

История государства и права

УДК 340.15

JEL: K10

*РОЖНОВ Артемий Анатольевич*¹

¹ ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Ленинградский просп., 49, Москва, 125993, Россия
<http://orcid.org/0000-0002-6038-8129>

¹ Рожнов Артемий Анатольевич, доктор юридических наук, доцент, профессор Департамента международного и публичного права Юридического факультета при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия. E-mail: roartan@mail.ru

РЕФОРМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЦАРСТВОВАНИЕ ПЕТРА I

Аннотация

Предмет / тема. В статье представлена характеристика эволюции системы органов местного управления в царствование Петра I

Цели / задачи. Целью работы является характеристика реформ местного управления в царствование Петра I и их оценка. Рассматриваются изменения в системе местных органов до проведения первой губернской реформы, дается характеристика данной реформы, а также последующих преобразований на местном уровне. Статья базируется на изучении соответствующих нормативных правовых источников, актового материала и научной литературы по данной теме.

Методология. Методологическую основу исследования составляют всеобщие методы познания; общенаучные методы, а также анализ, синтез и др.

Вывод. В результате изучения соответствующих историко-правовых материалов автор приходит к заключению о том, что за два десятилетия, в течение которых продолжались петровские революционные преобразования на местах, трижды произошла радикальная перекройка административных границ, а изменения в структуре местной власти носили перманентный характер. Проведенные Петром I реформы местного управления оказались совершенно провальными, и не принесли ни одного положительного результата, причинили и государству, и тем более народу только вред.

Ключевые слова: история русского права, Петр I, петровские реформы, государственный строй, местное управление.

History of state and law

Artemiy A. Rozhnov, Professor of the Department of international and public law of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Assistant Professor.

REFORMS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE REIGN OF PETER I

Abstract

Subject / Topic The article represents a description of reforms of local government in the reign of Peter I.

Goals / Objectives The aim of the work is to give a description of the reforms of local government in the reign of Peter I and to evaluate them. The author reviews changes in the system of local authorities prior to the first provincial reform and

gives a characteristics of this reform as well as subsequent transformations at the local level. The article is based on the study of the relevant normative legal sources, act material and scientific literature on this topic.

Methodology The methodological basis of the article includes the universal methods of cognition; general scientific methods, as well as analysis, synthesis, etc.

Conclusion and Relevance As a result of studying the relevant historical and legal materials the author comes to the conclusion that during the two decades of Peter I's revolutionary reforms there were three radical transformations of administrative borders and permanent changes in the structure of local government. As a result the reforms of local government, carried out by Peter I, turned out to be a complete failure, didn't bring any positive results and caused only harm to the state and to the people.

Keywords: *history of Russian law, Peter I, the reforms of Peter I, the state system, local government.*

Революционный водоворот, охвативший Россию в период правления «большевика на троне» Петра I, конечно же, не мог не затронуть местный уровень власти и выразился как в ломке традиционного административно-территориального деления страны, так и в кардинальном переустройстве всей системы местного управления. Менее чем за 20 лет, в течение которых продолжались «преобразования» на местах, трижды произошла перекройка административных границ, а изменения в структуре местной власти и вовсе носили перманентный характер. По степени своей непродуманности, радикализма и размаха шахаханий из стороны в сторону петровские «реформы» местного управления вместе с сопутствовавшей им перестройкой системы местных судов, пожалуй, не имели себе равных среди всех прочих петровских нововведений, а результатом этих беспощадных экспериментов над страной стали лишь полная дезорганизация власти на местном уровне, разросшийся до невероятных размеров управленческий аппарат и уничтожение былых форм самоуправления народа.

В период, предшествовавший первой губернской реформе 1708–1710 гг., система местного управления в целом оставалась такой же, как и до вступления Петра на престол, и подверглась лишь незначительным изменениям.

