал, как солдат. Недаром, считает историк, Петр ввел в общественный обиход понятие «генералитет» как отдельный политический корпус, активно действовавший наряду с другими общественными силами¹².

Воинские законы, построенные на проверенных опасным опытом сражений принципах, по мнению Петра, с убедительностью показывали преимущества этой военной модели. Воинская дисциплина — это то, с помощью чего можно воспитать в людях любовь к порядку, труду, сознательность, христианскую нравственность. (Вспоминается известная шутка Козьмы Пруtkова: «При виде исправной амуниции сколь презренны все конституции».) Простота воинского устава, его очевидная эффективность на поле боя соблазняли распространить военное начало и на гражданское управление, и на общество в целом. Когда анализируешь развитие идей Петра о государстве, реформе управления, бросается в глаза эта сознательная ориентация царя на военные образцы, на придание государству черт единого грандиозного военного организма.

Структура главного элемента этого организма — коллегии — была довольно проста: собственно коллегия (позже она называлась «присутствие») и канцелярия — делопроизводственный отдел, где сидели канцелярские служители. Отделениями коллегии были конторы, ведавшие какой-либо одной отраслью управления.

Как же работала коллегия? Генеральный регламент и многочисленные дополнения к нему установили четкий режим ее работы как бюрократического учреждения. Он заключался в соблюдении единства времени и места бюрократического действия: в определенное время недели, дня и только в здании коллегии.

Реально это означало, что в назначенный для присутствия день и час члены коллегии собирались в аудиенц-камеру для заседания. Председательствующий — президент — открывал заседание, секретарь оглашал список рассматриваемых дел, которые одно за другим зачитывались. Далее наступало самое важное таинство коллегияльной формы управления. По заслушанному делу вырабатывался проект решения, каждый из присутствующих, начиная с самого младшего по должности, высказывал

свое мнение, и большинство решало судьбу дела. Суть коллегиальной системы выражает 6-я глава Генерального регламента «О даче голосов в коллегиях»: «1. Когда предложение учинено будет, то по вышеписанному порядку от нотариуса одно по другому в протокол записывается и потом во всем коллегии каждое дело обстоятельно разсуждают; 2. И наконец, снизу, не впадя один другому в речь, голоса свои дают; 3. И множайшему числу голосам следуют; 4. А ежели голоса равны, то оным следовать, с которыми президент соглашается; 5. При сем каждой член по своей присяге и должности обязан, пока о котором деле разсуждают, мнение свое свободно и явственно объявлять, по правому своему разумению и совести, не взирая на персону, так как в том пред е. в. и пред самим богом ответ дать может; 6. И ради того никто при мнении своем с умыслу, упрямства, гордости или другаго какова вида остатися не имеет, но ежели он другаго мнение, которое добрыя основания и резоны имеет, усмотрет, оным следовать должен; 7. Также каждому члену свобода даетца, ежели голос его принят не будет, а он ко интересу е. ц. в. благооснованным и полезным быть разсудит, чрез нотариуса в протокол велит записать»¹³.

Итак, Генеральный регламент довольно четко определяет коллегиальную форму управления. Но, знакомясь с ним, видишь, что единственной гарантией правильного применения коллегиального начала являются моральные понятия: боязнь согрешить пред богом, обмануть царя, запятнать совесть, честь. Конечно, в тогдашних учреждениях было немало людей, для которых эти понятия были моральным законом, но было много и таких, которые могли нарушать положения, требующие честности, принципиальности, и не боялись при этом провиниться перед богом, царем, начальником, не противореча своей совести, морали, долгу. Все это, конечно, учитывал Петр, который наряду с моральными нормами вводил ряд юридических институтов, осуществлявших надзор за деятельностью чиновников, о чем будет сказано ниже.

В коллегиях было три вида служащих: члены коллегий, канцелярские служители и так называемые «нижние служители» — курьеры, сторожа, вахмистры и солдаты.

Центральной фигурой коллегиального совета был президент, который осуществлял управление коллегией от имени царя и поэтому имел право на особое почтение со стороны членов коллегии. 26-я глава Генерального регла-

мента так и названа: «О респекте, надлежащем президентом». «1. Понеже президенты, а во отлучении их вице-президенты вышшие главы суть и в лице е.ц.в. сидят ради управления всех дел в коллегиях, також на каждого верность, прилежность и поступку надзирают, того ради надлежит всем членам, как коллегийным, так и канцелярным, учрежденному их президенту всякое достойное почтение и респект и послушание чинить и по указом их в делах, которые е.ц.в. высокой службе и интересу касаются, поступать»¹⁴.

И все же при столь ясных формах почтения к должности президента реформатор делает все, чтобы президент по своей власти не напоминал прежнего единоличного судью приказа. Об этом говорится в уже цитированном указе от 19 декабря 1718 года, то есть в самом начале реформы: «Чего ради учинены калегии, то есть собрания многих персон (вместо приказов), в которых президенты или председатели, *не такую мочь имеют, как старые судьи* [которые] *делали, что хотели*. В коллегиях же президент не может без соизволения товарищей своих ничего учинить, также и прочия обязательства великия есть, что отнимают старые поползновения делать, как о том вскоре регламенты (или уставы) будут публикованы и всех коллегей должности для ведения сего дела народу».

Именно этим объясняется включение в упомянутую 26-ю главу положения о пределах власти президента: «2. Между тем не надлежит президентам данную им от е.ц.в. власть презирать и членов того коллегия ничем не отягощать, чего они противу чину и должности своей исполнять не должны, толь наименьшее — жестокими и чувственными словами укорять. 3. Но все дела коллегийным членам по благоизобретению всего коллегия давать и каждого по состоянию особы его и погрешения, наказывать»¹⁵.

Петр возлагал очень большие надежды на сам механизм работы учреждения, полагая, что именно он заставит чиновников следовать законам долга, чести, совести, обеспечит коллегиальность. Но, просматривая протоколы коллегий, мы лишь изредка встречаем в них следы споров, разногласий между членами присутствия. Причин этому много. С одной стороны, коллегии рассматривали дела, в основном соответствующие нормам законодательства и поэтому не вызывавшие споров. Бюрократический

шаблон решения таких дел не предполагал разногласий, если, конечно, между членами коллегии царил мир и в деле не были замешаны чьи-либо особые интересы. Но, как правило, эти интересы проявлялись не на заседаниях совета коллегии, а заранее, где-то за кулисами.

С другой стороны, подлинного равенства между членами совета быть не могло. Президентами, как правило, были влиятельнейшие сановники Петра, спорить с которыми было рискованно. Известно, как генерал-фискал полковник А. Мякинин пытался разоблачить финансовые махинации Меншикова, который «убедил» подчиненное ему военное руководство так рассмотреть дело, что Мякинин за клевету был приговорен к расстрелу, а Меншиков в очередной раз вышел сухим из воды. Вспоминая эту историю, член Военной коллегии — какой-нибудь скромный полковник Караулов или кто-нибудь из его товарищей — и в мыслях не держал в чем-то возразить своему могущественному патрону — президенту коллегии, формально, по букве регламента, равному ему.

