

Странная реформа: реорганизация государственного управления в России в 1700–1710-х гг.

Дмитрий Редин

**Strange reform:
Reorganization of state administration in Russia in the 1700s–1710s**

*Dmitry Redin
(Institute of History and Archeology, Ural Branch of the Russian Academy
of Sciences, Yekaterinburg)*

DOI: 10.31857/S0869568722020078, EDN: FTYPPD

Как известно, Пётр I умел и любил писать. Исследование его письменного наследия позволяет судить о богатстве речевых оборотов монарха, метафоричности и образности созданных им текстов, их дидактической наполненности, широком использовании приёмов вторичных номинаций (пользуясь современным определением)¹. Всё это равно относится как к частной и личной переписке Петра, так и к текстам нормативных законодательных актов, которые царь, как правило, писал сам или тщательно редактировал. Сравнение его неофициальной корреспонденции и законодательства нередко демонстрирует их стилистическую близость. Письма Петра, например, к супруге или другим конфидентам, с одной стороны, и ряд официальных документов – с другой, зачастую показывают искреннее стремление объясниться с адресатом, доходчиво раскрыть свою мысль, своё состояние, настроение, намерения, растолковать их с помощью ясных формулировок и образности речи. В таких случаях через письменную подачу как будто прорывается устная, разговорная интонация, что придаёт даже формальному тексту особую доверительность и побуждает внимательнее отнестись к его содержанию, не воспринимая последнее в качестве «фигуры речи», дежурного пустословия, так или иначе присущего казённым обращениям к народу.

В указе, опубликованном 22 декабря 1718 г., царь, предпослав основному тексту обширную преамбулу, пустился в пространные и, в сущности, житейские рассуждения, которые должны были пояснить читателю (или слушателю) мотивы, побудившие издать указ. На фоне многих других указов, появившихся в это время, этот документ едва ли мог быть оценён позднейшими историками как «судьбоносный». Речь в нём шла о том, что челобитчикам не следовало подавать свои жалобы лично царю. Признавая, что каждому «своя обида есть горька и несносна», Пётр сетовал, что он просто не в состоянии рассматривать такой огромный поток прошений лично. «Возможно ль одному человеку за так многими усмотреть?» – восклицал государь. Ему же приходилось нести

© 2022 г. Д.А. Редин

¹ Помимо собственных наблюдений сошлось на специальное лингвистическое исследование: *Гайнуллина Н.И.* Языковая личность Петра Великого (опыт диахронического описания). Алматы, 2002.

бремя разнообразных государственных забот, но «несмотря на такие свои несносные труды в сей тяжкой войне, в которой не только что войну вести, но все вновь людей во оной обучать, правы и уставы воинские делать принужден был... и сие... в такой доброй порядок привел, что какое ныне перед прежним войском стало и какой плод принесло, всем есть известно». Теперь же, «управля оное... и о земском справедливом правлении не изволил пренебречь, но трудится и сие в такой же добрый порядок привести, как и воинское дело (здесь и далее курсив мой. — Д.Р.)»². Первыми плодами этого доброго земского управления царь назвал создание коллегий, призвав подданных отправлять жалобы на рассмотрение в соответствующие учреждения.

Неизвестно, какое впечатление произвели на население эти проникновенные слова их государя и были ли они вообще услышаны. Утилитарность мышления редко побуждает обращать внимание на введения и преамбулы к государственным узаконениям: людям больше хочется понять, какими новыми неприятностями грозит им само нововведение, а не то, что мотивировало законодателя к его созданию. Но в приведённых цитатах содержится много интересного для историка, занятого исследованием петровских административных реформ. В них заложена информация, идущая от первого лица и раскрывающая собственное отношение преобразователя к тому, что и когда было сделано им на поприще государственного строительства.

О чём же способна поведать преамбула процитированного указа? Полагаю, в ней Пётр недвусмысленно, в нескольких фразах дал оценку своей деятельности предшествующих лет. Все эти годы главной его целью было ведение войны, для чего ему не только приходилось заниматься собственно военными делами, но и одновременно реформировать вооружённые силы, реализовывать сложнейший процесс их структурной организации, не сводившийся к переобучению войск, но вынуждавший проводить военное строительство во всей полноте этого понятия. Все связанные с этим заботы не оставляли времени и сил для чего-либо иного, но привели к весомым результатам, очевидным для всех. Занятый войной и военной реформой, царь не уделял внимания организации гражданского управления, и лишь теперь, на исходе 1710-х гг., удовлетворившись достигнутым на военном поприще, начал приводить в такой же «добрый порядок» «земское управление».