В 1702 г. Петр Алексеевич упразднил губных старост, тем самым окончательно ликвидировав введенные еще Царем Иваном Грозным губные органы, а также сыщиков, а их функции передал воеводам (впрочем, в 1710–1711 гг. в силу крайне неблагоприятной криминогенной ситуации в стране сыщики были повсеместно восстановлены). При этом воеводы должны были управлять своими уездами не самовластно, а вместе с выборными дворянами из числа местных помещиков и вотчинников в количестве 3–4 человек в крупных городах и 2 человек в малых. Воеводы были обязаны все решения принимать совместно с дворянскими советами, что подтверждалось соответствующими подписями, и были не вправе действовать самочинно. Однако данный порядок оказался крайне недолговечным и уже через пару лет члены дворянских советов при

воеводах из выборных стали назначаемыми с санкции Москвы, а затем и вовсе попали в зависимость от воевод, которых, собственно говоря, и должны были контролировать, поскольку воеводы получили право по своему усмотрению подбирать себе товарищей из местных дворян. На этом фактически закончилась, едва успев начаться, история земщины при Петре I.

Другое новшество в организации местного управления в данный период заключалось в образовании нескольких особых административно-территориальных округов с собственными, независимыми от столичных приказов бюджетом и судебной системой, во главе которых находились непосредственно подчиненные Государю лица. В эти же годы некоторые местные руководители начали именоваться «губернаторами», что в конечном счете также стало провозвестником будущей масштабной губернской реформы.

Ее проведение было вызвано стремлением правительства усовершенствовать механизм наполнения казны в условиях скорого, как казалось Петру, окончания войны и последующего расквартирования полков по различным территориям страны и их содержания за счет местного населения. Для достижения этой фискальной цели сочли целесообразным отказаться от прежнего порядка сбора и распределения собираемых на местах налогов, при котором они сперва поступали из уездов в столицу, где их бóльшая часть и оседала, а уже затем оставшиеся средства снова направлялись на места. Вместо этого было решено создать децентрализованный канал движения налогов, предполагавший, что они будут идти не в Москву, а в соответствующие центры крупных округов, объединявших несколько уездов и возглавлявшихся назначенными Государем руководителями с широкими полномочиями.

В итоге в 1708 г. были учреждены 8 «губерний» (Московская, Ингерманландская (Санкт-Петербургская), Киевская, Смоленская, Архангелогородская, Казанская, Азовская, Сибирская) с приписанными к ним тремя с половиной сотнями городов, к которым впоследствии добавились еще три губернии. Границы новых административно-территориальных округов не совпадали ни с границами ранее возникших «разрядов» (военно-административных округов в составе нескольких уездов), ни с территориями областных приказов. По отношению к уездам, образовавшим губернии, последние были несоразмерно большими, поэтому в качестве промежуточного звена между губернией и уездом в некоторых губерниях стали возникать «провинции».

Во главе губерний находились губернаторы, назначавшиеся Государем из числа его наиболее доверенных лиц, а Санкт-Петербургскую и Азовскую губернии возглавляли генерал-губернаторы. Помимо сбора налогов и обеспечения исполнения населением государственных повинностей как своей главной функции губернаторы также реализовывали административные, полицейские, судебные функции и осуществляли военное управление, то есть сосредоточивали в своих руках всю полноту

власти на подведомственной им территории. Фактически губернаторы являлись полновластными хозяевами вверенных им регионов. В своей управленческой деятельности они опирались на целый ряд новых должностных лиц: вице-губернатора как помощника губернатора или руководителя части губернии; «ландрихтера» (земского судью), заведовавшего судебными делами; «обер-коменданта», отвечавшего за военные вопросы; «обер-провиантмейстера» и провиантмейстеров, занимавшихся сбором хлебных запасов; «обер-комиссара» и комиссаров, производивших сбор денежных средств. При губернаторе также действовала губернская канцелярия. Руководителями уездов, которые входили в состав губернии, являлись воеводы, а затем коменданты, которые управляли уездами посредством воеводских (комендантских) канцелярий. В тех губерниях, где образовались провинции, они возглавлялись обер-комендантами.

Первоначально губернаторы осуществляли свою власть единолично, но в 1713 г. при них были учреждены заимствованные из Остзейского края «ландраты» (земские советники) из дворян в количестве от 8 до 12 человек в зависимости от величины губернии. Ландратская должность сперва была выборной, но вскоре от идеи избрания ландратов отказались и они стали назначаться Сенатом из отставных военных по спискам, представленным губернаторами, что превратило их в обычных чиновников. Тем самым с ландратами повторилась ровно та же история, что и с дворянскими советами при воеводах несколькими годами ранее. Губернатор должен был решать все дела губернии совместно с коллегией ландратов и при этом он считался «между ними только президентом, а не властителем», то есть был не руководителем, а всего лишь председателем. Управленческие решения принимались губернатором и ландратами большинством голосов и при голосовании у губернатора было два голоса.

