

DOI 10.15826/qr.2016.3.183

УДК 94(470)"16/18"+342.25(09)+342.36(470)

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕТРОВСКУЮ ЭПОХУ: ПАРАДОКСЫ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ*

Дмитрий Редин

Уральский федеральный университет,
Институт истории и археологии УРО РАН,
Екатеринбург, Россия

REFORMS OF LOCAL ADMINISTRATION IN THE PETRINE EPOCH: THE PARADOXES OF CENTRALISATION**

Dmitry Redin

Ural Federal University,
Institute of History and Archaeology,
Yekaterinburg, Russia

The article attempts to resolve the question of the efficiency of the local administrative system that arose in the course of Peter the Great's reforms. In the opinion of the author, two administrative systems existed in Russia in the first quarter of the 18th century: institutions created under the influence of Western models that were supposed to deal with everyday issues of governance and establishments that were targeted at problems which arose suddenly. The former type might be dubbed 'ordinary institutions' and the latter 'extraordinary institutions'. In the complex conditions of the first quarter of the 18th century, the ordinary institutions of local administration demonstrated low levels of efficiency. The system of military chancelleries that preceded them had performed more optimally. The full mobilisation of the state's resources could only be accomplished via a network of extraordinary institutions. These controlled their ordinary counterparts, stimulating

* Статья подготовлена в рамках реализации гранта Правительства РФ по привлечению ведущих ученых в российские образовательные учреждения высшего профессионального образования, научные учреждения государственных академий наук и государственные научные центры РФ (лаборатория эдиционной археологии, Уральский федеральный университет). Договор № 14.А.12.31.0004 от 26.06.2013 г.

** Citation: Redin, D. (2016). Reforms of Local Administration in the Petrine Epoch: The Paradoxes of Centralisation. In *Quaestio Rossica*. Vol. 4. № 3, p. 190–215. DOI 10.15826/qr.2016.3.183.

Цитирование: Redin D. Reforms of Local Administration in the Petrine Epoch: The Paradoxes of Centralisation // *Quaestio Rossica*. Vol. 4. 2016. № 3. P. 190–215. DOI 10.15826/qr.2016.3.183 / Редин Д. Эффективность местного управления в Петровскую эпоху: парадоксы централизации // *Quaestio Rossica*. Т. 4. 2016. № 3. С. 190–215. DOI 10.15826/qr.2016.3.183.

them via intense administrative pressure: however, they simultaneously made work more difficult, since they interfered regularly in their spheres of competence. In practice, this complicated administrative conglomerate destroyed the ideal model of 'correct' administration that lay at the basis of the *Polizeistaat* created by Peter, although it did achieve some short-term successes. In the final years of Peter's reign, the contradictions between the ordinary and extraordinary institutions, between cameralist ideals and the practice of 'manual control', caused the administrative machinery to clatter to a standstill. Peter's immediate successors demolished his bureaucratic agglomerate quickly and without any particular regret: they soon strove to build a new, simpler administrative system that united within it both the traditions of the military chancelleries and collegial innovations.

Keywords: the Petrine epoch; reforms; administrative efficiency; ordinary and extraordinary institutions; military chancelleries; collegial administration.

Предложено решение вопроса об эффективности местного государственного управления, возникшего в ходе реформ Петра Великого. По мнению автора, в России первой четверти XVIII в. сосуществовали две административные системы – это учреждения, создававшиеся под влиянием западных образцов (их деятельность должна была обеспечивать повседневные потребности управления), и учреждения для оперативного решения внезапно возникавших проблем. В них сочетались особенности приказов, осуществлявших руководство через разовые поручения, и черты коллежского администрирования (например, в организации делопроизводства). Первые именуется в статье ординарными, а вторые – экстраординарными, или чрезвычайными. Ординарные учреждения местного управления в сложных условиях первой четверти XVIII в. показали себя низкоэффективными. Предшествовавшая им приказно-воеводская система управления для своего времени была более оптимальной. Все мобилизационные усилия власти смогли реализоваться лишь при наличии целой сети экстраординарных учреждений. Последние контролировали ординарные, стимулировали их постоянными мерами жесткого административного давления, но одновременно затрудняли их деятельность, вторгаясь в сферу их компетенции. Этот сложный управленческий конгломерат на практике разрушал идеальную модель «правильного» администрирования, лежавшую в основе создававшегося Петром *Polizeistaat*, хотя и позволял добиваться краткосрочного эффекта в практических делах. В последние годы царствования Петра I противоречия между ординарными и экстраординарными учреждениями, камералистскими идеалами и практикой «ручного управления» в чрезвычайных условиях завели конструирование государственного механизма в тупик. Ближайшие преемники Петра, освободившись из-под тяжелой опеки императора, очень быстро и без особых сожалений ликвидировали сложное нагромождение ординарных и экстраординарных структур областного управления, выстроив новую, гораздо более простую управленческую систему, соединившую в себе приказно-воеводские традиции и коллежские новации.

