

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД ОТ СРЕДНЕВЕКОВЬЯ К НОВОМУ ВРЕМЕНИ (конец XVII — первая треть XVIII в.)

Сгустком и средоточием ряда «вечных» тем отечественной историографии остается период рубежа XVII—XVIII вв., грань, разделившая в представлении многих историков и абсолютного большинства неисториков «допетровскую» Русь и «петровскую» и «послепетровскую» Россию. «Переход от удельного строя к государственному», превращение «московского патриархального самодержавия» в «императорский абсолютизм», сама проблема российского абсолютизма и его специфики по сравнению с европейским вариантом, «системный кризис» российской государственности и его преодоление через модернизационный процесс — все это разные вариации, по существу, одной проблемы — типологии и идентификации формы государства и общественно-политической системы России нового времени. При этом само понятие нового времени применительно к России, и сама проблема хронологии и сути перехода России от средневековья к новому времени, и даже сама возможность использования терминов «средневековье» и «новое время» в рамках российских XVII—XVIII вв. тоже остаются дискуссионными¹. Совершенно очевид-

¹ Вспомним в этой связи монографический цикл А.А. Зимина по истории России XV—XVI вв., который сам автор называл «Россия на пороге Нового времени» (см.: Зимин А.А. Витязь на распутье: Феодальная война в России XV в. М., 1991. С. 5). Позже под этим наименованием была издана одна из книг цикла, посвященная социально-политической истории России рубежа XV—XVI вв. (М., 1972). К этому же периоду применял термин «Предвозрождение», т. е., по сути, канун нового времени, академик Д.С. Лихачев. В 2005—2007 гг. член-корреспондент РАН С.М. Каштанов высказывал автору этих строк свои сомнения по поводу возможности определять для России рубеж XVII—XVIII столетий в качестве переходного от средневековья к новому времени. С другой стороны, если понимать под средневековым периодом истории, характеризующийся формированием, развитием и угасанием феодальных отношений, а под новым временем — эпоху становления и развития буржуазных отношений, то можно заметить, что для России подобный переход наиболее ярко проявляется именно в XVII—XVIII вв. В модернизационной терминологии этот период можно определить как переход от традиционного к индустриальному обществу. В любом случае всякий исторический переход — явление не одномоментное, не обязательно прогрессивно-поступательное и часто имеющее значительную хронологическую длительность. Думается, что для истории нашей страны, со всеми сложностями ее социально-экономического и политического

но; что решение этих проблем, при прочих возможных способах, **лежит в плоскости изучения системы государственного управления.**

Период петровских реформ, пришедшийся главным образом на первую четверть XVIII в., безусловно, воспринимается в нашей и зарубежной историографии как период принципиальных перемен в организации системы управления. Административные реформы петровского царствования занимают одно из ведущих мест в общем потоке реформирования. Но вот оценка значения этих реформ, оценка их качества, эффективности, жизнеспособности уже третью сотню лет варьирует по всему возможному диапазону мнений, а вместе с ней столь же широко варьирует и общая оценка эпохи. Современный этап развития исторической науки ясно показал тупиковый характер дискуссии, организованной по принципу «Петр I: “pro” et “contra”». Подобная дискуссия, основанная во многом на «вкусных» пристрастиях авторов и определенном непонимании друг друга историками допетровского и петровского периодов², не имеет перспективы без привлечения нового источникового материала и пересмотра методов исследования.

Едва ли не исходным тезисом в оценках административной истории России рубежа XVII—XVIII вв. является представление о том, что с петровскими преобразованиями была разрушена старая, приказно-воеводская, модель управления и создана новая — коллежская, модернизационная по своей сути, ориентированная на теорию и практику управления, вызревшую к тому времени в ряде европейских стран. В свою очередь, и весь период отечественной истории конца XV—XVII в. с точки зрения организации власти и госаппарата именовался приказным, а период XVIII — начала

развития, системными кризисами и отступлениями конца XVI в. и первых двух десятков лет XVII в., вполне оправдана хронология долгого перехода от средневековья к новому времени, от завершения политической централизации рубежа XV—XVI вв. до системных изменений второй половины XVIII в.