За деятельностью местных чиновников был установлен двойной надзор: во-первых, со стороны специальных должностных лиц – фискалов, которые при обнаружении правонарушений подавали на них доносы в Расправную палату, а во-вторых, со стороны Сената, у которого они находились в прямом подчинении и которому были обязаны дважды в год направлять отчетную документацию.

Помимо того, что первая губернская реформа Петра радикально изменила административно-территориальное устройство страны и систему власти на местах, она еще и существенно повлияла на организацию государственного управления в целом. С одной стороны, данная реформа способствовала усилению власти центра над регионами, поскольку если ранее Государь имел дело с десятками управлявших уездами воевод, то теперь лишь с 8–11 губернаторами. С другой стороны, губернская реформа привела к очень серьезной децентрализации власти вследствие передачи многих полномочий из столицы в губернии и превращения губернаторов, по сути, в полноправных господ обширнейших территорий. Таким образом, местные преобразования 1708–1710 гг. повлекли за собой прямо

противоположные последствия, которые, впрочем, вполне сочетались друг с другом.

Не дав жителям страны и бюрократическому аппарату на местах толком прийти в себя после первой губернской реформы и приспособиться к новой системе местной власти, Петр I вскоре провел еще одну масштабную перестройку, причем на этот раз основной удар «великого преобразователя» пришелся по исконной административно-территориальной единице – уезду. Поскольку по сравнению с уездами губернии оказались совершенно непропорционально большими округами, что неизбежно порождало управленческие трудности и указывало на острую необходимость введения между ними промежуточного звена, приводя на практике к возникновению целого ряда провинций, было решено создать подобную связующую губернию и уезд единицу. Но поскольку Петр Алексеевич не был бы сам собой, если бы сделал все с умом, то таковой стала вовсе не провинция, что было бы логично, исходя из уже складывавшейся ситуации на местах, а абсолютно новое административно-территориальное звено – «доля», которая заменила собой и провинции, и уезды. Указом 1715 г. уездное и провинциальное деление было упразднено и губернии стали подразделяться на доли, представлявшие собой территории, на которых находилось 5536 тяглых дворов как податных единиц. Естественно, территории таких искусственно образованных долей с непонятно откуда взявшимся числом дворов редко совпадали с территориями исторически возникших уездов, да и невозможно было разделить губернии на равные доли с одинаковым количеством дворов в каждой. Поэтому губернаторам разрешалось по собственному усмотрению увеличивать или уменьшать фактическое число дворов в долях по сравнению с законодательно установленным, в результате чего реальные доли значительно отличались друг от друга. В итоге та цель, ради которой Петр, по всей видимости, и затевал вторую губернскую реформу, – поделить губернии на примерно равные доли, достигнута не была, но при этом была разрушена многовековая основа административно-территориального деления в виде уезда.

Во главе долей были поставлены ландраты, количество которых в губерниях пришлось привести в соответствие с количеством долей в них. Ландраты обладали финансовой, полицейской и судебной властью над населением ландратских долей, за исключением жителей городов, в дела которых им было запрещено вмешиваться, так как они управлялись избиравшимися с ведома губернатора бурмистрами. Свои функции ландраты осуществляли с помощью комиссара и нескольких подьячих и рассыльщиков. В случае «впадения» ландрата «в какое погрешение» или возникновения в ландратской доле какого-либо земельного спора расследование и межевание производились ландрихтерами, а суд над ландратом производился губернатором совместно с вице-губернатором и остальными ландратами. Управление долями не освобождало ландратов от решения общегубернских вопросов, что выражалось двояким образом: во-