Советники и ассессоры составляли основную массу членов коллегии. Между ними распределялись дела внутри коллегии. Это предусматривалось Генеральным регламентом: «А дела междо советниками и ассессорами тако разделяются, что каждому как из происходящих в коллегии дел определенная часть, так и над канцеляриею и канторами и над делами и трудами оных особливое надзиране дается, яко о том партикулярных инструкциях коллегиев пространно усмотреть можно»¹⁶.

Вместе с членами присутствия в аудиенц-камере сидел еще один чиновник, который был полностью независим от коллегии и имел огромные права. Это был коллежский прокурор — должность, необычайно важная в системе петровской бюрократии. Особенно полно обязанности прокурора были выражены в «Должности прокурора» Главного магистрата: «1. Оной имеет сидеть в Главном магистрате и смотреть накрепко, дабы оной магистрат свою должность хранил и в звании своем во всех делах истинно и ревностно без потеряния времени все дела порядочно отправлял по регламенту и указом, разве какая законная притчина ко исполнению им помешает, что все записывать в юрнал свой»¹⁷.

Общим наблюдением обязанности прокурора не ограничивались. Особое внимание уделялось наблюдению за исполнением постановлений: «...также смотреть на-

крепко, чтоб в магистрате не на столе токмо дела вершились, но чтоб по оным самая действия по указам, как скоро возможно, исполнены были, чего он должен спрашивать у тех, кому указы даны, что исполнено ль в такое время, в которое начало и совершенство оного исполнено быть может, и буде неисполнено, зачем — невозможность ли какая помешала, или по какой страсти или лени, о чем немедленно магистрату предлагать должен».

Наблюдение за судопроизводством коллегии также входило в компетенции прокурора, который, исполняя свою должность, мог не ограничиваться представлениями в коллегии: «2. Також смотреть, чтоб магистрат в судах и в росправе праведно и не лицемерно поступал, а ежели что увидит противно сему, в магистрат должен тот час предлагать оному магистрату явно с полным изъяснением в чем они не так делают, дабы исправили, что они повинны учинить, а ежели не послушают, должен тот час протестовать и оное дело остановить и немедленно донести генерал-прокурору...»

Из второй группы — «канцелярских служителей» — важнейшее место занимал секретарь. Его должность была близка должности приказного дьяка и состояла в руководстве делопроизводством: приеме и оформлении входящей корреспонденции, подготовке дел к докладу, изготовлении и отправке решений — исходящих документов.

В соответствии со шведскими штатами в составе служащих коллегий появились три новые должности: нотариус, актуариус и регистратор. Нотариус составлял протоколы заседаний коллегии (поэтому он часто назывался протоколистом), затем сшивал все протоколы в книгу, вел также учет «вершенным» и «невершенным» делам. Актуариус сидел исключительно на входящей корреспонденции, осуществляя ее первоначальную обработку. Дальнейшей систематизацией корреспонденции, как и всем учетом поступивших и отправленных бумаг, ведал регистратор.

Секретари, нотариусы, актуариусы, регистраторы, а также переводчики и фискалы были как бы аристократией канцелярии, резко выделенной из общей массы служащих своей ролью в бюрократическом действе, жалованьем, положением. Писцы — непосредственные делопроизводители, занятые, как и во все прежние времена, переписыванием бумаг, составляли плебс канцелярии.

В приказах было три вида писцов: старые, средней руки и молодые подьячие. Все они попали в коллегии, хотя и стали соответственно называться канцеляристами, подканцеляристами и копиистами. Неизменность их работы в новых условиях фиксирует и Генеральный регламент: «...канцеляристом надлежит все то, что по реэстру из отправляемых дел от секретаря повелено будет, изготовлять... також и те дела, о которых они генеральные формуляры (образцовые письма) имеют, а имянно: дипломы, патенты и прочее»¹⁸.

Наиболее лаконично определены обязанности копииста: «Копеистом надлежит все, что отправляетца в канцелярии набело писать».

Именно канцеляристы, подканцеляристы и копиисты составляли большинство служащих в новых учреждениях. Происшедший за годы реформы рост бюрократического аппарата шел главным образом за их счет. Всего накануне реформы центрального управления было 1169 служащих, причем канцелярские составляли из их числа 79%, или 924 человека. В 1723 году — к моменту завершения реформы — количество канцелярских служащих в России более чем удвоилось, достигнув численности 1962 человека, что из общего числа служащих того времени (2100 человек) составляло 93,4%.

Та общая тенденция увеличения бюрократического аппарата, которая была намечена в ходе государственных преобразований, получила дальнейшее развитие в послепетровское время, и, несмотря на все усилия верховной власти сократить аппарат, сделать это не удалось. В нашем распоряжении данные 1723 года о делопроизводстве сравнительно небольшой Коммерц-коллегии. За один год коллегия получила из Сената, Синода, коллегий и других учреждений, а также от частных лиц 1684 документа. Кроме того, в канцелярию из присутствия пришел 1041 документ (приговоры, выписки). Всего в канцелярию поступило 2725 документов. За тот же период было отправлено в другие учреждения 1702 «исходящих» документа. Таким образом, через аппарат Коммерц-коллегии прошло за год почти 4500 документов. В том же 1723 году численность всех служащих этой коллегии составила 32 человека¹⁹. В других коллегиях служащих было гораздо больше: в Камер-коллегии — 228 человек, в Военной — 353 человека и т. д. Надо полагать, что соответственно возрастало и количество прохо-

дящих через бюрократический конвейер бумаг. Если мы будем считать, что между числом бумаг и числом служащих существовала прямая связь, то 1412 служащих всех коллегий должны были обработать минимум 200 тысяч документов в год и соответственно — за первые пять лет работы — не менее 1 миллиона документов. Цифра впечатляющая, если учесть, что податное население России в то время составляло максимум 12 миллионов человек.

Впрочем, еще большее впечатление оставляет факт, приведенный в учебнике «Теория и практика архивного дела» (М., 1980, с. 63). Оказывается, в СССР «ежегодно в учреждениях, предприятиях и организациях... образуется до 100 млрд. документов, что составляет не менее 1 млрд. дел». Легко произвести подсчет: на каждого из 280 миллионов жителей страны в год производится не менее 357 документов.

Реформа центрального управления проводилась параллельно с реформой высшего управления. Суть преобразований состояла в изменении структуры, компетенций и состава высшего правительственного учреждения — Сената — в целях приспособления его к системе новых центральных учреждений — коллегий.

Наиболее полно новое положение Сената в системе власти отразила «Должность Сената» — специальная инструкция, определявшая власть, устройство, делопроизводство Сената в новых условиях. С 1718 по 1722 год Петр шесть раз перерабатывал проект «Должности» — столь важен был для него этот документ.

«Должность» сразу же определила высокое место Сената как хранителя государственных интересов: «Едино же сказать — всегда Сенату подобает иметь о монашеской и государственной пользе неусыпное попечение, доброе бы простирать и все, что вредно может быть, всемерно отвращать».

В соответствии с этим повышалась ответственность самих сенаторов, обязанных как зеницу ока хранить свое достоинство. 10-я глава «Должности» предупреждала: «1. Никому в Сенате позволяется разговоры иметь о посторонних делах, которые не касаются к службе нашей, меньши же кому дерзновение иметь бездельными разговорами или шутками являтися. 2. Но надобно ведать, что есть оное место сочинено, где поступать подобает со всякою надлежащею учтивостию, понеже

Сенат собирается вместо присудствия нашей персоны во отлучении».

