

Глава 3

РЕФОРМЫ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ И СУДА

§ 1. Губернская реформа

Мы уже упоминали о том, что во второй половине XVII в. и особенно на грани XVII—XVIII в. в системе центральных государственных учреждений происходили частичные изменения. Часть центральных приказов, общее число которых приближалось к 70, сливалась в более крупные образования, часть же создавалась заново. Изменения эти касались прежде всего группы приказов военно-оборонительного профиля и территориально-региональных приказов. Так, слились с Посольским приказом Приказ Великой России, Малороссийский приказ, Приказ Великого княжества Смоленского и так называемые «Четверти»: Новгородская, Галицкая, Владимирская и Устюжская. С Приказом Большого дворца слились Конюшенный приказ, Дворцовый судный приказ и Приказ каменных дел. Создание Бурмистерской палаты (с 1 сентября 1699 г. она стала называться Ратушей) и придание ей функций центрального финансового учреждения привело к окончательной ликвидации областных финансовых органов («четвертей») и изъятию финансовых операций из сферы действия нового объединенного Посольского приказа, а также Разрядного приказа, приказов Большого дворца и Казанского дворца. Вместе с тем финансовые функции все еще оставались у Приказа Большой казны и др. К 1708 г. Ратуша собирала около половины всех доходов казны.

Надо отметить, что изменения в центральных органах до 1712—1715 гг. носили спонтанный характер и далеко не всегда давали необходимый результат. Это объясняется тем, что все силы и внимание самодержца занимала тяжелейшая война. Так, созданный для управления «потешными полками» Преображенский приказ лишь постепенно, под влиянием событий превратился в главный орган политического сыска. Так или иначе в связи с войной появились Адмиралтейский и Военный приказы, Приказ рудокопных дел и т.д.

Первой попыткой кардинальных административных реформ была губернская реформа 1708—1710 гг. Страна была разделена на 8 губерний, далеко не одинаковых по размеру территории (Петербургская, Архангелогородская, Смоленская, Московская, Казанская, Киевская, Азовская и Сибирская). Во главе губернии были генерал-губернаторы (в Петербургской — А.Д.Меншиков, в Азовской — Ф.М.Апраксин) и губернаторы (в Московской — Т.Н.Стрешнев, в Смоленской — П.С.Салтыков, в Киевской — Д.М.Голицын и т.д.). Разумеется, на должностях губернаторов были особо доверенные лица из окруже-

ния царя. Глава губернии, сосредоточивший в своих руках высшие военные и гражданские функции, имел помощника (вице-губернатора), обер-коменданта, ведавшего военными делами, обер-комиссара и обер-провиантмейстера (в их руках были денежные и хлебные сборы), а также так называемого ландрихтера, в руках которого было правосудие. Губернии первоначально делились на «уезды» с «комендантом» (то есть по-старому воеводой) во главе. Однако губернская канцелярия явно не справлялась со множеством уездов и поэтому вскоре введена была новая, как бы промежуточная административная единица «провинция» во главе с обер-комендантом. В 1713—1714 гг. появилось еще 3 губернии (Нижегородская, Астраханская и Рижская). С 1715 г. губернии стали делиться на провинции (числом 50), а провинции делились уже не на уезды, а «доли» во главе с ландратом (в каждой доле должно было быть по 5536 дворов). Ландрат был лицом выборным от дворян, хотя всецело подчинялся высшей инстанции. Спустя некоторое время вместо «доль» появились «дистрикты», в каждом из которых теперь должно было быть 2 тыс. дворов. Заметим, что при проверке итогов первой ревизии военной администрацией появился еще один дистрикт — полковой, где размещался тот или иной полк, на содержание которого шли налоги данного дистрикта.

В провинции основными административными звеньями были комендант, камерир, организующий сбор налогов, и рентмейстер, возглавлявший местное казначейство (рентерею). В провинции были также канцелярии рекрутских дел, розыскных дел, таможенная изба, канцелярия вальдмейстера (по охране лесов) и др. В дистриктах земские комиссары в первую очередь отвечали за сбор налогов, и, выполняли полицейские функции, разыскивали беглых солдат и крестьян, боролись с преступниками, чинили дороги, мосты и т.п.

§ 2. Сенат и коллегии

Знаменитый Сенат был «рожден» Петром I как бы экспромтом. Отправляясь в Прутский поход в феврале 1711 г., Петр обнародовал указ: «Определили быть для отлучек наших правительствующий Сенат, для управления...». Состав его был невелик (9 сенаторов), да и создан он был вроде как временно. Вдогонку первому указу 2 марта пришел второй с перечнем полномочий (попечение о правосудии, устройстве государственных доходов, об общем управлении, торговле и хозяйстве). Вскоре Сенат стал высшим судебным и управленческим органом. Поначалу Сенат был коллегиальным органом из 9 сенаторов, обладающих равными голосами. Связь Сената с губерниями осуществляли губернские комиссары.