первых, при губернаторе должны были поочередно в течение 1–2 месяцев находиться по два ландрата, а во-вторых, в конце года все ландраты собирались вместе у губернатора и сообща рассматривали дела, которые подлежали разбирательству всей ландратской коллегией. Таким образом, новый порядок местного управления не только породил чисто управленческие неудобства, обусловленные обязанностью ландратов на относительно длительный срок покидать свои доли ради решения общегубернских вопросов, оставляя вместо себя комиссаров, но и ставил ландратов в двойственное положение по отношению к губернатору: с одной стороны, подчиняя их ему как руководителей частей губернии, а с другой, наделяя их статусом помощников губернатора в качестве членов ландратского совета. Столь несуразная организация местной администрации, помноженная на откровенно нелепое административно-территориальное деление, сделали вторую губернскую реформу 1715 г. еще более неудовлетворительной даже по сравнению с далеко не самой удачной первой.

Однако и на этом фанатичный «преобразователь» не остановился и уже в 1718–1719 гг. затеял третью губернскую реформу, непосредственными поводами к проведению которой стали учреждение коллегий и начало подушной ревизии. Поскольку очередная перестройка совпала с разгаром петровской «шведомании», то она предсказуемо вылилась в попытки механически перенести в Россию шведские порядки. Как и в прошлые два раза, новая губернская реформа охватила и административно-территориальное деление, и организацию власти на местах.

Губерния как крупнейшее местное звено была сохранена, но свое прежнее значение утратила, поскольку была преобразована лишь в военный и судебный округ. Бывшие ландратские доли были ликвидированы и вместо них были возвращены провинции, общее количество которых во всех 11 губерниях составило 50 (долей было в три раза больше). По отношению к губернии провинции являлись в значительной мере автономными административно-территориальными единицами, поскольку за исключением военной и судебной сфер, в которых они зависели от губернатора как военного и судебного главы, в остальном они пользовались самостоятельностью, подчиняясь напрямую Сенату и коллегиям. Впрочем, на практике провинциальные власти находились в подчинении у властей губернских. Наконец, в качестве нижней административно-территориальной единицы выступал «дистрикт», объединявший около 2 тыс. тяглых дворов. Дистрикты по-разному соотносились с бывшими уездами: одни совпадали с ними, другие объединяли несколько уездов, а третьи, наоборот, были лишь частями уездов.

Главами губерний являлись губернаторы и генерал-губернаторы, а провинциями руководили воеводы, коменданты и обер-коменданты. Компетенция губернаторов и воевод совпадала и различалась только территориальным масштабом (губернатор руководил провинцией

губернского города), а взаимоотношения между ними были совершенно не урегулированы, вероятнее всего, потому, что губернское деление планировалось заменить провинциальным в связи с отсутствием в Швеции аналога губернии. Воеводы действовали на основании специальной Инструкции или наказа воеводам 1719 г., переведенной с соответствующего шведского оригинала, согласно которой они реализовывали многочисленные военные, финансовые, административные, полицейские, судебные-исполнительные и прочие функции, а также осуществляли надзор за работой всех провинциальных чиновников без права вмешательства в их деятельность. Обо всех важных вопросах местного управления воевода должен был сообщать Государю, в Сенат или коллегии. При воеводе имелась канцелярия, которой руководил земский секретарь, назначавшийся Сенатом по представлению воеводы. Во избежание волокиты воевода был обязан в определенные дни недели иметь присутственные часы для приема посетителей и не имел права выезжать за пределы провинции без разрешения Государя или Сената.

В связи с учреждением коллегий было признано целесообразным и на местном уровне создать специализированные органы управления, поэтому помимо воеводы в провинции также появился целый ряд новых органов и должностных лиц: контора «камерирских дел» во главе с земским камериром, заведовавшая местными сборами; «рентерея», возглавлявшаяся рентмейстером (земским казначеем) и занимавшаяся приемом и хранением казенных сборов; провиантмейстер, производивший хлебные сборы, и др. Все эти провинциальные чиновники, бездумно скопированные со Швеции и опиравшиеся в своей деятельности на переводные шведские инструкции, не избирались местным населением, а назначались центральной властью, получали из своих коллегий руководящие указания и отчитывались перед ними, а потому «от сих новых чинов земщина ничего не выиграла, а получила только новых опекунов» [1, с. 100].