Ключевые слова: Петровская эпоха; реформы; эффективность управления; ординарные и экстраординарные учреждения; приказно-воеводское управление; коллегиальное управление.

Семантические оттенки термина «эффективность», которые дают современные словари, могут быть сведены к базовому значению «обобщающая характеристика человеческой деятельности, измерение соотношений между ее результатами (эффектом) и затратами (живой труд и ресурсы)» [Кравченко]. Это определение вполне пригодно в качестве основы для рассуждений об уровне управления, которое может быть признано эффективным, если в результате деятельности государственного аппарата с минимальными издержками времени и ресурсов достигаются установленные цели. Если издержки слишком велики и/или цель оказывается достигнутой лишь отчасти, можно говорить о низкой эффективности управленческой деятельности. Если поставленные цели и задачи не достигаются вообще, то мы вправе считать подобное управление неэффективным.

Это самый общий смысловой контур, в границах которого возможно оперировать при оценке эффективности той или иной управленческой модели. Но если мы говорим о конкретной исторической ситуации, то общих формул обычно бывает недостаточно. Для истории не существует явлений и понятий «вообще», любое явление в историческом измерении имеет свое уникальное место и время бытия и при всех типологических или даже видовых сходствах с аналогами, при известной повторяемости не сводимо к абстрактным дефинициям. Кажущаяся ясность базового определения эффективности управления сталкивается с массой вопросов, задаваемых реальными ситуациями. Насколько эффективна была система государственного управления, созданная в ходе Петровских реформ? Каким образом ее измерить? Ответы на эти вопросы резонно найти путем сравнения петровской административной модели с предшествующей допетровской. Такой прием имеет давнюю историографическую традицию, берущую свое начало едва ли не в петровские же времена, но нуждается в корректировке. В самом деле, новое государственное управление создавалось царем-преобразователем в стремлении к более совершенным и, говоря современным языком, более эффективным управленческим механизмам. Тем самым, предшествующие структуры и практики (приказно-воеводского типа) априори признавались неэффективными, что укладывалось в общую культурную концепцию реформ Петра Великого [Лотман, т. 4, с. 13–337; Успенский, т. 1, с. 50–59]. Впоследствии такая оценка прочно укоренилась в специальной литературе и вошла в учебники по истории государственных учреждений и истории государства и права. Однако, на мой взгляд, прямое сравнение двух названных управленческих систем едва ли корректно, поскольку они действовали в разных исторических условиях, имели разную генетику, конструировались под влиянием разных обстоятельств и по разнящимся схемам. Было бы продуктивнее выяснить основные характерные принципы устройства и функционирования сравни-

ваемых систем и их способность решать поставленные перед ними задачи в конкретном хронотопе. Вследствие этого станет возможным выявить то самое отношение трудозатрат и затрат ресурсов к достигнутым результатам (эффекту), которое определяет общее представление об эффективности в применении к местным государственным учреждениям собственно петровского царствования.

Достоинства приказно-воеводской системы управления XVII в.