Это предупреждение сенаторам не случайно. Петр хорошо знал о постоянных распрях, которые раздирали сановников и проявлялись особенно часто на заседаниях Сената. В указе от 2 октября 1718 года сенаторам и президентам коллегий Петр с раздражением писал: «Также съехався, как для сего дела, так в Сенат, лишних слоф и балтанья не было, но то время ни о чем ином, только о настоящем говорить. Также, хто станет говорить речи, другому не перебивать, но дать окончать и потом другому говорить, как чесным людям надлежит, а не как бабам-торговкам»²⁰.

Сенат занимал ключевое положение в петровской государственной системе. Он сосредоточивал судебные, административные и законосовещательные функции, ведал губерниями, а самое главное — коллегиями и другими центральными учреждениями. Поначалу, в 1718 году, Петр распорядился, чтобы в состав Сената вошли все президенты коллегий. Идея, конечно, была заманчива — коллегиальный принцип пронизывал все управление: коллегии управлялись коллегией из президентов коллегий. Однако вскоре от этой идеи пришлось отказаться: сосредоточение в одних руках обязанностей президента и сенатора эффекта не дало, к тому же президенты были перегружены работой в своих коллегиях.

Работал Сенат согласно коллегиальным принципам. Единство места, времени и состава присутствия, как условия, необходимого для деятельности Сената — бюрократического учреждения, сохранялось и фиксировалось «Должностью»: «1. Без согласия всего Сената ничто делать подобает, паче же ниже, что вершить возможно; 2. Ежели ж бы иногда кто за болезнию или некоторой крайней ради нужды не в присудствии был, того для делам оставленным быть не надобно; 3. Однако о важных делах и отсудствующим подобает прежде вершения всякому осведомлену быть; сии отлучки разуметца кроме дальних и ево мнение на письме получить; 4. И надобно, чтоб всякие дела не в особливых домах или в беседах, но в Сенате вершить и в протокол введенным быть надлежит; 5. И не надлежит же сенатским членам никого посторонних с собою в Сенат брать, которому бы тамо по званию своему быть не подобало»²¹.

Важной функцией Сената стало назначение и утверждение практически всех чиновников в новые учреждения. Интерес представляют правила, согласно которым в России впервые вводилось тайное голосование. Эти правила называются «Образ балотирования» и датированы 18 февраля 1720 года. Петр, автор «Образа», казалось, предусмотрел мельчайшие детали процесса баллотировки: «1. Когда сойдутца для онаго, тогда надлежит выслушать дело, о чем имеют бросать балы (т. е. шары.— *Е. А.*) и, когда все выразумеют; 2. тогда в особливой каморе надлежит стулы поставить вокруг так далеко друг от друга, чтоб рукою одному до другога достать было нельзя. А столу с ящиком, в которой балы кидают, и чаша з балами стоят на середине; 3. Когда войдут в ту камору, надлежит всем приступить к столу, где балы, и открыть ящик, нет ли в нем балов. И когда ничего не найдут, паки закрыт и сесть по стулам в епанчах, и чтоб по осмотре никто не подходил к балам; 4. Потом честь подтверждение присяги ежели выбор какой или иное дело; а ежели дело креминальное или нужное государству, то чинить полную присягу и потом ту или другую подписать всем; 5. Потом велеть носить чашу открытую з балами, и чтоб явно всякой брал по одному балу, которых надлежит быть в чаше, сколько персон будут балатировать, а не более. Також чтоб балы были из холста или иной мяхой материи, а не деревянные или иной тяжкой материи; 6. Потом велеть носить ящик кругом, начать от президента, в которой должен всяк, вложя руку, класть балы в белой или черной ящик по своей совести и присяге с прикрытием епанчи, дабы другой или кто держит ящик, не ведал, куда рука погнется»²².

Столь детальнейшее описание всех нюансов голосования обусловлено не столько непривычной новизной, сколько стремлением Петра так обставить всю процедуру голосования, чтоб было невозможно фальсифицировать результаты. Здесь, как и в других указах Петра, отчетливо прослеживаются любимые царем идеи детальной и жесткой регламентации всех действий государственной машины — единственного в глазах царя средства обеспечить законность, пресечь злоупотребления. Однако и здесь, как и в случае с применением принципа коллегиальности, Петра ожидала неудача — известно, что отдельные демократические институты, действующие в

общих рамках авторитарной власти и даже в интересах ее, неизбежно превращаются в фикцию. Выбор ящика, куда бросить шары, меньше всего зависел от того, как будут предварительно рассажены чиновники и как им поднесут ящик: выбранным оказывался тот, кто угоден, нужен начальству, на кого указано заранее.

В истории государственной реформы особое место занимает указ от 12 января 1722 года. Он с очевидностью свидетельствует об умении Петра учитывать изменяющуюся обстановку, вносить коррективы в планы преобразований. Поняв всю нелепость ситуации, когда президенты в качестве сенаторов должны сами себя судить, Петр этим указом вывел президентов из Сената и признал неудачу своей затеи создать коллегия коллегий. Кроме того, указ углубил реформу Сената, заложил в его основу некоторые новые принципы, усилившие значение Сената в системе управления. 4-й пункт указа гласит: «Надлежит быть при Сенате генералу-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут репортовать генерала-прокурора. Также надлежит быть при Сенате рекетмейстеру, эксекутору и герольдмейстеру или иной какой чин, кто б дворян ведал и всегда представлял к делам, когда спросят»²³.

Этим указом создавался важнейший контрольный орган самодержавного государства XVIII века — прокуратура. К ее организации Петр шел давно, назначая в Сенат для наблюдения за сенаторами гвардейских офицеров, затем В. Н. Зотова в должности генерал-ревизора. И вот наконец в 1722 году по образцу французского государственного аппарата в России появился генерал-прокурор. В первой редакции «Должности генерал-прокурора» он был назван особо доверенным чиновником — «стряпчим от государя и от государства».

Петр не менее шести раз возвращался к «Должности», пока ее текст не отразил все его основные идеи: «1. Генерал-прокурор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах, которые к сенацкому рассмотрению и решению подлежат, *истинно и ревностно, бес потеряния времени, по регламентам и указам отправлял*, разве какая законная притчина ко отправлению ему помешает, что все записывать в свой журнал; 2. Также накрепко смотреть, чтоб в Сенате не на столе только дела вершились, но

самым действием по указом исполнялись, о чем он должен спрашивать у тех, кто на что указы получил, исполнено ль по ним в такое время, в которое начало и совершенство оного исполнено быть может; 3. И буде не исполнено, то ему ведать надлежит, для какой причины, невозможность ли какая помешала, или по какой страсти, или за леностию...»

Следующие пункты развивают мысль о том, что генерал-прокурор наделен особыми полномочиями «яко око наше и стряпчий о делах государственных». Самым существенным было, пожалуй, то, что генерал-прокурор был полностью независим от сенаторов, что весьма недвусмысленно оговаривалось в «Должностях»: «Генерал и обер-прокуроры ничьему суду не подлежат, кроме нашего»²⁴.