Нижней административно-территориальной единицей – дистриктом – руководил земский комиссар, действовавший, как и его провинциальные коллеги, на основании заимствованной из Швеции инструкции. Его основной функцией являлся сбор налогов, поэтому он назначался Камер-коллегией и реализовывал свои полномочия в этой сфере под управлением провинциального камерира. Земский комиссар также осуществлял такие функции, как обеспечение выполнения местными жителями различных государственных повинностей, их духовно-нравственное воспитание, охрана правопорядка, производство предварительного следствия, исполнение судебных приговоров и др. Помощь земскому комиссару, в том числе при необходимости его замещение оказывали 1–2 комиссара, назначавшихся Камер-коллегией или провинциальной администрацией из местного шляхетства. В дистрикте имелась земская канцелярия со штатом служащих, рассыльных и солдат. Наконец, под руководством земского комиссара находилась сельская полиция в лице выборных крестьянских старост, сотских и десятских, которые приводились к присяге в воеводской

канцелярии и там же снабжались инструкцией.

Примечательно, что введенное Петром I коллегиальное устройство государственных органов крайне слабо отразилось на местных канцеляриях. Они в большинстве своем продолжали работать в соответствии с ранее сложившимися традициями приказного управления, что выражалось в сохранении столов и повиный как структурных подразделений канцелярий, использовании прежней номенклатуры канцелярских должностей (дьяки и подьячие вместо предусмотренных Генеральным регламентом секретарей, канцеляристов и др.), слабой специализации процесса делопроизводства и неустойчивости формуляров новых документов. Приверженность местного бюрократического аппарата приказной модели управления имела под собой вполне объективные причины, а именно ее удобство и эффективность, а также привычность приказных порядков для подавляющей массы местных управленческих кадров [5, с. 63–64].

Составной частью всех отмеченных «преобразований» Петра I в сфере местного управления также являлись изменения в устройстве местных судов. Они были плоть от плоти петровского областного «реформирования», то есть носили такой же радикальный, хаотичный, подражательный характер и имели столь же плачевные результаты. Все эти местные пертурбации к тому же дополняли две городские реформы, что в конечном счете означало полное отсутствие какой-либо стабильности на местном уровне на протяжении четверти века.

Но и это еще было не все, поскольку уже в самом конце своего царствования Петр Алексеевич умудрился вмешать в и без того расстроенную бесконечными перетрясками систему местного управления еще и армию (!), что окончательно придало петровским областным «реформам» совершенно фантазмагорический вид. В 1723–1724 гг. безудержный «преобразователь» решил возложить на расквартированные в различных местностях армейские полки в дополнение к их непосредственным строевым обязанностям сбор недавно введенной подушной подати и функции охраны правопорядка и набора рекрутов. Исходя из количества налогоплательщиков, призванных содержать соответствующие полки, были сформированы полковые дистрикты, которые сильно отличались друг от друга по числу ревизских душ и границы которых не совпадали с границами ни провинций, ни обычных дистриктов.

Сбор подушной подати был изъят у местной гражданской администрации и передан в ведение специального «комиссара от земли», который в отличие от земского комиссара, назначавшегося Камер-коллегией, был выборным должностным лицом. Комиссар от земли избирался дворянами полкового дистрикта, а в недворянских округах – всеми жителями сроком на 1 год, по окончании которого они на особом съезде заслушивали отчет о его деятельности и были вправе наказывать его за недостатки в работе и должностные преступления. Собирая подушную

подать с помощью армейских команд согласно данной ему инструкции и передавая собранные средства полковому начальству, выборный комиссар зависел от него, а не от земского камерира или воеводы, но при этом взаимодействовал с Камер-коллегией и подчинялся ей. Кроме того, комиссар от земли и полковые офицеры осуществляли полицейско-административные функции: ловили беглых крестьян, боролись с корчемством и контрабандой, преследовали разбойников и воров, выдавали крестьянам разрешения на уход в другой дистрикт на работу и т. д. Наконец, представители военной власти заменили собой таможенных голов, ларечных старост и прочих низших выборных должностных лиц, взимавших таможенные, кабацкие и иные сборы, присваивали себе судебные полномочия, а также активно вторгались в компетенцию органов местного гражданского управления в других сферах, на что центральная власть не обращала особого внимания и даже отчасти поощряла.

