

Реформа местного управления. Создание Сената

Нарвское поражение показало Петру, что изменить нужно не только армию, но и весь государственный аппарат, ведь армия – это лишь часть государства. Поначалу в системе управления не происходило важных перемен. Центральные государственные учреждения – приказы и канцелярии – собирали налоги, обеспечивали армию всем необходимым: оружием, одеждой, припасами, людьми. Но уже в первые годы Северной войны стало ясно, что все эти учреждения с большим трудом справляются с теми проблемами, которые были порождены неудачным началом войны, созданием регулярной армии. Из полков в центр непрерывным потоком шли жалобы на нехватку денег, оружия, рекрутов, провианта. Причину видели в невозможности получать все необходимое армии из подчиненных приказам уездов. Уезд как единственная административная единица допетровской России, во главе которой стоял воевода, устарел. По своим размерам уезды были огромны – даже больше современных областей. Управляло же ими очень малое число чиновников, которые не справлялись со сбором и пересылкой в армию людей, материалов, денег, провианта.

И тогда в 1707—1710 годах была проведена Первая губернская реформа. Суть ее заключена в новом территориальном делении страны на более крупные единицы – губернии, которые охватывали территории сразу нескольких старых уездов. Во главе губерний были поставлены губернаторы, наделенные большой властью. В 1712—1715 годах произошло усложнение губернской системы: губернии были разделены на провинции во главе с обер-комендантами.

Так, на смену прежней «двухчленке» управления (приказ – уезд), пришла «четырёхчленка» (приказ, то есть канцелярия – губерния – провинция – уезд). Соответственно увеличению числа учреждений выросло и количество чиновников. Теперь важнейшими помощниками губернатора становились обер-комендант (военные дела), обер-комиссар (сборы налогов с населения) и ландрихт (судья). Обер-коменданту в провинции подчинялись коменданты. Эта реформа привела к резкому усилению власти на местах за счет полномочий центральных учреждений, то есть произошла децентрализация управления. Делалось это Петром сознательно, с желанием улучшить обеспечение армии, навести порядок со сбором на местах налогов. Было решено, сколько должна каждая из губерний (в зависимости от числа дворов) посылать денег для армии, флота, артиллерии и дипломатии – главных статей государственных расходов. Чтобы избежать неминуемой потери денег при пересылке и волокиты, между губерниями

и армией была установлена непосредственная связь. Армейские полки стали называть по губерниям, откуда они получали довольствие и рекрутов: Нижегородский драгунский, Смоленский пехотный и т. д. При каждом полку находился кригс-комиссар от «своей» губернии. Он следил за исправностью и комплектом обмундирования, припасов, принимал рекрутов из губернии, выдавал офицерам и солдатам жалованье из присланных с мест денег. За деятельностью губернских кригс-комиссаров наблюдал начальник специальной Кригс-комиссариатской конторы, которая действовала при Сенате.

Заглянем в источник

Впервые в России государственное учреждение получило инструкцию – указ о круге его дел и компетенций. Сенат был обязан: «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...».

Новую систему ведения делопроизводства Петр вводил задолго до 1711 года. Первым из русских царей он стал собственноручно подписывать указы, причем часто латинскими буквами в голландском варианте: «Piter». Один из его указов за 1707 год до сих пор широко известен благодаря своей оригинальности. При этом, как только его не перевирают в публицистике, порой наделяя его прямо противоположным смыслом! А он прост и выразителен. Петр требовал, чтобы участники Консилии министров все свои решения

«...своею рукою подписывали, что зело нужно, надобно, и без того отнюдь никакого дела не определяли, ибо сим (т. е. подписью. – Е. А.) всякого дурость явлена будет». Иначе говоря, подписывая указ, внимательно смотри, что подписываешь, за что берешь ответственность.

Иначе опростоволосишься и будешь выглядеть в глазах других дураком.

Реформа местного управления и создание системы кригс-комиссариатов были тесно связаны с реформой высших органов власти – организацией Правительствующего Сената и подведомственных ему учреждений. Это произошло в марте 1711 года. Ранее высшим совещательным органом была существовавшая с древних времен Боярская дума. Петр I не доверял боярам, многие из которых были раньше сторонниками Софьи. Заседания Боярской думы при нем стали проводиться все реже и реже, пока в 1704 году они не прекратились совсем. С тех пор о заседаниях Думы в источниках нет никаких упоминаний.

На смену Думе пришло временное учреждение – «Консилия министров» – совет руководителей важнейших приказов и канцелярий, который заседал в помещении Ближней канцелярии – финансово-контрольного учреждения. А в 1711 году Консилию министров сменил Правительствующий Сенат. Формальным поводом для создания Сената стал предстоящий отъезд Петра на войну с Турцией. Однако уже из первых указов о Сенате видно, что это учреждение создавалось не на какое-то короткое время, а надолго, и люди, назначенные членами Сената – сенаторами, находились не на временной, а на постоянной работе. Указом 5 марта 1711 года в русское управление вводилось новшество – коллегиальность, то есть сенаторы решали дела с помощью голосования, причем каждый из членов Сената имел при голосовании только один голос. Тогда же приказные, назначенные в Канцелярию Сената, получили указ о новом ведении бумаг и оформлении канцелярских дел. Каждый сенатор должен был подписывать протоколы Сената с решениями по делам. Эту процедуру Петр считал очень важной: подпись повышала ответственность чиновника за принятое решение.

В государственном учреждении, как в воинской части, вводилась присяга служащих, которые обещали «честно, чисто и нелепно» трудиться, соблюдать интересы государства. Созданный Петром Сенат просуществовал до 1917 года и всегда был одним из важнейших элементов системы управления Российской империей.