Практически одновременно с Сенатом Петр I основал новый контрольно-ревизионный институт так называемых фискалов. Это была целая армия официальных лиц, действующих тайным образом и выявлявших все несправедливые действия, наносившие ущерб государству (казнокрадство, взяточничество, нарушение законопорядка и т.д.). Во главе всех фискалов стоял обер-фискал при Сенате. У него в подчинении было 4 фискала (два от купечества и два от дворянства). При губернских правлениях было также по 4 фискала, в городах — один-два фискала.. Фискалы не получали жалованья в награду за труды им полагалась в первые годы половина, а потом треть конфискованного имущества.

Фискалы все свои наблюдения отправляли в Расправную палату, откуда дела поступали в Сенат. Над самим Сенатом с 1715 г. надзирал специальный сенатский генерал-ревизор, а с 1721 г. контроль вели ежемесячно штаб-офицеры гвардии.

Постепенно пробивала себе дорогу и такая форма государственного управления, как коллегия. Еще в 1711 г. рудокопный офицер Иоганн Блиер подал проект организации особой коллегии для руководства горной промышленностью. В следующем году появились проекты организации Коммерц-коллегии и Ревизион-коллегии, а в 1715 г. Коммерц-коллегия стала уже функционировать. Тогда же, в 1715 г. начата была проработка вопроса об организации центральных органов управления и изучения опыта Дании, Швеции и Австрии. Три наиболее важные коллегии (Военная, Адмиралтейская и Иностранная) стали работать уже в 1718 г. Всего было учреждено 11 коллегий (остальные восемь: Берг-коллегия, Мануфактур-коллегия, Коммерц-коллегия, Камор-коллегия, Штатс-контор-коллегия, Вотчинная коллегия, Ревизион-коллегия и Юстиц-коллегия). Структура и функции коллегий вплоть до организации делопроизводства, процедуры заседаний были подробно разработаны в Генеральном регламенте и регламентах отдельных коллегий. Так была заложена основа унификации и бюрократизации государственного управления.

К числу центральных учреждений должен был принадлежать Синод или Духовная коллегия. В свое время, по совету Алексея Курбатова, одного из первых изворотливых царских «прибыльщиков», после смерти патриарха Адриана царь назначил на этот пост лишь исполняющего обязанности (местоблюстителя), а выборы патриарха не провел. Причиной тому было сдержанное, если не враждебное отношение духовенства к преобразованиям царя, причастность духовенства к делу царевича Алексея. В итоге в 1721 г. был образован Синод во главе с президентом, бывшим местоблюстителем Стефаном Яворским. Поскольку С.Яворский был уже в весьма преклонном возрасте, то фактическим главой Синода был вице-президент псковский архиепископ Феофан Прокопович. Именно он сочинил Духовный регламент — свод важнейших организационных и идеологических ус-

тановлений, легших в основу деятельности всей церковной организации в новых условиях абсолютизма. По Регламенту члены Синода присягали, как и все чиновники, на верность царю и обязывались «в мирские дела и обряды не входить ни для чего». За всем этим незримо стояла незабытая опасность гордыни патриарха Никона. Теми же мотивами были продиктованы принципы коллегиального управления церковью и вменено в обязанность священникам нарушение тайны исповеди в случаях «грозящих государственным интересам». Внешне все это, по рассказам, выглядело довольно устрашающе. Как пишет Н.И. Павленко, царь на встрече с иерархами церкви, уяснив, что они хотят избрать патриарха, поднял в руке Духовный регламент и заявил: «Вы просите патриарха, вот вам духовный патриарх!» А на ропот недовольных он обнажил кортик и со словами: «А противомыслящим вот булатный патриарх», ударил им в стол.

В 1718—1722 гг. Сенат был реформирован. В частности, его членами стали все президенты коллегий. Была введена должность генерал-прокурора. С появлением его стала действовать целая армия прокуроров во всех центральных и губернских учреждениях. Ему же подчинялись и все фискалы империи. Генерал-прокурор и обер-прокурор Сената подчинялись только государю. Все поступившие в Сенат дела проходили через руки генерал-прокурора. Он мог опротестовать и приостановить решение Сената. Основная функция прокурорского контроля забота о соблюдении правопорядка. Первым генерал-прокурором был Павел Иванович Ягужинский.