Основываясь на новейших исследованиях, приказную систему управления можно охарактеризовать следующим образом:

- Наличие компактного аппарата, относительно дешевого в содержании и при этом достаточного для решения поставленных задач.
- Незатратная система подготовки кадров (через практику), продуцировавшая формирование канцелярского работника универсального типа.
- Достаточно простая трехступенчатая организационная структура: воеводская власть на местах, наделенная широкой компетенцией в вопросах регулирования местного управления (приказы как органы центрального управления – высшая власть в лице царя и Думы).
- Относительно простая организация делопроизводства, по существу, исключавшая избыточный документооборот.
- Высокая степень инициативности, при которой верховная власть формулировала лишь важнейшие стратегические установки, возлагая решение задач текущего управления на административные штаты разного уровня.
- Стабильность и высокая степень адаптации управленческой структуры к меняющимся текущим нуждам, большой потенциал развития [Петров; Новохатко; Лисейцев].

Все перечисленные характеристики приказной системы приводили к искомому эффекту – способности оперативно решать поставленные верховной властью задачи и адекватно реагировать на вызовы и угрозы текущей ситуации. В полной мере это касалось и местного продолжения собственно приказной системы – воеводского управления, в общих и сущностных своих чертах воспроизводившего центральное приказное. По компетентному мнению О. В. Новохатко, именно в XVII в., в период, непосредственно предшествовавший Петровским реформам, в России было достигнуто «редкое равновесие», «единство столичной и провинциальной жизни, в том числе в стиле государственного управления». Основываясь на изучении управленческих реалий Переяславля-Залесского, типичного города Центральной России, автор сделала вывод о высокой степени адаптивности и эффективности воеводской власти как элемента общей системы управления предпетровской России [Кузнецов, Новохатко, Шахова,

с. 67, 223]. Еще раньше, опираясь на всесторонний анализ истории воеводского управления в Сибири XVII в., другой современный историк Е. В. Вершинин пришел к сходным оценкам, заключив, что при всех издержках альтернативы воеводскому управлению не было [Вершинин, с. 147]. Справедливость этой мысли убедительно демонстрирует и тот факт, что воеводская система как основа местной администрации просуществовала в России вплоть до екатерининских реформ 1770–1780-х гг. и никогда не исчезала вполне даже в годы наиболее яростных преобразований последних лет правления Петра I.

Нацелившись на организацию контроля государства над территорией, населением и материальными ресурсами и решая, по сути, мобилизационные задачи, осложненные плохими коммуникациями, хрупкой экономикой, недостатками финансовой системы, дефицитом полной и достоверной информации¹, приказно-воеводская система, качественно не меняясь в течение более чем столетия и прекрасно показав себя в жесточайших испытаниях Смуты, позволила России закончить XVII в., образно говоря, «с положительным сальдо».

К началу 1680-х гг. была успешно завершена реформа вооруженных сил – одно из центральных преобразований, по своим последствиям выходящее далеко за пределы собственно военной сферы². Преодолев острый финансовый кризис, проявившийся наиболее ярко в рискованной авантюре с введением медной монеты, власти встали на перспективный путь реорганизации налоговой системы, направленной на упрощение структуры налогообложения с одновременным расширением налогооблагаемой базы (введением подворной подати). В духе европейских меркантилистских теорий менялось законодательное регулирование внешней и внутренней торговли (Торговые уставы 1653 и 1667 г.). Административные реформы рубежа 1670–1680-х гг. завершили длительный процесс оптимизации структур местного управления [Демидова; Талина; Kivelson и др.]³. Комбинируя методы насилия и компромисса, власть добилась консолидации элитных слоев столицы и провинции (Уложение 1649 г. и ряд указов о дворянской службе)⁴ и вышла победителем из самого серьезного испытания социального порядка – разинского восстания (1668–1671).

¹ Иными словами, всем тем, что было характерно для всех государств раннего Нового времени с конца XV по XVIII в. См, например: [Black, p. 328–331; Коллманн, с. 23–24]; сравнительный материал по отдельным странам Европы раннего Нового времени см.: [Burke; Collmann; Zemon-Davis; Kishlansky; Kivelson] (при всей дискуссионности хронологических границ и критериев модерна / Нового времени в отношении России [Трѣбст, с. 54–72]).

² Подробные обзоры по этой теме см. в новейших трудах по истории вооруженных сил России, в том числе в XVII в. [Малов, с. 30–59 и в целом указ. соч.; Курбатов, с. 481–494]; в зарубежной историографии темы отмечу: [Hellie; Keep].