В итоге для местных жителей и местной администрации петровское ноу-хау с расквартированием полков по дистриктам и использованием армии для выколачивания налогов из населения (никто из предшественников Петра до такого и додуматься не мог!), а также ее привлечением к исполнению управленческих функций обернулась сущим кошмаром, который, к счастью, продлился недолго, поскольку уже в начале 1727 г. весь этот абсолютно чужеродный военный элемент в структуре местного управления было предписано в срочном порядке ликвидировать.

Таким образом, проведенные Петром I «реформы» местного управления оказались совершенно провальными и, не принеся ни одного положительного результата, причинили и государству, и тем более народу только вред. О повышении благосостояния людей, приближении местной администрации к населению, совершенствовании управленческих механизмов посредством изменения системы местной власти «гениальный преобразователь» вообще не задумывался, и его единственной целью было выжать из народа как можно больше денег. Об улучшении качества местного управления также говорить не приходится, поскольку нескончаемые перекройки местных границ, разрушение прежних учреждений и их замена новыми, разбухание бюрократического аппарата приводили лишь к управленческому хаосу и увеличению расходов на содержание этого административного монстра. Учитывая все эти очевидные, вопиющие недостатки созданной Петром системы местного управления, вполне закономерно, что его сподвижники, не смеявшие пикнуть против Государя при его жизни, после его смерти сразу же почти целиком демонтировали творение Петра. Однако, пожалуй, самое главное и самое страшное последствие петровского «реформирования» органов власти на местах, заключавшееся в практически полном отстранении народа от участия в управлении местными делами и отдаче это важнейшей сферы государственного бытия в руки чиновников, не было устранено и впоследствии давало о себе знать вплоть до реформ Императора Александра II.

Список источников:

1. Беляев И. Д. (2004) – Беляев И. Д. Судьбы земщины и выборного начала на Руси // Беляев И. Д. Земский строй на Руси. СПб., 2004.
2. Богословский М. (1902) – Богословский М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–27 гг. М., 1902.
3. Готье Ю. В. (1913, 1941) – Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II: в 2 т. М., 1913. Т. 1; М.; Л., 1941. Т. 2.
4. Мрочек-Дроздовский П. (1876) – Мрочек-Дроздовский П. Областное управление России XVIII века до Учреждения о губерниях 7 ноября 1775 года: историко-юридическое исследование. М., 1876.
5. Редин Д. А. (2014) – Редин Д. А. Проблемы организации государственного управления // Памятники российского права: В 35 т. / под ред. Р. Л. Хачатурова. М., 2014. Т. 4. Памятники права в период единодержавия Петра I.

References:

- Belyaev (2004) – Belyaev ID Destinies of zemshchina and elective principle in Russia [Sud'by zemschiny I vybornogo nachala na Rusi] // Belyaev ID The System of Zemstvo in Russia [Zemskiy story na Rusi]. SPb., 2004.
- Bogoslovskiy (1902) – Bogoslovskiy M The regional reform of Peter the Great. The province in 1719–27 [Oblastnaya reforma Petra Velikogo. Provincia v 1719–27 gg.]. M., 1902.
- Gotie (1913, 1941) – Gotie YuV The history of regional government in Russia from Peter I to Catherine II [Istoria oblastnogo upravleniya v Rossii ot Petra I do Ekateriny II]. M., 1913. Vol. 1; M., L., 1941. Vol. 2.
- Mrochek-Drozдовskiy (1876) – Mrochek-Drozдовskiy P The regional government of Russia of the 18th century until the Act of provincial government of 11/7/1775: a historical and legal research [Oblastnoye upravlenie Rossii 18 veka do Uchrezhdeniya o guberniyah 7 noyabrya 1775 goda: istoriko-yuridicheskoe issledovanie]. M., 1876.
- Redin (2014) – Redin DA The problems of organization of the state government [Problemy organizatsii gosudarstvennogo upravleniya] // The documents of Russian law [Pamyatniki rossiyskogo prava]: in 35 vol. / ed. by R. L. Khachaturov. M., 2014. Vol. 4. The documents of law in the reign of Peter I [Pamyatniki prava v period edinoderzhaviya Petra I].