Вряд ли стоило так подробно рассматривать еще одну бюрократическую должность, если бы речь не шла о создании целого института, возглавляемого генерал-прокурором, института публичного, явного надзора. Помимо должности генерал-прокурора, которую занял один из ближайших сподвижников Петра П. И. Ягужинский, была образована специальная Прокурорская контора при Сенате, введена должность помощника генерал-прокурора — обер-прокурора, а самое главное — вводилась должность прокурора во всех центральных учреждениях. Коллежские и судебные прокуроры были независимы от своих учреждений, подчинялись непосредственно генерал-прокурору, а последний, согласно «Должностям»: «1. Должен смотреть над всеми прокуроры, дабы в своем звании истинно и ревностно поступали; 2. А ежели кто в чем преступит, то оных судить в Сенате; 3. И должен все прокурорские доношения предлагать Сенату и инстиговать, чтоб по ним исполнено было»²⁵.

Петр возлагал большие надежды на эффективность работы прокуратуры. Царя воодушевлял пример генерал-прокурора П. И. Ягужинского, не запятнавшего себя злоупотреблениями или взятками, как зеницу ока хранившего «интерес государев» в высшем органе власти. Петр побуждал и остальных прокуроров работать так же. 20 мая 1724 года царь писал Ягужинскому: «Господин генерал-прокурор! Которые прокуроры от коллегий здесь, прикажи им, чтоб они свои конторы здесь гораздо смотрели, так ли делается, как надобно, и ежели что не так, чтоб тебе рапортовали, и оных бы, сыскав и освидетель-

ствовав, наказать, понеже за глазами, чаю, много диковинок есть»²⁶.

Чтобы обезопасить свою систему от «диковинок» — должностных преступлений, Петр считал необходимым продублировать институт явного государственного надзора институтом тайного надзора. Речь идет о фискалах — чиновниках, название должности которых стало печально знаменито в России. Впервые о фискалах было упомянуто в указе Петра от 2 марта 1711 года: «Учинить фискалоф во фсех делах, а как быть им, пришлетца известие».

«Известие» было прислано через три дня. «Выбрать обер-фискала, человека умнова и доброва (ис какого чина ни есть)»²⁷. В его обязанности входило тайное наблюдение за деятельностью администрации.

Важнейшим принципом деятельности фискалитета — института, широко распространенного в Западной Европе, были тайна и безнаказанность. Фискал не нес ответственности за ложные доносы, ибо, как утверждал указ 1714 года, «невозможно о всем акуратно ведать»²⁸. Документы доносят до нас крайне негативное отношение современников к фискалам. С одной стороны, сам характер деятельности состоящих на государственной службе тайных надзирателей и доносчиков, защищенных законом от наказания за ложный донос, сделал их презируемыми, а их работу — грязной, нечистоплотной, связанной с наущничеством, нарушением моральных норм. С другой стороны, для чиновников, причастных к обогащению за счет казны, деятельность фискалов представляла реальную опасность. Петр всячески поддерживал фискалитет, полагая, что, когда идет речь об интересах государства, необходимо поступиться моралью.

Сенатская реформа способствовала развитию института фискальства уже на новом уровне. В 1723 году был назначен генерал-фискал, а в 1725 году опубликована разработанная Петром «Должность» генерал-фискала и его помощника — обер-фискала. Уже ее преамбула говорит о тех задачах, которыми предстояло заниматься главным фискалам:

«О должности генерал-фискала и его помощника государственного обер-фискала.

Оные имеют быть в резиденции е. в., прочие ж: провенциал-фискалы и фискалы в коллегиях и в провинциях

и городах, каждой во учрежденном своем месте под их дирекцию».

Иначе говоря, создавался разветвленный институт местных фискалов, находящихся под общим руководством генерал-фискала и обер-фискала.

«Сей чин должен по крайней мере стараться смотреть и взыскание иметь всех *безгласных дел*, о которых изображено в последующих пунктах, и ежели усмотрит, что противу того поступлено, то должен благовременно доносить и со всякою прилежностью и верностью поступать, дабы ни какая сила, власть, родство, свойство, посулы, ненависть или недружба и зависть и иная страсть [от]вратить от того не могла. Против же того, да не дерзают прежде, когда еще кто по делу осужден не будет, никого повреждать и в подозрении ни словесно, ни письменно приводить, но по закону и правам чин свой содержать».

Пояснения требует понятие «безгласные дела». Речь идет о наследственных, уголовных и иных делах, «за которых нет человека, например, ежели какова приезжаго убьют или наследник последний в своей фамилии во младенчестве умрет без завету духовной предков ево и прочие тому подобные безгласные дела, иже не имеют человека о себе»²⁹.

Институты прокуратуры и фискалитета были прочно связаны: фискалы доносили о делах прокурорам и генерал-фискалу, подчиненному генерал-прокурору.

Прокуратура и фискалитет были звеньями единой цепи контроля, который создавался Петром как в связи с реформой Сената, так и в связи с реформой судопроизводства. Еще с 10-х годов XVIII века Петр всерьез занялся судебной реформой, цель которой состояла, как отмечалось выше, в отделении судебных функций от административных. Образование губерний в 1708 году предполагало появление у губернатора помощника — ландрихтера, которому поручалось ведать юстицией. Однако реально такого разделения властей не произошло, и мысль об отделении суда от администрации, как точно отметил М. М. Богословский, лишь «блеснула при Петре»³⁰. Но и это было весьма много для России того времени.

Большие усилия прилагались Петром, чтобы как-то организовать и направить поток жалоб, идущих в центральные и высшие учреждения. В 1720 году при Сенате

была создана Рекетмейстерская контора во главе с обер-рекетмейстером, в которой сосредоточивались челобитные с жалобами на чиновников разных рангов. О них генерал-рекетмейстер должен был докладывать царю и сенаторам.

Создание нового полноценного государственного аппарата, построенного на принципах камерализма — субординации, дифференциации, регламентирования, — было бы невозможно, если бы реформа не коснулась низшего звена управления — местного аппарата. Естественно, что областная реформа проводилась параллельно с реформой центральных и высших ведомств и основывалась на тех же принципах. Более того, при создании нового областного устройства также был использован шведский административный опыт, отраженный в специальном проекте Г. Фика — агента Петра, побывавшего в Швеции и хорошо изучившего шведскую административную систему.

Проект Фика, воспроизводящий шведское устройство местного управления, обсуждался в Сенате и был принят за основу с определенными изменениями, учитывающими специфику России.

Такой подход был определен Петром в резолюции на проект Фика: «Земское управление надлежит перво один уезд от мужика до правителя уезда, а потом до ландсгевдинга, шведское с русским сложа, и на мере свои мнения поставя, изготовить в доклад по порядку и чинам». Тогда же — 9 мая 1718 года — было уточнено, как складывать шведскую и русскую организацию: «сколько ланцэвдингоф и над сколькими уезды один, и под ними сколько каких чиноф, и как оныя связаны послушанием и должностию, то выписывать и приносить в Сенат, где надлежит спускать с русским обычаи, что может быть по-старому и что переменить»³¹.