Принципиально значимым в этом деле Пётр считал учреждение коллегий. Монарх пояснял, в чём коллежская система будет более эффективной в сравнении с прежней, приказной. Главным положительным отличием должно было стать коллегиальное устройство управления: оно положит предел произволу «старых судей», принимавших решения единолично. Президенты коллегий станут решать вопросы с «соизволения товарищей своих», руководствуясь регламентами или уставами, которые вскоре будут приняты для пресечения «старых посползований» и опубликованы «для ведения сего полезного дела народу». В указе подробно объяснялось, что в скором времени подданные получат «для полного удовольствия челобитчикам всем суда правого» судебные учреждения во всех городах. Эти суды и судьи отныне будут руководствоваться законами, которые не позволят «вершить дела неправдою» или «волочить их за срок». У подданных появится возможность подавать прошения вышестоящим судам: надворным («в знатных губерниях»), в Юстиц-коллегию и в Сенат.

² ПСЗ-I. Т. 5. № 3261.

Итак, на исходе 1718 г. Пётр сообщил о начале грандиозного переустройства системы государственного управления на новых принципах коллегиальности, разделения властей и развитой инстанционности судов, признавая, что *все предшествовавшие годы страна управлялась по-старому*, на приказной основе, неэффективно и неправосудно. Никаких административных реформ им не предпринималось: новую систему ещё предстояло создать, но процесс этот виделся монарху скорым (с горизонтом планирования в два года)³.

Историографическая традиция между тем иначе трактует историю государственного управления до 1718 г. С 1840–1850-х гг. (т.е. со времени начала научного изучения Петровского царствования) до сего дня в специальной литературе утвердилось представление о так называемом *первом периоде административных реформ*, нижним хронологическим рубежом которых принято считать 1708 г. — дату принятия указа «Об учреждении губерний и о росписании к ним городов»⁴, как назвали его составители «Полного собрания законов Российской империи». Этот документ знаменовал начало первой областной, или губернской реформы, заложившей новые принципы административно-территориального деления и местного коронного управления России. Другой заметной вехой в процессе административных реформ 1700–1710-х гг. определяется создание в феврале 1711 г. Правительствующего Сената, обраставшего в последующие годы разнообразными подведомственными учреждениями, главным образом контрольного, надзорного и ревизионного характера. Наконец, ещё одним этапом первого периода преобразований называется ландратская реформа (1713–1715), усложнившая архитектуру местного звена управления. Верхний хронологический рубеж административных преобразований первого периода Петровского царствования в историографической традиции оказывается размытым между 1717 (указом об учреждении коллегий) и 1719/20 гг. — введением новой модели местного управления (вторая областная реформа).

Таким образом, разница в оценке характера системы управления самим Петром и историками очевидна и существенна. Монарх признавал, что до конца 1710-х гг. *управление осуществлялось на старых основаниях*; учёные, при всех различиях трактовок, видели в структуре и функционировании госаппарата 1700–1710-х гг. *признаки реформы*. Неудачной, спонтанной, лишённой концептуальной целостности, но реформы.

Что лежит в основе такого разногласия? «Трудности перевода», естественное непонимание людей, разделённых значительной временной дистанцией и бездной социокультурного несходства? Разными смыслами, вкладываемыми в одинаково звучащие слова? В разной культуре вербальных маркировок одних и тех же событий? За Петром — несомненное лучшее «знание материала», непосредственное участие в процессах и их организация. За учёными специалистами последующих веков, как минимум, — возможность взглянуть на эти процессы с дистанции исторического и профессионального опыта, возможность «увидеть за деревьями лес».

³ В именном указе об учреждении коллегий от 11 декабря 1717 г. повелевалось: «Начать надлежит всем президентам с нового года сочинять свои коллегии и ведомости брать, а в дела не вступаться до 1719 году, а с будущего году, конечно, зачать свои коллегии управлять; а понеже новым образом еще не управились, того ради 1719-го *управлять старым манером в тех коллегиях*» (ПСЗ-I. Т. 5. № 3129).

⁴ ПСЗ-I. Т. 4. № 2218.

Полагаю, что поиск ответов на эти вопросы уместно начать с выявления общих рамочных критериев, позволяющих отличить реформу от не-реформы. Этот подход может оказаться продуктивным при учёте двух обстоятельств. Во-первых, определяя состояние государственного администрирования интересующей нас эпохи как реформируемое или не-реформируемое, следует опираться не только на дискурсивные коннотации *понятий*, но и на семантическую основу *слов*. Во-вторых, постараться проанализировать и оценить действия властей в исследуемый период по возможности целостно, не дробя их, как в учебнике, на отдельные «реформы».

Начну с того, что сам Пётр не использовал слова «реформа» и производных от него в своём лексиконе. Я не проводил тотального контент-анализа всех петровских текстов, но в тех из них, которые удавалось держать в поле зрения, это слово не попадалось. И хотя этимологические словари указывают, что в русский язык слово вошло в XVIII в.⁵, в числе частоупотребимых оно не укоренилось и до конца столетия: в «Словаре Академии российской» 1794 г. оно отсутствует⁶.