² Данная мысль высказана Е.В. Анисимовым, объяснившим трудности внутрипрофессионального диалога различным пониманием «задач изучения “своих” эпох», многообразием исторических источников, невольной боязнью историков «перейти воображаемую границу 1700 года», сложившейся традицией раздельного изучения истории «Московской Руси» и «Императорской России». См. об этом подробнее: Анисимов Е.В. О так называемых предпосылках петровских реформ // Общество, государство, верховная власть в России в Средние века и раннее Новое время в контексте истории Европы и Азии (X—XVIII столетия): Тез. докл. и сообщ. Междунар. конф., посвящ. 100-летию со дня рождения акад. Л. В. Черепнина. Москва, 30 ноября — 2 декабря 2005 г. М., 2005. С. 9.

XIX в. — коллежским³, администраторы же и канцеляристы допетровского времени объединялись научным термином «служилая бюрократия», а их функциональные «преемники» XVIII в. — термином «дворянская бюрократия»⁴. Во всех этих наименованиях прослеживались представления о более прогрессивном характере коллежской системы, о значительно более высоком уровне профессионализации управленческого труда, о преимуществах коллежской системы перед приказной, проявившихся в росте эффективности госуправления, о формировании в России лишь с начала XVIII в. «настоящей» бюрократии, соответствующей веберовскому типу «идеального чиновника»⁵, и т. п. Оставив в стороне спор о том, насколько продуктивной была приказно-воеводская модель управления, ибо это вопрос, который, несомненно, требует более глубокого изучения⁶, посмотрим, насколько изменилась структура

³ Классическая периодизация истории государственного управления в России, восходящая к советской традиции и отражена в университетских учебниках, таких как выдержавший несколько изданий учебник Н.П. Ерошкина «История государственных учреждений дореволюционной России».

⁴ Термины предложены Н.А. Демидовой (Демидова Н.А. Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII—XVIII вв. // Абсолютизм в России (XVII—XVIII вв.). М., 1964) и получили широкое распространение в дальнейшем.

⁵ Отметим в этой связи, например, мнения С.К. Богоявленского, С.М. Троицкого, Е.В. Анисимова (Богоявленский С.К. Приказные дьяки XVII века // Ист. зап. М., 1937. Т. 1. С. 225; Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии. М., 1974. С. 3; Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. СПб., 1997. С. 81). В то же время в новейшей литературе имеются оценки, указывающие на то, что и в XVIII столетии русское чиновничество не вполне еще соответствовало европейскому «идеалу» (Мионов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.): Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства: В 2 т. 2-е изд., испр. СПб., 2000. Т. 2. С. 167).

⁶ Упреки в адрес приказной системы как неэффективной и нерациональной (чаще умозрительные, высказанные, что называется, «в порядке обобщения») опровергаются конкретными исследованиями, посвященными как приказам в целом, так и отдельным учреждениям. Из новейших работ см., напр.: Петров К.В. Приказная система управления в России в конце XV—XVII вв. Формирование, эволюция и нормативно-правовое обеспечение деятельности. М.: СПб., 2005 (общий вывод этого спокойного, историографически не ангажированного труда гласит, что вся история приказов «позволяет говорить о системности приказных учреждений». С. 118); Новохатко О.В. Разряд в 185 году. М., 2007. Примечательна в контексте данного вывода оценка Е.В. Вершинина, основанная на изучении управленческих реалий России XVII в. на региональном (сибирском) материале и высказанная по поводу роли допетровской системы управления в интеграции российских окраин и центра: «В конце XVII в. ... альтернатив воеводскому (приказному) управлению не было» (Вершинин Е.В. Воеводское управление в Сибири XVII век). Екатеринбург, 1998. С. 147).

госуправления и принципы организации и функционирования государственного аппарата в результате петровских преобразований.