В постановлении Петра идет речь об анализе и изменении шведской областной системы, трехчленной по своему устройству: приход (кирхшпиль) — дистрикт (херад) — земля (ланд), — во главе которой и стоял упомянутый Петром чиновник — ландхевдинг. Петру и его сподвижникам было о чем думать: шведская система была принципиально иной, чем российская, точнее, чем та, которую они хотели создать.

Низшим и важным звеном шведского управления был приход (кирхшпиль). Его деятельность была основана на

активном участии в управлении народа, крестьян, выборные от которых входили в административные и судебные органы кирхшпиля. Кроме того, важную роль играл пастор — высшая нравственная власть в приходе. Ознакомившись с системой кирхшпиля, Петр и сенаторы полностью отвергли ее: ни о каком участии народа и духовенства в управлении в системе российского самодержавия петровских времен не могло идти и речи. Рассуждая о неприемлемости для России системы низших выборных чинов, Сенат постановил: «Кирхшпильфохту и ис крестьян выборным при судах и у дел не быть для того, что всякие наряды и посылки бывают по указом из городов, а не от церквей; к тому ж и в уезде *ис крестьянства умных людей нет*»³². И это говорилось о народе с давней земской, общинной традицией, некогда спасшей страну и престол от гибели! Впрочем, стоит ли этому удивляться — авторитарная власть и бюрократическое презрение к «глупому» народу всегда идут рука об руку.

Два других элемента шведской системы были сохранены. Провинция (ланд) стала основной единицей областного управления. Существовавшие к этому времени 11 губерний были поделены на 45, а затем на 50 провинций. Губернии не были отменены, хотя власть губернатора распространялась только на провинции губернского города. Примечательно, что в будущем — при Екатерине II — петровские провинции стали губерниями.

Провинции делились на дистрикты, в которых сидели земские комиссары; общее руководство провинциями осуществляли воеводы, подчинявшиеся непосредственно Сенату, за исключением военных и апелляционных дел, по которым они подчинялись губернаторам. Инструкция провинциальному воеводе, принятая в 1719 году, делала его полновластным правителем в своей провинции. Под его руководством находились конторы камериров, «или надзирателей земских сборов», а также рентрея, где сосредоточивались денежные средства. Кроме того, воевода руководил канцеляриями рекрутского сбора, розыскных, провиантских дел, таможней и другими учреждениями.

С проведением второй областной реформы сеть местных учреждений стала заметно гуще, чем раньше, а уж с допетровской Россией сравнивать не приходится: редкие уезды выглядели анахронизмом по сравнению с мощной, разветвленной структурой губерний, провинций, дистриктов.

В основу областного устройства, возникшего к концу петровского царствования, также были положены принципы камерализма. Все местные учреждения были тесно связаны с соответствующими центральными органами — коллегиями. Сверху донизу было установлено единообразие, «правильность», достигаемая единством внутреннего устройства, четкостью соподчинения, идентичностью компетенций органов и должностей одного административного уровня на территории всей страны. Отныне был задействован бюрократический принцип единообразия, нередко игнорирующий специфику каждого района, — так, Кунгурская провинция по своему устройству ничем не отличалась от Старорусской или Саратовской. Государство, строившееся на регулярной основе, и должно было стремиться к единообразию: это облегчало, как казалось его создателям, реализацию указов центра и контроль за их исполнением.

Стремление Петра организовать государство по военным образцам, естественно, влекло за собой усиление роли военных в обществе и государстве. Нет сомнения, что государственная и военная реформы привели к достаточно четкому разделению военной и гражданской служб, что и было впоследствии зафиксировано знаменитой Табелью о рангах. Но вместе с тем петровские реформы знаменовались широким распространением практики участия профессиональных военных в государственном управлении. Это проявлялось не только в легкости назначения военных на гражданские должности, но и в весьма частом их использовании (особенно гвардейцев) в качестве эмиссаров царя, высших учреждений. Обычной картиной стали регулярные командировки сержантов и офицеров гвардии в губернии, провинции и уезды, где они, имея чрезвычайные полномочия, исполняли роль своеобразных «толкачей», «погонял». За неисполнение указов они имели право любых чиновников «посадить в оковы, на чеши и в железа» и держать их так неограниченное время.

Уместно вспомнить, что, упраздняя стрелецкие полки, сыгравшие такую большую политическую роль в событиях 80—90-х годов XVIII века, Петр презрительно называл их «янычарами». При этом он вряд ли полагал, что взлелеянные им гвардейские полки — цвет русской армии — после его смерти будут, в сущности, выполнять ту же самую функцию, что и стрельцы времен царевны Со-



Гвардейцы лейб-гвардии
Преображенского полка.

фы, свергая и возводя на престол правителей. Пресловутые дворцовые перевороты XVIII века, столь характерные для политической истории Российской империи, отражали не только борьбу политических группировок, мало отличных друг от друга по своим стремлениям и политике, но и то гипертрофированное значение, которое приобрел военный элемент в общественной жизни столицы, империи.

Практика использования военных в гражданском управлении, отчасти объяснимая экстремальной ситуацией начала Северной войны, не была отменена в более спокойные времена, а, наоборот, стала систематической, нормальной, что подчеркивало военно-бюрократическую суть созданной Петром империи. Важно отметить, что известная интеграция гражданских и военных институтов вела к подчинению первых вторым даже в мирное время. Особо ярко эта тенденция прослеживается в истории податной реформы — типично финансового мероприятия, в результате которого в России была в 1724 году введена подушная подать.

Реформа податного обложения была непосредственно вызвана необходимостью решить проблему содержания армии в мирное время. Закончив Северную и Персидскую войны, Петр не намеревался сокращать огромную по тем временам армию или сворачивать программы строительства военно-морского флота. Численность регулярной армии в мирный период не только не уменьшилась, но, наоборот, возросла. Если в 1711 году вооруженные силы

(инфантерия и кавалерия) составляли 106 тысяч человек (что было определено штатами 1711 года), то в 1720—1721 годах общая численность пехоты и кавалерии достигла почти 121 тысячи человек при сохранении в прежнем размере полевой артиллерии и не считая 74 тысяч гарнизонных солдат, бывших резервом полевой армии³³.

Пока шла война и армия находилась в походах или стояла у границ, проблема ее содержания не представлялась сложной. Экстраординарные налоги и повинности, насильственные изъятия у населения других стран и у собственных сограждан провианта, фуража, транспорта и т. д. — все эти и подобные им средства обеспечения армии использовались в полной мере, формально оправданные суровым военным временем. Но с наступлением мира ситуация должна была измениться. Уже в 1718—1719 годах полки стали возвращаться из-за границы на родину. Петр нашел для них временное, но важное задание: солдаты начали перебрасывать на крупные стройки, требовавшие тяжелого массового труда. Это были крепости, гавани и каналы. Так, 8 февраля 1717 года Петр, сообщая Сенату о предстоящем выводе армии из Польши, писал: «...чего для ныне им дела никакова нигде нет, а жалование берут даром, того для за потребно разсуждаю по половине их брать на работу к делу канала, которой будет от Тосны в Уверь, и то, по получении сего указа, учините»³⁴.