Но отсутствие или незнание слова не обязательно означает отсутствие явления. Мольеровский Журден говорил прозой, хотя и не подозревал о том. В этом отношении мне близка мысль, высказанная А.Б. Каменским в ходе дискуссии 2011 г. на конференции, посвящённой исследованию феномена реформ в Европе в начале Нового времени: «Феномен реформ и понятие реформ – это разные вещи. Это не равнозначные категории»⁷. Как известно, понятие реформ пережило свою эволюцию, изначально родившись в церковном словоупотреблении и, перекочевывая в светский политический лексикон, долгое время продолжало подразумевать такое действие, которое вело к исправлению существующих недостатков, злоупотреблений, «нестроений» путём *возврата* к «неиспорченным» практикам, якобы существовавшим в прошлом; имевшего целью, по словам П. Ю. Уварова, «восстановить изначальную форму, осуществить “ре-форму”, вернуться к изначальному, поскольку лучше старого могло быть только ещё более старое»⁸. Представление о реформах как действии, обращённом в будущее, как о неких нововведениях, призванных улучшить существующее положение дел, укоренялось в умах политической и интеллектуальной элиты стран Европы в течение длительного времени. Французский историк Ф. Минар сообщает, что даже во Франции, стране, традиционно предстающей в историографическом нарративе как «образец» развития, отношение к реформам как процессу, устремлённому к лучшему будущему, сформировалось только к середине XVIII в., но и тогда, даже в среде «прогрессистов»-просветителей, такое понимание не вызывало всеобщей поддержки⁹.

⁵ Шанский Н.М., Иванов В.В., Шанская Т.В. Краткий этимологический словарь русского языка. Изд. 3, испр. и доп. М., 1975. С. 388.

⁶ Словарь Академии российской. Ч. V. СПб., 1794.

⁷ Каменский А.Б. Реформы как историческое понятие и как феномен раннего Нового времени (из дискуссии) // Феномен реформ на западе и востоке Европы в начале Нового времени (XVI–XVIII вв.). СПб., 2013. С. 176.

⁸ Уваров П.Ю. Проекты преобразований во Франции в период правления Генриха II (1545–1559) // Феномен реформ... С. 36.

⁹ Минар Ф. «Реформа» во Франции и Англии в XVIII в.: значение слова и его судьба // Феномен реформ... С. 220–221.

Итак, отношение к реформе как к *полезной новизне* или нововведению — явление относительно позднее, порождённое принципиально новой, рациональной прогрессистской философией Нового времени, имевшее в странах Европы разное по времени и интенсивности распространение. В России, где традиционная политическая культура¹⁰ долгое время доминировала, а «новизны» во всех их проявлениях категорически отвергались Церковью и нехотя, лишь время от времени, признавались светской властью, о реформах в новом-временном смысле, казалось бы, нельзя вести и речи. Тем не менее нет нужды доказывать, что к началу XVIII в. Российское государство подошло вовсе не в том состоянии тотального «варварства» и косности, которое ему приписывал западный стереотип. Вторая половина предшествовавшего столетия принесла ощутимый опыт модернизирования в строительстве вооружённых сил, в экономике и общественно-политической мысли, бытовой культуры и проч. Конечно, степень глубины и распространения этих перемен не может быть преувеличена, но то, что разнообразные новшества сказались на эволюции элитарной культуры и сформировали в столичной среде (а возможно, и в социальных верхах некоторых крупных городов, ориентированных на контакты с Западом) определённые группы людей, нашедших для себя смысл и пользу нововведений, не следует недооценивать. Пётр, с юных лет открытый новациям, при всей своей власти и неукротимом характере едва ли смог бы добиться каких-то заметных инновационных результатов в одиночку, в атмосфере всеобщего скрытого неприятия перемен и саботажа в среде социально-политической элиты. Собрав вокруг себя сторонников из старых русских «западников», новых выдвинутцев и иностранных специалистов, царь довольно рано начал апеллировать к понятию новизны как полезного изменения, призванного исправить прежние недостатки. Слово «новый» с коннотациями «полезный», «разумный» вошло в язык административных текстов с первых лет XVIII в. Уничтожение «древних обычаев» уже не рассматривалось властью как кощунственное посягательство на отеческие заветы, но провозглашалось введением «благу служащих перемен», как это, например, фиксировал апрельский манифест 1702 г. «О вызове иностранцев в Россию с обещанием им свободы исповедания»¹¹. Считаю важным повторить: это не означало тотального переворота в национальном сознании, но было знаковым изменением властного дискурса, формированием представлений о новациях — реформах как стремлении к улучшению в будущем. Такой дискурсивный поворот, произошедший в части элитарной среды, сплочённой вокруг монарха, стал доминирующим вектором развития страны, своеобразной развилкой, значение которой можно охарактеризовать словами А. Б. Каменского: «Когда... стремление к изменению как восстановлению прошлого трансфор-

¹⁰ В данном случае, вслед за В. В. Бочаровым, я понимаю традиционную политическую культуру в качестве «сложившейся естественным образом системы отношений по поводу власти и управления, регулируемой посредством традиции», но считаю возможным не согласиться с тем, что, присутствуя на всех стадиях развития общества, традиционная политическая культура со временем уходит в тень, «регулируя властно-управленческие отношения преимущественно на периферии социально-политического организма (в семье, социальных группах, субкультурах и т. д.)» (Антропология власти. Хрестоматия по политической антропологии. В 2 т. Т. 2. Политическая культура и политические процессы. СПб., 2007. С. 5). Новейшие российские и зарубежные исследования в области истории неформальных отношений как одного из механизмов организации политической власти доказывают живучесть и влияние элементов традиционной политической культуры во властно-управленческих системах всех стран Европы Нового времени.