Прежде всего следует подчеркнуть, что я не разделяю известной точки зрения, объясняющей предпосылки петровских преобразований и их радикальный характер системным (или структурным) кризисом, который якобы был присущ России конца XVII в. Во-первых, если происходившее в социально-экономическом и политическом развитии страны этого периода заслуживает определения системного кризиса, то какими эпитетами следует описывать то, что случилось с Россией в начале XVII столетия, в годы Смуты или в 1570—1580-е гг., во время «великого разорения»? Во-вторых, если Русское государство действительно переживало системный кризис, то каким образом он совмещался с реформами второй половины XVII в., результаты которых стали очевидными уже к началу 1680-х гг.⁷? Стимулом к петровским преобразованиям стала резко ухудшившаяся внешнеполитическая конъюнктура — результат вступления России в Северную войну. Насколько необходимо было обострять отношения со Швецией в тот момент, когда она меньше всего хотела войны с Москвой, у которой, в свою очередь, не был до конца отрегулирован турецко-крымский вопрос (при всех успехах Азовских кампаний), — тема для дискуссии. Но факт остается фактом: Россия нажила себе беспрецедентно сильного врага, а через войну со Шведским королевством глубоко втянулась в сложнейшее хитросплетение европейских международных отношений. Соответствовать осложнившейся внешнеполитической ситуации было возможно только при радикализации преобразований в вооруженных силах, финансах, системе управления. В этой мысли я не оригинален: впервые она была наиболее аргументированно обоснована П.Н. Милюковым, а в начальных формулировках восходит еще к С.М. Соловьеву и А.Д. Градовскому. Я лишь хочу подчеркнуть, что ситуация войны с качественно новым противником, каковой стала для России Швеция, потребовала невероятных мобилизационных усилий, реализовать которые было возможно только при резком усилении бюрократических принципов управления. Каким должен быть ме-

⁷ В первую очередь, конечно, это успехи в реорганизации вооруженных сил (см.: Малов А.В. Московские выборные полки солдатского строя в начальный период своей истории. 1656—1671 гг. М., 2006. С. 567—578). В книге дается общая оценка состояния русской армии в 1670—80-х гг. Впрочем, реформа армии в истории России всегда имела значение, далеко выходящее за специально-военный круг проблем, что особенно характерно для рассматриваемого периода.

ханизм этого процесса, Петр изначально не знал, реорганизуя систему управления (в первую очередь — центрального) абсолютно в русле приказной практики, что прекрасно показано Е.В. Анисимовым⁸. Поворотным моментом в развитии идеологии реформ, их радикализации становится, вероятно, период рубежа 1700—1710-х гг. (период «послеполтавский!»), когда царем берется осознанный курс на *форсированную* бюрократизацию.

По мере развития административных реформ первой четверти XVIII в. степень их радикальности, целенаправленности теоретических и законотворческих усилий возрастала, и они приобретали все большую упорядоченность. Как справедливо отмечают многие авторы, тому в немалой степени способствовал все более углубляющийся личный опыт знакомства Петра с практикой рационального бюрократического управления в европейских странах. Но, насколько мне представляется, мы должны четко различать *идеологию реформ и законодательное обеспечение реформ*, с одной стороны, и *реальный процесс государственного строительства* — с другой. Исследование процесса государственного строительства в урало-сибирском регионе⁹ и осмысление аналогичных работ по другим частям страны побуждают склоняться к мнению, что петровские реформы местного государственного управления демонстрируют, скорее успехи в *развитии идей* о государственном строительстве на основе камералистских принципов, нежели успехи в их воплощении.

В первой четверти XVIII в. не произошло принципиальных изменений социально-экономических отношений в масштабах всей страны; в лучшем случае они лишь наметились, в связи с чем не было и объективных внутренних предпосылок для коренного изменения системы местного управления¹⁰. Областная бю-

⁸ Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. Ч. 1. Гл. 1, 2.

⁹ См.: Редин Д.А. Административные структуры и бюрократия Урала в эпоху петровских реформ (западные уезды Сибирской губернии в 1711—1727 гг.). Екатеринбург, 2007.