Занять полки строительными работами — создать своеобразные «трудармии» — это было временным выходом и, конечно, не решало полностью острой проблемы содержания и размещения войск внутри страны в мирный период. Поэтому мысль Петра напряженно работала над этой задачей. И в конце 10-х — начале 20-х годов XVIII века решение было найдено.

Речь идет о реформе податного обложения, начатой в 1719 году и в основном завершенной в 1724-м. Смысл ее в том, что вместо десятков различных мелких налогов и повинностей вводился единый прямой денежный налог, шедший непосредственно на нужды армии. Этот подушный налог собирался со всех душ «мужеска полу», записанных в сказки.

Помимо чисто финансового эффекта реформа привела к существенной перемене в судьбе регулярной армии. Согласно идее реформатора, взятой из шведской практики обеспечения армии в мирный период, полки размещались

непосредственно среди тех самых крестьян, с которых взимались налоги на содержание солдат и офицеров. Это позволяло значительно сократить путь денег из карманов крестьян в полковые кассы, ибо уничтожался ряд промежуточных финансовых звеньев.

Подушные переписи, как правило, также проводились силами самой армии, выделявшей на это значительные контингенты военнослужащих. Так повелось с первой ревизии 1721—1724 годов. В 1725 году фельдмаршал М. М. Голицын сообщал в Военную коллегию о хронической нехватке в армии офицеров. Он писал, что «в полках штап-офицеров никого нет, а большая их часть у переписчиков», то есть на переписи населения. Общие данные свидетельствуют, что во время первой ревизии в качестве переписчиков использовалось не менее 45% армейских штаб- и обер-офицеров³⁵.

Для сбора с крестьян подушной подати из числа местных дворян избирались так называемые земские комиссары, ответственные за передачу денег в полки. Сами же полки после окончания Персидской войны и особенно 1724 года начали расселяться по центральным губерниям равномерно во все стороны от Москвы — центра гигантского круга расселения армии.

Там, где жил командир полка, строился полковой двор, а в местах размещения роты — ротный двор. Рота селилась в радиусе 50—100 верст от ротного двора, причем Петр требовал расселять по деревням солдат как можно плотнее.

Помимо ротного двора сооружались дворы для офицеров и их людей, штабные, интендантские помещения, госпитали. Единицей размещения, точнее, масштабом для поселения войск была избрана после тщательных предварительных расчетов следующая пропорция: одного солдата-пехотинца (при расходе на него 28,5 рубля в год) могли содержать 47 крестьян при подушной подати в 70 копеек, а кавалериста — 57 крестьян, так как расходы на него и его лошадь составляли 40 рублей в год³⁶.

Таким образом на армию было «расписано» все население основных губерний, которые должны были принять и разместить на своей территории полки.

Вообще, ничего подобного история России еще не знала — военный аспект податной реформы Петра означал, что регулярные воинские части размещались практически в каждом уезде всех губерний, исключая разве Сибирь-

скую, население которой за дальностью губернии ограничивалось выплатой денег на содержание «своих» полков, оставленных в центре. Крестьянское население всех других губерний должно было сделать для себя выбор: или селить солдат, как повелось издавна, в своих домах, или строить им на свои деньги и своими силами особые солдатские слободы, под которые предполагалось нарезать земли из помещичьего и крестьянского клиньев. Таким образом, помимо платежа подушной подати крестьянское население России либо облагалось постоянной повинностью, либо должно было выплатить за это солидную компенсацию в виде платы за строительство слобод.

Реакция крестьян и помещиков, на земли которых вдруг начали приходить и селиться полки, была резко негативной: постой — эта тяжелейшая повинность военного времени — теперь, в мирное время, становился как бы постоянным институтом. Можно не сомневаться, стон пронесся по стране, ибо нам-то из последующих времен известно, что если хотели наказать непослушных крестьян, бунтовавших против помещика или властей, то просто размещали в этих деревнях солдат, которые буквально разоряли своих хозяев, насильничали и грабили. В итоге постой оказывался страшнее массовых экзекуций и ссылки. Не случайно свобода от постоянной повинности всю последующую историю России рассматривалась как желаннейшая привилегия, добиться которой удавалось немногим наиболее состоятельным селянам и горожанам, оказавшим особые услуги государству или давшим большую взятку.

Сделав постоянную повинность постоянной, Петр, конечно, стремился смягчить ее неизбежные негативные последствия, о которых он, естественно, знал. Наибольшие надежды он возлагал, как нетрудно догадаться, на законы, которые должны были регулировать отношения населения и армии. Важнейшими законами такого рода стали «Плакат» и «Инструкция полковнику» 1724 года. Оба документа были разработаны при активнейшем участии самого Петра — подлинного вдохновителя податной реформы. Следует сразу же отметить, что оба документа предполагали, во-первых, самое непосредственное участие армии в сборе подушной подати и, во-вторых, делали полковника, старшего воинского началь-

ника в местах размещения полков, главным арбитром во всех возможных спорах и разногласиях между населением и армией.

Государственные учреждения (местные, центральные и высшие) представляли собой сооружение, подобное сужающейся кверху пирамиде, на вершине которой находился самодержец, осуществлявший верховную неограниченную власть.

В первой главе много сказано о политическом, идеологическом и личностном аспектах власти самодержца Петра Первого. Теперь же следует коснуться государственного, бюрократического аспекта этой власти. В постановке вопроса таким образом нет ничего странного: коль скоро самодержец стоит на вершине созданной им бюрократической пирамиды, то естественно, что он должен выполнять ряд функций, определенных структурой и функциями этой пирамиды.

В принципе порядок работы созданных Петром центральных и высших учреждений не предусматривал участия самодержца в их деятельности. Реформатор пытался решить принципиальную задачу создания такой бюрократической машины, все части которой работали бы безотказно согласно принятым регламентам. Эта непрерывно работающая машина должна была быстро и результативно пропускать через себя все дела, решения по которым состояли преимущественно в применении к ним действующего законодательства. До нас дошло немало резолюций Петра, в которых он настаивал, чтобы дела, подпадающие под соответствующие принципы, рассматривались в учреждениях, без обращения непосредственно к нему: «Учинить по государственным правилам», «Решить по правам нелицемерно» и т. д.

Петр требовал, чтобы ему направляли лишь спорные или не имеющие прецедента дела. Так, в указе от 19 декабря 1718 года, посвященном судопроизводству, говорится: «...разве такое спорное новое и многотрудное дело от челобитчиков объявится, которого по Уложению решить самому тому Сенату без доклада и без именного от е. и. в. указу отнюдь будет нельзя, тогда ему, Сенату, кроме их челобитчиков (в чем уже необходимость), Сенату, доносить его величеству... И, получа указ, решить».

Это постановление явилось следствием сложившейся

практики, при которой множество челобитчиков осаждали царя, куда бы он ни пришел. Не случайно в этом указе от 19 декабря Петр буквально взмолился о пощаде: «Понеже челобитчики непрестанно его царское величество докучают о своих обидах везде, во всяких местах, не давая покою, и хотя с их стороны легко разсудить мочно, что всякому своя обида горька есть и несносно, но при том каждому разсудить же надлежит, что *какое их множество, а кому бьют челом одна персона есть, и та коликими воинскими и протчими несносными трудами объята, что всем известно есть. И хотя б и таких трудов не было, возможно ль одному человеку за так многими усмотреть, воистинну не точию человеку — ниже ангелу*, понеже и оныя местом описаны суть ибо где присутствует, инде его нет»³⁷.