¹¹ ПСЗ-1. Т. 4. № 1910.

мируется в стремление к новизне, тогда и происходит переход от Средневековья к Новому времени»¹².

Тем не менее *представления* о необходимости внедрения полезных нововведений, этот дух реформирования в его нововременном прочтении, по-разному и неравномерно трансформировались в *понятия* о реформах. Рискну заметить, что различия между представлениями и понятиями базируются на разных (хотя диалектически связанных) источниках их возникновения: на основе восприятия и на основе мышления. Если перевести это на язык конкретных примеров, то в ношении голландской одежды, бритье бород и курении трубки, с одной стороны, и во введении новых форм административного делопроизводства или учреждении академии — с другой, можно одинаково усматривать проявления реформ и долго спорить о равном или различном их влиянии на общий процесс преобразования России (примеры этого в избытке даёт нам историография). Но если первые действия были спровоцированы *восприятием* (Пётр, исходя из личных предпочтений и опыта, считал, что так лучше, хотя, наверное, едва ли сам мог внятно объяснить, почему), то вторые являлись результатом *мышления*, спровоцированного пониманием практической пользы этих новаций. Вероятно, этим обуславливались как формы, так и иерархия приоритетов в реализации преобразований. В качестве инструментальных терминов, позволяющих нащупать грани этой «иерархии реформирования», я бы использовал понятия «экземплификации» и «таргетированного модернизма»¹³, понимая под первым подражательные заимствования, ощущаемые как полезные (без особых рефлексий по поводу объяснения этой полезности), а под вторым — осознанное, отрефлексированное установление чёткой грани между «прогрессивным/модерным» (а значит, лучшим, эффективным) и «отсталым» и приложение усилий для изживания или полной трансформации этого «отсталого»¹⁴. В данном случае основным критерием, разделяющим две дефиниции, является степень осознанности действия. Она влечёт за собой настойчивость в достижении цели, поиск наиболее эффективного способа её достижения, рациональную последовательность действий.

Если попытаться применить понятие «таргетированного модернизма» к ранним нововведениям Петра, то окажется очевидным: наиболее осознанным приоритетом его усилий являлись вооружённые силы. Для царя доставшаяся ему армия была отсталой, а современные армии ведущих европейских держав — прогрессивными, не потому что первая не нравилась, а вторые нравились, а потому что вторые доказали своё несомненное практическое преимущество. Отсюда преобразования (прежде всего в военной сфере) реализовывались именно как реформы. Трансформация отсталой армии в прогрессивную осознавалась, декларировалась как одна из важнейших задач и реализовывалась на практике в комплексе взаимосвязанных мер.

Одной из этих мер стали действия по корректировке системы управления под военные нужды. Война сама по себе — дело затратное. Масштабные и технологичные (в сравнении со Средневековьем) войны Нового времени обострили экономическую сторону военного конфликта; отныне победа достигалась не

¹² Каменский А.Б. Реформы как историческое понятие... С. 174.

¹³ Эти термины были сконструированы мною и моими коллегами К.Д. Бугровым и С.В. Соловьевым в 2014–2015 гг.

¹⁴ Вопрос о том, насколько считающееся «прогрессивным» лучше «отсталого», — тема отдельного разговора.

столько оружием, сколько возможностью длительного ресурсного обеспечения войск. Перед Петром, практически потерявшим в начале Великой Северной войны сухопутные войска и артиллерию, стояла трудная задача: не просто победить одного из сильнейших в Европе противников, но в кратчайшие сроки восстановить и модернизировать армию, создав, кроме прочего, новые рода войск и виды вооружённых сил. Это требовало проведения беспрецедентной по масштабам и интенсивности ресурсной мобилизации и, соответственно, создания эффективного и простого административного механизма, способного её обеспечить. Что следовало сделать для создания такого механизма, ни Пётр, ни его советники не знали, но полностью отказываться от традиционных форм и принципов управления, похоже, не собирались. На длительные и глубокие размышления на этот счёт не оставалось времени, а банальная ликвидация прежних административных структур равнялась бы тотальной катастрофе; их надо было как-то *перенастроить*. Приходилось действовать по ситуации, с использованием прежнего опыта в условиях затяжной войны.