¹⁰ В новейшей литературе предельно жестко (и, может быть, излишне категорично) подобное мнение декларировал сибирский историк А.Р. Ивонин: «С точки зрения тенденций внутреннего развития, страна *не нуждалась ни в каких реформах* (здесь и ниже выделено мной — Д.Р.) <...> Однако, с точки зрения внешних условий, Россия *должна* была или принять вызов “христианского мира”, или сойти с исторической арены» (Ивонин А.Р. Государство и общество в России XVII—XX вв.: этапы взаимодействия // От Средневековья к Новому времени: этносоциальные процессы в Сибири XVII — начала XX в. Новосибирск, 2005. С. 167). Свои сомнения в наличии структурного кризиса в России

Бюрократия петровского времени в массе своей оставалась бюрократией приказного типа, воспроизводившей *приказные порядки управления*. В связи с этим в очередной раз можно говорить о континуальном характере допетровского и петровского чиновничества, во всяком случае в местном звене государственного управления. Форсированная бюрократизация, на которую, очевидно, уповал император, смогла более или менее реализоваться лишь в центральном коронном аппарате, но не на местах.

Стоит отметить еще один момент. Привычно рассуждая о влиянии реформ на жизнь и судьбу общества, мы вольно или невольно упускаем из виду обратное — влияние общества на реформы. Даже в условиях тотального государственного контроля (а его в петровское время все-таки не было) и дискретного, неконсолидированного состояния общества остается возможность обратной корректировки государственного курса. Эта корректировка на элементарном, «рефлекторном» уровне, выраженная формами социальной апатии, неосознанного саботажа, игнорирования чиновниками своих социальных и служебных обязанностей и т. п., на мой взгляд, имела место в первой четверти XVIII в. Общая неготовность основной массы подданных Российской короны к предложенным радикальным реформам, что, в частности, попыталась относительно недавно доказать А. Л. Хорошкевич¹¹ (и на мой взгляд — убедительно), усугублялась неготовностью и нежеланием следовать новому курсу и самой бюрократии. Значительно повысив требования к чиновничеству, что выразилось, в частности, в усложнении предложенных ему управленческих задач, специализации административных функций, «обвальном» росте объема делопроизводства и т. п., реформатор лишил его каких-либо стимулов к добросовестной службе. Положение чинов госаппарата, в первую очередь местного, явно ухудшилось. Сделав условия службы бюрократии тяжелыми и бессрочными, царь отказал ей в гарантированном земельном обеспечении (отмена практики поместного верстания в 1714 г.),

XVII в., вызвавшего потребности радикальных преобразований, и признание ведущего значения внешнеполитического фактора как движущего мотива петровских реформ, разрушивших «отлаженную систему власти» предыдущего периода, совсем недавно высказал Е.В. Анисимов, принципиально пересмотревший, таким образом, свою прежнюю концепцию (см.: Анисимов Е.В. О так называемых предпосылках петровских реформ. С. 9, 10).

¹¹ См.: Хорошкевич А.Л. Политическая готовность россиян к реформам Петра Великого (к постановке проблемы) // Российское самодержавие и бюрократия. М.; Новосибирск, 2000.

не дал взамен (вопреки распространенному мнению) стабильной системы должностных денежных окладов, поставил вне закона все возможные формы материального вознаграждения за счет населения, грубо ограничил в правах распоряжения уже имевшейся земельной собственностью (уравнение юридического статуса вотчин и поместий, провозглашенное так называемым указом «о единонаследии» 1714 г., в значительной степени обесценивалось невозможностью свободного отчуждения недвижимых имений по завещанию). Благодаря «сопротивлению материала» реформируемой социокультурной среды, форсированный характер преобразований «смазывался». Реальное преобразование государственного аппарата на местах и структурно, и по содержанию управленческой деятельности под давлением объективных обстоятельств *теряло тот радикализм*, который был заложен реформаторами, подстраивалось под возможности общества.

В целом же, новая модель местного государственного управления, предложенная Петром Великим и сформулированная в новом административном законодательстве (особенно в годы больших реформ), не смогла вытеснить на местах старую, воеводскую. Последняя продолжала эволюционировать по своим законам, демонстрировала жизнеспособность, лишь в той или иной мере, внешне, формально, главным образом на терминологическом уровне, приспособляясь к требованиям реформатора¹².