Весьма забавно, что Петр публично развеивает вряд ли существовавшие подозрения в принадлежности его к сонму ангелов. Примечателен и данный в указе образ этакое бюрократического ангела, неспособного поспеть во все присутствия сразу. Он вполне в духе времени. Как видим, уже первые наши «регулярные» бюрократы, сосредоточившие огромную власть и взвалившие на свои хрупкие плечи бремя непомерных забот о благе народа, страдали от бесчисленных и нахальных просителей, мешавших своими просьбами работать на их же «общую пользу».

Петр требовал, чтобы ему представляли только самые важные дела по обвинениям в государственных преступлениях. Тот же принцип избирательности был применен и к административной сфере. 17 апреля 1722 года Петр предписал, что на его личное рассмотрение представляются дела при неясном на этот счет законодательстве: «...буде же в тех регламентах что покажется темно или такое дело, что на оное ясного решения не положено, такие дела не вершить, ниже определять, но приносить в Сенат выписки о том, где повинны Сенат собрать все коллегии и о оном мыслить и толковать под присягою. Однакож не определять, но, положи на пример свое мнение, объявлять нам... И когда определим и подпишем, тогда оное напечатать и приложить к регламентам, и потом в действо по оному производить»³⁸.

Так должно было быть в идеале. Как же было реально, на практике? Подготовленные и отчасти опубликованные Комиссией по изданию писем и бумаг Петра Великого

материалы позволяют нам судить о «функционировании» царя как руководителя государственной машины. Всего за 1713—1725 годы Петр отправил 7584 письма и указа. Если разбить их на две группы — до и после государственной реформы (1713—1718 и 1719—1725 гг.), — то мы увидим, что после образования коллегий и преобразования Сената деловая активность Петра понизилась незначительно. За шесть предшествующих реформе лет он отправил 3877 писем и указов, а за шесть лет после образования коллегий и реформы Сената — 3707 документов. Сопоставление решений Петра по их содержанию показывает, что распределение указов по отраслям управления после реформы изменилось несущественно. Петр по-прежнему занимался массой текущих дел, которые в принципе должны были быть отданы для решения аппарату.

Примечательно распределение именных указов Петра по типам. Дело в том, что одни указы были полностью написаны Петром, другие — представляют собой его резолюции на докладах, третьи — лишь подписаны его рукой, четвертые — переданы через какое-либо учреждение или чиновников.

Взяв для рассмотрения корпус законов, с которыми Петр работал в 1720—1725 годах (3019 документов), можно установить, что больше половины из них (точнее — 1779, или 59%) написаны им самим целиком или имеют вид резолюций. Примечательно, что с утверждением новой административной системы доля личного участия Петра в управлении практически нисколько не уменьшилась: в 1720 году его «личных» указов было 54,2% от общего числа указов в этом году, в 1721-м — 42,6, в 1722-м — 56,3, в 1723-м — 56,3, в 1724—1725 годах — 62,4% соответственно от всех именных указов каждого года. И напротив — количество указов, которые Петр просто подписывал, весьма невелико и стабильно из года в год. Так что вряд ли можно говорить, что с осуществлением государственной реформы нагрузка на царя в решении массы ординарных дел уменьшилась, за что он постоянно ратовал.

Такое обилие дел, рассматривавшихся непосредственно самодержцем, должно было иметь какое-то организационное оформление, должен был существовать механизм, с помощью которого в системе государственной власти мог функционировать монарх.

Таким передаточным звеном стал созданный в 1704 году Кабинет его императорского величества, во

главе которого стоял кабинет-секретарь Петра А. В. Макаров. Говоря современным языком, Кабинет был секретариатом самодержца, в котором под руководством Макарова работал целый штат подъячих, готовивших доклады для царя. Кроме того, Кабинет ведал личным имуществом царя, был его казначейством, ибо в его кассу поступали огромные суммы от соляных сборов.

Следует отметить, что с годами в работе Кабинета отчетливо прослеживается ведущая тенденция усиливающейся бюрократизации деятельности самодержца при исполнении им функций верховной власти. С укреплением значения Кабинета как своеобразного учреждения «при особе государя» что-либо докладывать, доносить, предлагать, просить становилось равнозначным направить соответствующий документ в Кабинет, где его фиксировали, обрабатывали, чтобы затем, вместе с ему подобными, включить в виде «пунктов» или «экстрактов» в доклад царю. Доклад, прочитанный Макаровым, с резолюциями Петра на полях возвращался в Кабинет и становился основой для указа или служебного письма Макарова чиновнику, направившему «доношение».

В 1721 году появляется документ под названием «Определение как содержать в Кабинетной конторе порядок в делах, а именно: о содержании и записке в книги писем, посылаемых за рукою е. ц. в. и за рукою господина кабинет-секретаря, и о записке приходящих писем к е. ц. в. и к кабинет-секретарю о делах его величества ответных и просильных, о решении и о записке всех вещей». Этот документ недвусмысленно подтверждает, что Кабинет — это не комната, рабочий кабинет императора, где за столами, заваленными бумагами, сидит и пишет скромный Макаров со своими помощниками, а государственное, бюрократическое учреждение со своей структурой, делопроизводством, штатами и даже печатью. Нет необходимости особенно развивать мысль о том, что Кабинет работал по тем же принципам, по которым работала вся тогдашняя бюрократическая машина. «Правильное» движение бумаг — главное, что требуется от учреждения. Вот как поучает Макаров своих подчиненных: «Ежели письмо просильное о указе или о каком решении, то, написав оною силу (т. е. смысл.— Е. А.) в книгу и потом ис той же записки выписать посуточно на меморию и ту меморию всегда объявлять господину кабинет-секретарю. И какое решение на то учинитца, то записывать

подлинно по числам и в записной книге, где письмо записано, отметить имянно» — и т. д.³⁹

Естественно, что всякая бюрократизация, ставящая во главу угла движение бумаг, выдвигает на первое место фигуру бюрократа. Такой фигурой на верхних этажах управления в петровское время стал А. В. Макаров. Мимо него не проходил практически ни один обращенный к Петру документ. Макаров, таким образом, сделался незаменимым передаточным звеном между императором и государственной машиной. Как показал Н. И. Павленко, вскрывший истоки необычайно большого влияния Макарова, значение кабинет-секретаря было так велико, что государственные деятели разного масштаба писали о своих делах царю и одновременно о том же Макарову, прося его о содействии и сообщая дополнительную информацию по существу проблемы. При этом не приходится сомневаться, что так от царя утаивались не только мелочи, но и вещи серьезные — промахи в работе, неудачи начинаний самого царя. Принцип был здесь простой: Макаров, чтобы в выгодном свете доложить о деле Петру, должен был знать правду. Все это, естественно, создавало атмосферу зависимости сановников от кабинет-секретаря, перед которым они стремились выслужиться, которому жаждали понравиться, — ведь от того, как он доложит, какие сделает акценты при докладе, зависело очень многое в их карьере и судьбе⁴⁰.