Наблюдения за действиями, предпринимаемыми Петром в русле приспособления административного аппарата под военные нужды, оставляют впечатление, что он и его сподвижники реализовывали цепочку ситуативно обусловленных мер, не представляя, к каким дальнейшим шагам подтолкнёт их предыдущий шаг. Сказанное касается и так называемой первой городской реформы (и созданной в её рамках Ратуши), и Семёновской приказной палаты – будущей Ингерманландской канцелярии, и института прибыльщиков. В этом ряду важные последствия имело создание Ингерманландской губ. в 1702 г. – первоначально очень скромной территории на отвоёванных у шведов землях Нотеборгского лена (бывшего русского Ореховского уезда Водской пятины) в истоках Невы. Стремительно разросшаяся новая административно-территориальная единица, отданная под управление А.Д. Меншикова, уже к 1708 г. включала в себя Великий Новгород, Псков, Ладугу, Порхов, Гдов, Опочку, Изборск, Остров, Старую Руссу, Великие Луки, Торопец, Бежецкий Верх, Пустую Ржевю с Заволочьем, Устюжну Железопольскую, Олонец, Белозеро, Каргополь, Пошехонье, Володимерову Ржевю, Углич, Ярославль, Романов, Кашин, Тверь и Торжок. Из бывших шведских владений в неё входили вся Ингерманландия от Ивангорода на западе до Шлиссельбурга на северо-востоке, Нарва с округой, Дерпт с уездом¹⁵, а её центром стал основанный в 1703 г. Санкт-Петербург, ещё не обретший статуса новой столицы.

Примечательно, что с самого начала эта единица не была включена в состав Новгородского уезда, к которому «тянула» издревле, а оказалась выделена в отдельный округ и обрела не свойственное русской традиции родовое наименование губернии («губернации», «губернемент»). Более того, она оказалась выведена из общерусской государственной структуры управления. Нормативно такая административная эксклюзивность была зафиксирована в инструкции Меншикова копорскому коменданту Н.Я. Римскому-Корсакову от 12 марта 1706 г. В ней подчёркивались исключительные права губернских властей над вверенной территорией: «А из других приказов и из городов никаких указов не слушать и оных не принимать»¹⁶. Но и до 1706 г. источники свидетельствуют об особом статусе этой губернии.

¹⁵ ПСЗ-1. Т. 4. № 2218.

¹⁶ Там же. № 2097.

Конечно, эксклюзивный статус Ингерманландской губ. был обусловлен совокупностью разных причин (символической значимостью отвоёванных территорий для Петра, их прифронтовым положением, необходимостью быстрой интеграции недавних шведских крепостей и городов в российское политическое пространство). Но главным, по крайней мере, в рамках рассматриваемой темы, стало то, что материальные ресурсы губернии были полностью *направлены на прямое снабжение войск* – частей Ингерманландского корпуса¹⁷, а позднее – и на выполнение ряда мероприятий, связанных с обеспечением военных нужд (в первую очередь, возведением и ремонтом крепостей, транспортировкой строительных материалов для флота, организации военного производства). Центральный приказный аппарат при этом как бы устранился из цепи передачи денег и натуральных припасов от тягловцев к армии. Собственно говоря, отмеченное выше быстрое расширение территории подведомственной губернии за счёт (в основном) приписки к ней богатых ресурсами великорусских уездов, часть из которых исторически никогда не была связана с первоначальным ядром региона, обуславливалось именно мобилизационными целями. Кстати, на другом фланге западных рубежей России, в Приазовье и на Дону, по такому же принципу – концентрации ресурсов для оперативного решения прорывных задач на том или ином направлении – и тоже за несколько лет до так называемой первой губернской реформы, создавались Азовское и Воронежское ведомства¹⁸. Подобный метод не являлся новацией; похожее можно усмотреть в развитии разрядной системы XVII в., на что обращали внимание ещё дореволюционные историки – Ф.М. Дмитриев и особенно П.Н. Милоков, вполне обосновавший преемственность прежних военно-административных округов-разрядов и ранних петровских губерний¹⁹.

Но именно Ингерманландская губ., в силу ряда обстоятельств сложившаяся в завершённый и устойчивый административно-территориальный организм²⁰, стала моделью, по аналогии с которой несколько лет спустя стали формироваться остальные губернии. Видимо, её практика по обеспечению военных потребностей показалась царю наиболее оправданной и достойной проецирования на Россию в целом. Несомненно, что идея прямого содержания армии населением не покидала Петра до конца его дней и легла в основу податной реформы 1719 г. В литературе распространено мнение, что она родилась под влиянием вездесущих шведских образцов. Не стану отрицать наличие «шведского следа», его можно заметить в том интересе, который монарх проявлял к практике обеспечения войск в Шведском королевстве, хотя и не только в нём, а и в немецких княжествах, в частности, в Бранденбурге-Пруссии²¹.

¹⁷ Данченко В.Г. Губернская реформа Петра на Северо-Западе России: Административное управление Санкт-Петербургской губернией. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 1995. С. 9.

¹⁸ Комолов Н.А. Азовская губерния (1709–1725 гг.): территория и высшие администраторы. Ростов н/Д, 2009. С. 10–13.

¹⁹ Дмитриев Ф.М. История судебных инстанций и гражданского апелляционного судопроизводства от Судебника до Учреждения о губерниях // Дмитриев Ф.М. Сочинения в 2 т. Т. 1. М., 1859. С. 436, 445–446; Милоков П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905. С. 251–255.