В 1720 г. в Петербурге был воссоздан на правах центрального учреждения Главный Магистрат, а на местах вновь образованы городские магистраты, в какой-то мере отражавшие сословные интересы купечества. Наконец, в дополнение к Преображенскому приказу для решения дел политического сыска в Петербурге была учреждена Тайная Канцелярия.

§ 3. Реформа местного управления

Реформа центральных и местных органов власти была огромным шагом вперед по сравнению со старой приказно-воеводской системой государственной власти. Создана была система органов управления, каждое звено которой отличалось от других строго определенными функциями на всей территории страны. Новые органы управления имели коллегиальный характер. При этом все члены коллегии — от президента до ассессора — были наемными чиновниками, получавшими государственное жалование. Такое положение в свою очередь подразумевало профессионализм каждого чиновника. Это коренным образом отличало новую систему управления абсолютной монархии от старой феодаль-

ной системы. Отныне попытки использовать власть, должность, чин в корыстных целях были уже правонарушением.

Однако строительство новой бюрократической машины государственного управления шло отнюдь не гладко. Первая губернская реформа очень скоро выявила свою неэффективность. Трехуровневое управление оказалось излишне сложным. Поэтому уже с 1719 г. стала проводиться в жизнь вторая губернская реформа. Губернии были сохранены (к этому времени их было уже одиннадцать), но основной административной единицей становится провинция. Из 50-ти провинций наиболее важные, «знатные» возглавлялись генерал-губернатором, губернатором, вице-губернатором или обер-комендантом. Во главе остальных стояли воеводы. Провинции, созданные реформой 1719 г., стали предшественницами екатерининских губерний. Губернаторы всех 11-ти губерний имели реальную власть лишь в губернском городе и одноименной провинции. Круг полномочий воеводы был теперь очень широк: «во всем царского величества интерес и государственную пользу тщательно остерегать». Это финансовые, военно-хозяйственные, полицейские, торговые и многие другие направления деятельности. Число и структура провинциальных контор при воеводе не только сохранилось, но и умножилось.

Провинция, как и в первой реформе, по-прежнему делилась на дистрикты. Во главе их теперь стояли земские комиссары. Они собирали налоги, передавая их в рентерею, ведали полицией. Им подчинялись так называемые нижние земские комиссары, у которых, в свою очередь, были в подчинении сельские сотские и десятские, старосты и разного рода выборные люди, то есть общинные структуры поддержания порядка.

Поначалу воеводам подчинялись города и городские магистраты. Но с 1721 г. магистраты подчинялись только главному магистру и городское население было исключено из ведения воевод. В период проведения первой ревизии система гражданской власти была существенно деформирована. В провинциях были созданы переписные канцелярии, а в дистриктах - полковые дворы с штаб и обер-офицерами и воинскими командами. Переписные канцелярии главенствовали над гражданской администрацией. Помимо прямой обязанности контролировать сбор подушной подати, полковые дворы, подменяя гражданскую власть, выполняли полицейские и даже судебные обязанности. Правда, у воеводы была еще судебная власть.

Важнейшим звеном административных реформ было создание системы судебных органов. Наверху этой системы были Сенат и Юстиц-коллегия. В провинциях — хофгерихты или надворные апелляционные суды в крупных городах России, и так называемые провинциальные коллегияльные нижние суды, которые тоже функционировали в крупных

городах. В ведении провинциальных судов были гражданские и уголовные дела всех сельских жителей (исключая монастырских крестьян), а также горожан, не входящих в посад. Во всех остальных случаях действовал городской (или земский) судья. Это был так называемый единоличный (тоже нижний) суд.

Таким образом, реформаторы стремились создать суд, независимый от исполнительной власти. Но на практике из этого ничего не вышло. Очень скоро воевода обрел право контроля за судебными инстанциями провинции и мог задержать приговор в случае несогласия с ним. В 1722 г. нижние суды были уничтожены. В тех же провинциях, где не было надворных судов, были введены новые провинциальные суды, возглавляемые уже воеводой. В глубинке действовали теперь назначаемые воеводой судебные комиссары.

В начале петровских преобразований были попытки внедрить в систему государственного управления сословно-выборное начало (с выборностью бурмистров и товарищей воевод). Однако в итоге лишь в городских магистратах уцелели принципы выборности бурмистров и ратманов. Таким образом, главной тенденцией являлось усиление жесткой структуры власти, возглавляемой «самовластным монархом, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен». А из всех функций системы нового государственного управления наиболее широко представлены фискальная, оборонительная и карательно-охранительная.