Интенсивность и качество бюрократизации, в конечном итоге, определялись не столько намерениями преобразователя или законодательными ориентирами, создаваемыми в ходе реформ, сколько традициями, заложенными ходом предшествующего развития. Еще раз вынужден подчеркнуть: ни управляемое насе-

¹² К похожим заключениям приходили и некоторые дореволюционные историки, но их оценки не стали определяющими в дальнейшем, как потому, что основывались скорее на исследовательском чутье авторов, чем на прочной источниковой аргументации, так и потому, что оказались противоречащими установкам марксистско-ленинской доктрины о сути и значении петровских реформ. Ср.: «Петр Великий не ввел никаких новых начал в областное управление, он только привел в порядок существующее; попытка его установить правильное разделение областного управления... была преждевременной и потому не удалась» (Чичерин Б.Н. Областные учреждения XVII в. М., 1856. С. 590—591); «...в принципах и основных условиях управления перемены не свершилось» (Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 3: Органы местного управления. СПб., 1883. С. 38); «...при всей новосте форм, основания административной системы остались прежние» (Блинов И. Губернаторы: Ист.-юрид. очерк. СПб., 1905. С. 38).

ление, ни само местное чиновничество не желали и не могли следовать курсу форсированной бюрократизации и не следовали ему. Сколько бы мы ни превозносили значение должностных инструкций петровской эпохи, Табели о рангах, Генерального и коллежских регламентов, разнообразных штатов и указов о структурах учреждений и единых должностных окладов, сколько бы ни восхищались различными проектами государственного устройства, основанными на передовых камералистских идеях, не они определяли характер местной государственной службы изучаемой эпохи. Ресурсная и коммуникационная ограниченность, присущая России, ставила труднопреодолимые преграды любому, самому новаторскому теоретизированию и законодательству.

Знакомство с провинциальным делопроизводством убеждает в том, что ни в период петровского царствования, ни в первые годы после кончины императора не произошло подлинного реформирования документационного обеспечения управления. Новые формы в этой сфере почти не получили практического распространения даже на уровне усвоения терминологии, которая оставалась для подавляющей части госаппарата не более чем «фигурой речи»¹³.

В чем причина такого положения дел? Ответ, так или иначе, очевиден. В первую очередь проблема заключалась в том, что новые требования, предъявляемые чиновникам царем-реформатором, не соответствовали уровню их специальной подготовки. Она осталась абсолютно такой же, как и до реформ, воспроизводя самое себя по образцам, сложившимся за двухсотлетний период эволюции приказного управления и соответствовавшего ему делопроизводства. Как и прежде, профессиональные навыки приобретались молодым канцелярским работником под руко-

¹³ Говоря о госаппарате, я в первую очередь имею в виду местное чиновничество, действительно составлявшее большинство от общего числа «статских» служащих короны. По новейшим подсчетам Л.Ф. Писарьковой, основанным на данных И.К. Кирилова по состоянию на 1726 г., на 2767 чел. всех категорий служащих центрального управления (включая неканцелярский состав — стожерей, солдат, рассыльных и т. п.) приходилось 4 646 чел. всех категорий служащих местного управления (Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007. С. 194, 202). Как бы ни относиться к точности приведенных абсолютных показателей, они «порядково» близки к другим, имеющимся в нашей литературе, и уж во всяком случае довольно точно отражают интересующее нас соотношение.