²⁰ Подробнее см.: Редин Д.А. Ингерманландский эксперимент: к предыстории губернской реформы Петра Великого // Известия Уральского федерального университета. Сер. 2. Гуманитарные науки. 2020. Т. 22. С. 139–160.

²¹ См., например, описание системы содержания рейтар в шведской Лифляндии в «Мемориале», подготовленном в 1717 г. по распоряжению А.Д. Меншикова кем-то из лифляндцев русской

Но то, что он начал практиковать в Ингерманландской губ., мало напоминало систему индельты. Динамика войны и здравый смысл подсказывали, в каком направлении надо действовать, лучше, чем зарубежные примеры. Управленческий аппарат Ингерманландской губ. строился на вполне традиционных для России принципах персонального поручения/ответственности и единоначалия. Губернатор назначался царём и был ему подотчётен; по сути, Меншикову отдали губернию «в приказ». Кадровые назначения внутри губернии производил Меншиков, лично сочиняя инструкции подчинённым. По содержанию эти инструкции практически не отличались от прежних воеводских наказов и в ряде своих пунктов прямо апеллировали к ним. Основной административно-территориальной единицей внутри губернии оставался уезд с той лишь разницей, что его руководитель здесь раньше, чем где-либо в России, стал именоваться комендантом. Но оттого, что едва ли не главным предназначением губернии было материальное удовлетворение военных нужд, её коменданты, в отличие от воевод, оказались гораздо больше нагружены обязанностями хозяйственных агентов государства и получили в подчинение целую сеть чиновников — комиссаров и провиантов (провиантмейстеров), которые, в отличие от комендантов, обладали исключительно *специализированной компетенцией* сборщиков денежных платежей и продовольственных поставок. Последнее стало новшеством (хотя, думается, лишь количественным) в административной практике России; исполняя свои обязанности, прежние городские воеводы не располагали такой сетью, имея дело непосредственно с представителями местного самоуправления, ответственными за фискальную сферу (с различными выборными головами и целовальниками).

Разветвлённый фискальный аппарат потребовал особой должности управленца губернского ранга, который мог бы осуществлять общий и повседневный оперативный контроль над всем кругом хозяйственных дел, над обширным и подвижным штатом комиссаров, провиантмейстеров и над комендантами в той части их полномочий, которые касались обеспечения войск квартированием, фуражом, продовольственным и денежным снабжением, транспортным обеспечением и проч. Такой фигурой стал губернский ландрихтер, львиная доля обязанностей которого, вопреки названию должности, сводилась не к судебным, а именно к хозяйственным делам. В помощь ему учреждались ещё несколько общегубернских должностей: обер-комиссара, обер-провианта и особого комиссара, ответственного за приём, хранение и отпуск денежной и хлебной казны. Факт учреждения этого губернского аппарата и характер его полномочий зафиксировала инструкция от 17 января 1707 г. упоминавшемуся выше Н.Я. Римскому-Корсакову, первому ингерманландскому ландрихтеру²².

Опыт, накопленный в первые годы существования Ингерманландской губ., позже перенесли на всю страну. Учреждение в России губерний в 1708, а реально — в 1711 г. (когда, наконец, более или менее укрупнялся их штат), имело исключительно фискальный смысл. Именным указом, данным в Ближней канцелярии 14 января 1711 г., все полки действующей армии повелевалось распределить по губерниям для содержания за счёт губернских средств²³. Чуть

службы (РГАДА, ф. 198, оп. 1, д. 74, л. 323–326 об.); Павлов-Сильванский Н.П. Проекты реформ в записках современников Петра Великого: опыт изучения русских проектов и неизданные тексты. Ч. I. СПб., 1897. С. 108.

²² ПСЗ-I. Т. 4. № 2135.

²³ ПСЗ-I. Т. 4. № 2313.

больше месяца спустя, 19 февраля того же года, губернаторы получили точные штаты кавалерийских и пехотных полков, закреплённых за губерниями²⁴.

Даже учреждение Сената в том же году имело мощную фискально-мобилизационную мотивировку²⁵. В именном указе от 2 марта 1711 г., впервые очертившем круг обязанностей этого нового высшего органа власти, из девяти (а по сути, десяти) пунктов только один не касался вопросов экономии средств, поиска источников казённых доходов и контроля за исполнением бюджетной дисциплины. Показательно, что и этот – первый – пункт, гласивший, что Сенат должен был «суд иметь нелицемерный, и неправедных судей наказывать отнятием чести и всего имения», появился лишь во второй из трёх редакций указа²⁶. Мысль о правосудии как функции Сената пришла Петру в голову явно не в числе приоритетных. Ещё более характерным, на мой взгляд, стало то, что канцелярия Сената – структурное подразделение, на которое легла вся тяжесть текущей работы, – сформировалась как орган, курировавший губернские администрации. К ноябрю 1711 г. в результате интенсивной организационной работы в её структуре 7 из 11 столов непосредственно занимались делами местного управления (так называемые губернские столы), а ещё два, общегосударственного значения – Секретный и Разрядный, – были к этим делам причастны. На вопросах местного управления сосредоточивалась и бóльшая (в количественном и квалификационном отношении) часть канцелярского аппарата²⁷. В июле–августе 1711 г. при Сенате появилось особое учреждение – Кригс-комиссариат, ведавший всем войсковым снабжением по финансовой, продовольственной, оружейной, мундирной, амуниционной, фуражной и транспортной частям²⁸. Между губернскими кассами, Кригс-комиссариатом как сенатским учреждением и полками была установлена связь в лице губернских комиссаров при Сенате и полках. Созданная таким образом административная машина стала работать исключительно на вооружённые силы. Фискальная функция системы управления страной затмила собой все остальные. Это убедительно доказал ещё П.Н. Милоков, это же доказывает весь корпус известных на сегодняшний день источников.