Впрочем, можно без преувеличения утверждать, что у Макарова в каждом деле был, может быть, и небольшой, но несомненный интерес и он, вероятно, не во всем был откровенен и с петровскими корреспондентами, и с самим Петром. Сохранились некоторые свидетельства, которые не оставляют наши подозрения голословными. Осенью 1724 года Петру было подброшено пространное подметное письмо. Царь прочитал его и сделал много выразительных помет на полях. Это было не совсем обычное подметное письмо какого-нибудь полусумасшедшего «прибыльщика», раскольника или жалобщика. Автор его необычайно хорошо осведомлен о работе Кабинета и Вышнего суда — временного судебного органа, созданного для рассмотрения серьезных государственных преступлений. Можно сказать, что доносчик находился буквально в двух шагах от Петра и Макарова и был, по-видимому, одним из канцеляристов Кабинета или Вышнего суда. Письмо так заинтересовало царя, что он приказал его бе-

речь, а вместо него (в том же конверте) публично, согласно закону, сожгли чистую бумагу.

Острые анонимной критики было направлено против Макарова. Он обвинялся в том, что, имея огромное влияние на аппарат Вышнего суда, предписывает его служащим готовить царю доклады, содержащие заведомую дезинформацию (естественно, по предварительному сговору с заинтересованными лицами). Получив эти доклады в Кабинете, он зачитывает их Петру и добивается нужного решения. В итоге, пишет аноним, «по тому реестру ваше величество изволил где-либо собственной рукою, також и под выписками приговоры по предложению несправедному ево, Макарова, и протчих, хотя подписать изволили и по тем несправедным докладным выпискам некоторых наказали и разорили умыслом, тех где, а паче его — Макарова, а ваше величество оных несправедных выписок усмотреть было невозможно, а поверено в том было на них».

Обвинения были основательны и подкреплялись многими примерами. Приводились имена крупных сановников, вступивших в сговор с Макаровым. Аноним пишет, что эти сановники «от оного Макарова весьма одолжены, ибо что до них касалось наперед сего и ныне по доношениям фискальским и протчим людей важных и интересных дел, то все им, Макаровым, закрыто и вашему величеству ни о чем не донесено, а по се время и следования по тем делам нет»⁴¹. Здесь мы видим в действии так хорошо известный нам преступно-бюрократический принцип: «Ты — мне, я — тебе». Петр против многих пунктов сделал пометки, свидетельствующие о том, что он намерен был позже возвратиться к подметному письму и начать расследование «шалостей» своего секретаря. Но в конце 1724 года Петр был уже смертельно болен, и судьба хранила Макарова от больших неприятностей.

Трудно теперь сказать, какие чувства испытывал Петр и что думал, ставя на полях доноса нервные жирные кресты — знаки особого внимания. Может быть, в проступках Макарова он видел обыкновенное должностное преступление, может быть, он вполне осознавал, что не только он управляет аппаратом, но и аппарат управляет им.

Как бы то ни было, роль Макарова и Кабинета в системе управления была огромной. Важно при этом заметить, что в Кабинет направлялось большое количество донесений из местных и центральных учреждений, кото-

рые были формально подчинены и коллегиям, и Сенату. И тем не менее руководители этих ведомств, минуя вышестоящие инстанции, писали прямо в Кабинет, куда, таким образом, стягивались все нити управления на разных уровнях. В сущности, это было явным нарушением заведенного и пропагандируемого самим Петром бюрократического порядка, требующего субординации.

Причин подобного отступления от теории камерализма было много. Тут и причины, вытекающие из самой природы неограниченной самодержавной власти, когда царь, будь он самый ревностный сторонник законности, как писал А. С. Лаппо-Данилевский, «в конце концов оставался для многих случаев верховной и единственной инстанцией, например в своей Тайной канцелярии, и всегда мог подвергнуть собственному суду все, что он считал нужным, и решать дела согласно с теми политическими целями, которые он признавал наиболее подходящими для государства»⁴². Тут и субъективные обстоятельства — стремление Петра вникнуть в самую суть дела, желание получить полную и свежую информацию и, наконец, нетерпение, так присущее реформаторам нашего отечества.

Нельзя также забывать, что для стиля управления Петра были характерны военно-полевые черты — следствие целых десятилетий кочевой жизни, когда приказы отдавались где придется и кому придется. Как верно подметил Ф. Веселаго, «при желании скорейшего исполнения дела, Петр часто отдавал приказание тому, кто стоял ближе к делу или попадался ему на глаза, не давая знать его начальнику; таким образом, нередко распоряжение начальства, идущее сверху, встречалось с противоречащим приказанием государя, идущим снизу вверх, от подчиненного к его начальству»⁴³.

В итоге, вопреки собственным строжайшим указам о «регулярности» работы аппарата, Петр непрестанно вмешивался в его деятельность.

Минуя Сенат, в Кабинет потоком шли дела, относящиеся к компетенции Сената и коллегий, а из Кабинета, также минуя Сенат, спускались решения, нередко определявшие функционирование аппарата и даже политику. Несколько раз Сенат пытался хотя бы учесть постановления, проходящие мимо него или принятые Петром на заседаниях коллегий и в других местах, но все было бесполезно — беспокойный царь, явно нарушая принятые им

же регламенты, вмешивался в неподлежащие его компетенции дела.

По-видимому, в ряде случаев активное участие царя было необходимо, чтобы преодолеть неповоротливость бюрократической машины, исправить создаваемые ее же бюрократической сущностью недостатки. Достоинно примечания, что после смерти Петра некоторые государственные деятели с тоской вспоминали «золотые времена» приказов, и знаменитая «московская волокита» представлялась простой, как огурец, по сравнению с чудищем бюрократии, рожденным петровскими государственными реформами.

Здесь следует сказать, что само по себе создание бюрократической машины, пришедшей на смену системе средневекового управления, в основе которого лежал обычай, — естественный процесс. Бюрократия — необходимый элемент структуры государств нового времени. Однако в условиях российского самодержавия, когда ничем и никем не ограниченная воля монарха — единственный источник права, когда чиновник не ответственен ни перед кем, кроме своего начальника, создание бюрократической машины стало и своеобразной «бюрократической революцией», в ходе которой был запущен вечный двигатель бюрократии. Начиная с петровских времен он начал работать по присущим ему внутренним законам, ради конечной цели — упрочения своего положения — мобильно и гибко откликаясь на изменения жизни. Все эти черты созданной петровским режимом бюрократии позволили ей успешно функционировать вне зависимости от того, какой конкретно властитель сидел на троне — умный или глупый, деловой или бездеятельный. Многие из этих черт и принципов сделали сплоченную касту бюрократов неуязвимой и до сего дня.

Петровскими реформами создавалась неведомая ранее на Руси система. Государственность Российской империи была как бы в лесах стройки, и Петр — ее инженер и строитель — постоянно вносил необходимые, по его мнению, поправки, дополнения. Этому строительству он отдавал все силы: до последнего своего дня достраивал корабль российской государственности, торопясь спустить его в воды жизни и тем самым осуществить свою великую государственную мечту.