водством более опытных сотоварищей, обучавших «новобранца» не по регламентам, а по традиции. Из-за слабой внутренней специализации делопроизводства содержание и уровень подготовки зависела не столько от того, с какого рода документацией работал приказный, сколько от длительности пребывания на приказной работе (при прочих равных условиях, конечно). Подразумевалось, что за достаточно долгий срок службы, усвоив общие принципы работы с документами, подьячий приобретал главный навык — навык оформления и прохождения бумаг (документирования и организации документооборота), так называемую «заобыкновенность в делах». Такой характер делопроизводства выработал определенный тип приказного служащего — тип универсального работника, который, обладая богатым опытом, мог вести финансовые или переписные дела, заниматься оформлением частных исков, вести судный список, составлять статейные списки, «отбеливать» указы и наказные памяти, осуществлять работу по приему входящих и отпуску исходящих бумаг, наводить справки и т. п. Важным качеством опытного приказного считалось умение ориентироваться в тех документах, которые находились в обращении и в приказном хранении. Поскольку в допетровских учреждениях сколько-нибудь упорядоченные обработка документов и их архивное хранение отсутствовали, оперативное наведение справок по решению того или иного дела всецело зависело от памяти, опыта и инициативности подьячего. «В одном случае в ответ на запрос он мог написать... “Не упомяну”, в другом же — покопаться в загромождавших его повытые сундуках и коробах с бумагами и достать нужное дело», — описывает эти специфические качества приказного XVII в. Е.В. Анисимов¹⁴. Но разве в первой четверти следующего столетия что-то изменилось? Воспроизводя приемы делопроизводства дореформенной поры, приказные по-прежнему полагались на память и навыки, а не на регламенты и инструкции. Перевод подьячего из одного учреждения в другое и в петровское время грозил остановой дел: преемники по повытию просто-напросто не ориентировались в делах, которые велись до них. Не случайно при проведении какого-либо «щета», при сверке финансовой документации, обработке первичных документов для составления по ним сводных ведомостей, при наведении каких-либо масштабных справок в ходе розыска и т. п. руководство учреждения

¹⁴ Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. С. 76.

старалось всеми способами вытребовать в свое распоряжение именно того чиновника, который ранее занимался этим делом, — это канцелярская обыденность петровских лет, известная любому историку, изучающему данный период.

Подчеркну еще раз: это несоответствие профессиональной подготовки чиновников госаппарата требованиям административного законодательства, обнаруживающееся в эпоху петровских реформ, в общем-то, было известно нашей историографии, но почему-то игнорировалось на уровне теоретических обобщений, когда речь шла об оценке *качества* преобразований. А ведь вопрос не сводится только к тому, что какая-то часть чиновников оказалась не готовой к преобразованиям. Проблема гораздо глубже: власть не смогла организовать комплексное преобразование государственной службы, была не готова к внедрению новых, ею же провозглашенных принципов. Написание инструкций, ориентированных на «прогрессивные» образцы, являлось слишком поверхностной и недостаточной мерой для обеспечения эффективности функционирования самой власти.

На практике этот разрыв между радикальными требованиями высшей власти и инертностью реорганизуемой сферы привел к *кризису местного управления*, преодолеть который попытались преемники Петра в ходе так называемых «контрреформ» 1726—1727 гг. посредством предельного упрощения структуры местных учреждений, отказа от казенного финансирования наиболее многочисленной части госаппарата, частичной легализации старой практики «кормления от дел», проведения общего сокращения численности чиновников и т. п. Эти мероприятия, однако, не означали полного возврата к допетровскому состоянию: избавившись от избыточных (в условиях места и времени) учреждений специального местного управления (камерирских и судебных учреждений всех уровней, а несколькими годами позже — от фискальных учреждений ведения Военной коллегии — полковых дворов и военных дистриктов), высшая власть сохранила и упорядочила трехступенчатую иерархию местного административно-территориального деления (уезд (=дистрикт) — провинция — губерния), обеспечив строгую систему подчинения по вертикали, чего не было ни в допетровский, ни в петровский периоды; подчинила эту вертикаль по предметам ведения специальным учреждениям центрального аппарата, сохранившим свой отраслевой характер.

В результате корректировки курса государственного строительства в 1727 г. приказно-воеводская система осталась основной административной структурой империи еще на добрых полвека, сосуществуя и взаимодействуя с элементами коллежской модели управления, так или иначе представленной на центральном уровне власти. Думаю, в этой связи будет уместным не только декларировать известную континуальность государственного управления России XVII—XVIII вв., но и определить период 1720—1760-х гг. как время *синтеза приказно-воеводских и коллежских принципов* организации российской государственности.