Показательно, что как в Ингерманландской губ. (с 1710 г. переименованной в Санкт-Петербургскую), так и во всех остальных номенклатура чинов местного управления действовала без какого-либо общего нормативно-законодательного регулирования. Единых должностных инструкций не было не только у комендантов и комиссаров, но даже у губернаторов и других старших чиновников. Определения на все должности осуществлялись на основании традиции, восходившей к практике воеводских назначений, только роль кадрового распределительного центра вместо упраздненного Разряда занял Сенат, утверждавший кандидатов на служебные вакансии с подачи губернаторов. Последние назначались лично царём. За всю историю петровской комендатуры (1704–1720) был издан только один общий законодательный акт, касавшийся

²⁴ Там же. № 2319.

²⁵ Что, несомненно, усугублялось подготовкой войны с Турцией.

²⁶ ПСЗ-І. Т. 4. № 2330. Ср.: Письма и бумаги Петра Великого (далее – ПБПВ). Т. 11. Вып. 1. М., 1962. № 4288 (первая редакция), 4289 (вторая редакция). С. 100–102.

²⁷ РГАДА, ф. 248, кн. 4, л. 877–885; *Редин Д.А.* Сенат в системе местного коронного управления и формирование штата его канцелярии // Уральский исторический вестник. 2021. № 4(73). С. 173–182.

²⁸ ПСЗ-І. Т. 4. № 2412.

статусной характеристики комендантов — ключевого звена местного управления. Им стал именной, объявленный из Сената, указ от 2 февраля 1712 г., дававший губернаторам право самостоятельного назначения комендантов, и о судебном подчинении комендантов губернскому кригс-рехту (военному суду)²⁹. Набор управленческих должностей и учреждений в губерниях был разным и не отличался единообразием. Формы делопроизводства во многом оставались прежними, лишь увеличился их объём и изменились видовые названия. Гражданская администрация, сосредоточенная на обеспечении вооружённых сил, пропускавшая через себя огромные денежные, натуральные и людские потоки (рекрутов, даточных, мобилизованных работников), финансировалась по остаточному принципу. Только в 1715 г. верховная власть озаботилась сочинением единой тарифной сетки по оплате труда чинов местного аппарата. Это был режим ручного управления, основанный, как отмечалось выше, на традиционных началах. В нём не просматривалось никаких принципиальных новаций, кроме отмеченной выше развитой специализации в сфере фиска.

Некоторый намёк на реформу (как осознанное и прогрессивное улучшение) в области гражданского управления даёт в эти годы, пожалуй, только история с учреждением ландратуры (1713–1715). Во всяком случае, в ней прослеживаются: а) вполне понятный зарубежный прототип (остзейская ландратура); б) представление царя о полезности этого, не имевшего аналогов в России, института; в) стремление к качественной реорганизации структуры и принципов местного коронного управления с помощью адаптации ландратуры к российской системе управления (введение принципа коллегиальности, превращение ландратуры в высший коллективный орган управления губернией, широкое внедрение выборных механизмов при занятии ландратских должностей и поощрение через это общественной активности местного дворянства). Но, судя по всему, это было лишь первое свидетельство того, что у Петра стали вызревать идеи о необходимости проведения *собственно административных реформ*. Будучи очень поверхностно осведомлённым в сути остзейской ландратуры, несколько раз за три года поменяв нормативные параметры её функционирования в русских губерниях, царь как будто так и не уяснил для себя смысл учреждения этого института, быстро выродившийся в странный дополнительный орган фискального управления, скорее, ненужно усложнив конструкцию местного госаппарата и так и не оправдав возлагавшихся на него надежд.

В этой истории примечательно лишь время проведения ландратской реформы — середина 1710-х гг. Военная реформа — главное детище петровских забот — в целом реализовалась, убедительно продемонстрировав свою эффективность: с помощью вооружённых сил удалось сломить шведскую военную машину; русский корпус стоял в Мекленбурге; Северный союз был восстановлен, и даже поражение на Пруте не превратилось в катастрофу. Вероятно, всё это подвигало Петра к мысли о том, что наступает пора заняться «приведением в порядок земских дел». К этому подводил накопленный опыт преобразований армии и осмысление причин могущества ведущих западных держав, чья военная мощь и общее процветание основывались на развитой экономике и «регулярстве» (хорошо организованном управлении). Но до полного понимания новых задач оставалось ещё несколько лет.