§ 4. Финансы и бюджет

Как уже упоминалось, с конца 90-х годов началась перестройка денежной системы. К 1704 г. вместо примитивной монетной системы, представленной одной лишь изготовлявшейся из серебряной проволоки однокопеечной монетой и ее частями, сложился полновесный набор серебряных монет в копейку, алтын (3 коп.), пятак (5 коп.), гривенник (10 коп.), полуполтину (25 коп.), полтину (50 коп.), и, наконец, рубль. Вместо серебряных деньги (0,5 коп.) и полушки (0,25 коп.) стали выпускать медные монеты этого же достоинства. С 1718 г. из меди стали делать алтыны и полуполушки, а с 1723 г. пяточки, которые и стали в итоге самой мелкой медной монетой.

Чеканка монет еще с конца XVII в. сопровождалась уменьшением содержания серебра и меди в монетах. С 1711 г. серебряные монеты стали выпускаться 70-й пробы. При рыночной цене пуда меди в 6—8 руб., с 1704 г. из пуда стали делать медных монет на целых 20 руб. (38-я проба), а с 1718 г. на 40 руб. Наконец, была введена в обращение золотая монета рублевого достоинства, а с 1718 г. ее сменил двухрублевик 75-й пробы. За 25 лет

XVIII в. «денежные дворы» отчеканили серебряной монеты на 38,4 млн. руб., а медной — на 4,3 млн. руб.

Итогом денежной реформы стало создание полноценной монетной системы, основанной на десятичном принципе и полностью удовлетворявшей потребности экономики. Общий доход казны от выпуска монет составил 10,7 млн. руб. Таким образом, денежная реформа решающим образом содействовала успеху первого, наиболее тяжелого периода Северной войны. Ведь правительство Петра обошлось без иностранных займов. Между тем военные расходы в первый период войны достигали 70—80% бюджета. В первые годы денежная реформа улучшила и бюджет. В 1680 г. прямые налоги составляли 33,7%, косвенные 44,4%, а монетная регалия всего 2,7%. В 1701 г. доля прямых налогов сократилась до 19,8%, доля косвенных почти не изменилась (40,4%), а доля монетной регалии возросла до 26,8% (выросла почти в 10 раз).

К концу второго десятилетия XVIII в. монетная регалия уже не давала прежнего эффекта, а огромное количество налогов дошло до возможного максимума. Вот тогда-то и пошли в ход идеи «прибыльщиков» о переходе от подворного к подушному обложению прямым налогом, что дало бы возможность резко увеличить число налогоплательщиков. 28 ноября 1718 г. вышел указ о переписи всего податного мужского населения. С 1722 г. началась проверка результатов переписи — «ревизия». Она дала поразивший умы итог: было выявлено около 2 млн. душ м.п., не попавших в перепись. С тех пор и сами переписи стали называть ревизиями. Общий итог численности податного населения — 5,4 млн. душ м.п. На них был положен расход на армию и флот. В частности, в 1724 г. бюджетный расход на армию был 3 млн. 141 тыс. руб., на флот 781 тыс. руб., что составило 62,82% от всех расходов (6,24 млн. руб.). Весьма знаменательным было появление государственных расходов на школы, академии и медицину 64,7 тыс. руб. (1%). В доходной части бюджета 1724 г. подушный налог составил 4,6 млн. руб. (54% всех доходов, равных 8,5 млн. руб.). Косвенные налоги составили 2,13 млн. руб. (24,9%). Монетная регалия — 2,5% всех доходов, пошлины — 1,8%. Но соляной доход был очень существенным — 7,76%. Особо следует отметить фактическое сокращение такого прямого налога, как ясак. Сумма его с конца XVII в. осталась почти неизменной (103 тыс. и 116 тыс. руб.). Однако, учитывая, что реальная стоимость денег к концу первой четверти XVIII в. снизилась вдвое, вдвое снизились и ясачные платежи. Это еще раз подчеркивает своеобразие новой русской империи — коренная основная нация в ней находилась в положении, гораздо худшем, чем окраинные народы. Отметим, что реальные доходы государства за период 1680—1724 г. в постоянных ценах возросли с 24,9 млн. руб. до 76,7 млн. руб., то есть в 3 раза.

Наконец, о налогах, придуманных «прибыльщиками» и собираемых провинциальными конторами. Всего их насчитывалось около 70 видов. Однако реальное значение для бюджета имели немногие. Главными из неокладных сборов были, конечно, таможенные и кабацкие сборы, составлявшие нередко 20—30% всех сборов. Однако все эти неокладные (то есть не твердо фиксированные по размеру) сборы к 20-м годам играли уже второстепенную роль в бюджете страны.