²⁹ ПСЗ-I. Т. 4. № 2484.

Активное использование в административном лексиконе губернии иностранных наименований часто служит доказательством того, что уже в 1700-х гг. Пётр I приступил к административным реформам, призванным внедрить в русскую управленческую практику западные (в данном случае — балтийско-немецкие и шведские) принципы. Несомненно, что представления о самом факте существования комендантов, ландрихтеров, комиссаров, провиантмейстеров и какие-то сведения об их функционале царь получил во время войны в Прибалтике. Но не следует преувеличивать значение этого обстоятельства. Вплоть до второй областной реформы, а в первое десятилетие XVIII в. особенно, все иноземные заимствования сводились лишь к усвоению русским административным языковым обиходом новых названий. Иногда монарх даже не имел точного представления о служебном смысле того или иного термина, как это хорошо видно на примере ландрихтера, бывшего в остзейской практике исключительно судебским, но никак не хозяйственным чиновником³⁰. Ещё ярче это проявилось в истории с учреждением ландратуры в великорусских губерниях. В те годы мода на переименования носила характер игры, подражательства с элементами культурной мимикрии. Мотивы заимствования иностранных административных терминов русской практикой прекрасно раскрываются в одном из писем П. М. Апраксина Петру I 1707 г. Назначенный воеводой в Астрахань, Пётр Матвеевич просил царя, «дабы я не был писан чином воеводства, но чином генерала и губернатора, против других стран»³¹. Это желание быть «как в других странах» (европейских, разумеется), несомненно, руководило русскими «западниками» не только в случае с Петром Апраксиным.

Так что же произошло с системой государственного управления в России в 1700–1710-х гг.? Можно ли считать возникновение губернского аппарата со всеми инстанциями, связывавшими его с Сенатом и сенатскими учреждениями, реформой? Если понимать, вслед за современными толковыми словарями, под реформой некое преобразование, переустройство какой-либо стороны общественной жизни, какой-нибудь области государственного устройства, осуществляемое «сверху», т. е. самим государством, то ответ будет положительным. В таком случае и относительно недавнее переименование милиции в полицию — несомненно, реформа. Если же под реформой понимать отрефлексированное стремление достичь некоего нового качества состояния, то едва ли. И в этом случае следует признать, что Пётр, без сожалений расставшийся с функционировавшей в эти годы административной моделью (функционировавшей, кстати говоря, плохо, о чём следует говорить отдельно), нисколько не лукавил и был гораздо ближе к истине, чем последующие историки его царствования, декларируя в 1718 г. начало *не очередного этапа* административных преобразований, а создание принципиально новой системы.

Если подвести итог этому, в сущности, тезисному изложению, то можно заметить следующее.

1. До 1717–1718 гг. изменения в структуре коронного управления сводились к перенастройке госаппарата под потребности военного времени. Единственная цель, ради которой были предприняты изменения административно-территориального деления и управления страны, состояла в обеспечении в сжатые сроки масштабной ресурсной мобилизации, призванной дать сред-

³⁰ Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 385.

³¹ ПБПВ. Т. 5. СПб., 1907. № 1585. С. 89.

ства для ведения войны при одновременном реформировании вооружённых сил. Несмотря на усвоение заимствованной иностранной административной лексики по принципу экземплификации (подражательства) — процесса, выполнявшего роль своего рода политической мимикрии (достижения эффекта «узнаваемости» русской администрации населением завоёванных территорий и внешними контрагентами), *качественные характеристики* административной системы мало чем отличались от прежней. Губернское деление напоминало укрупнённую систему округов-разрядов, а механизмы прямых и обратных связей внутри управленческой иерархии, сами принципы управления воспроизводили приказные схемы.

2. Новые административные институции и номенклатура возникали исключительно под воздействием текущих потребностей и не имели единой унифицированной нормативно-правовой базы. Исследование форм делопроизводства первого периода Петровского царствования показывает стихийный и эволюционный процесс их модернизации, существенное влияние традиций приказного документирования.

3. Интересы ресурсной мобилизации вызвали гипертрофированное развитие специализированных органов фиска. Это стало заметно в ходе функционирования первой губернии — Ингерманландской, — возникшей за несколько лет до всеобщего распространения губернской модели. В дальнейшем разнообразные финансовые комиссары и провиантмейстеры стали характерной приметой времени.

4. Хотя подобная перенастройка системы управления позволяла приобретать новый опыт административных практик (та же практика *специализации*), реформа вооружённых сил давала новые управленческие навыки, а сам Пётр в эти годы (особенно с 1712—1715 гг.) начал интересоваться опытом управления в зарубежных странах, период до 1717—1718 гг. едва ли справедливо рассматривать как самостоятельную реформу государственного управления (первый этап административных реформ). Представляется, что все перемены в этой сфере корректнее определять в качестве *составной части реформы вооружённых сил; административным сопровождением военной реформы.*