³ С противоположными оценками реформ рубежа 1670–1680-х гг. можно ознакомиться в работах: [Богданов; Седов].

⁴ В новейшей российской историографии эти вопросы всесторонне исследованы Т. А. Лаптевой [Лаптева].

При всех издержках и неудачах страна добилась существенных результатов на внешних направлениях. Была выиграна длившаяся 13 лет война с Речью Посполитой, благодаря которой Россия не только с лихвой взяла реванш за поражения в Ливонской и Смоленской войнах, но беспрецедентно расширила свои границы на запад. В самом конце XVII столетия наметилось радикальное решение крымского вопроса и обозначились перспективы утверждения власти московских монархов в Черноморском бассейне, а русская экспансия на восток, до Тихого океана, сопоставимая, по оценкам Ф. Броделя и П. Шоню, с освоением Американского континента, стала «началом безграничного будущего» [Бродель, т. 3, с. 470–471; Шоню, с. 33].

Все сказанное не означает, что у России к концу XVII в. не существовало проблем и внутренних противоречий, но доказывает, на мой взгляд, что власть осознала весь комплекс стоящих перед ней проблем и была готова решать их методами, доступными в условиях конкретного места и времени, обладая для этого необходимым и эффективным инструментом – приказно-воеводской администрацией.

Конструирование новой системы управления Петром I

Ввязывание России в Северную войну радикально ухудшило положение страны. России пришлось вести войну (которая, на мой взгляд, вовсе не была фатально неизбежной и нужной для нее в то время) с одной из сильнейших военных держав Европы. Кроме того, война втянула Россию в глубокий контекст большой европейской политики и заставила «или принять вызов “христианского мира”, или сойти с исторической арены» (по, может быть, излишне резкой, но, по сути, верной оценке российского историка А. Р. Ивонина) [Ивонин, с. 167]. Соответствовать осложнившейся внешнеполитической ситуации было возможно только при радикализации преобразований в вооруженных силах, финансах, экономике в целом, что потребовало невероятных мобилизационных усилий, чрезмерных для возможностей страны. В связи с новыми задачами должен был действовать и госаппарат, и в первую очередь местный, непосредственно реализовывавший эту самую мобилизацию. Справилась бы с этими новыми задачами приказно-воеводская система – вопрос сложный, хотя бы потому, что он уводит нас на неблагоприятный путь неверифицированных предположений и конструирования «альтернативной истории». Вероятно, у верховной власти или, по крайней мере, лично у царя были обоснованные сомнения на этот счет. Создание нового аппарата, который бы соответствовал новым вызовам, и стало основной целью административных реформ Петра. Не игнорируя разнообразные и, несомненно, важные субъективные факторы, осложнявшие смысл преобразований (вроде увлеченности царя внешними видимыми

преимуществами западных управленческих практик, позже – камералистскими идеями и общей идеологией раннего Просвещения), следует, вероятно, акцентировать внимание именно на этом сугубо прагматическом мотиве. Но оказалось легче создать (или воссоздать, учитывая предшествующий опыт) армию нового типа и построить современный военно-морской флот, чем организовать новую действенную систему управления.

Петровская администрация, и местная в особенности, стала провальным проектом реформатора: ни на одном из этапов административных реформ петровского царствования властям не удалось достичь столь желанной четкости и бесперебойности работы государственного механизма, которые сулило внедрение камералистских принципов.

Первая проблема, связанная с конструированием новых систем управления, была обусловлена резким усложнением и хаотичностью их структуры. Особенно это было заметно в местном административно-территориальном звене. С одной стороны, Петр существенно дестабилизировал старую приказно-воеводскую структуру, но не уничтожил ее полностью (как до сих пор ошибочно декларирует учебная и обобщающая литература), а редуцировал, постаравшись между ее обломков встроить новые институты. С другой стороны, не имея четко продуманной программы реформ и действуя под давлением текущих обстоятельств, в жестком цейтноте, вызванном тяжелыми условиями неудачно начавшейся войны и следуя прихотливым переменам собственных взглядов на административное устройство, царь упразднял создаваемые учреждения или кардинально менял их статус и компетенцию, часто не давая времени хоть для какой-то стабилизации системы. Так, за 13 лет активных трансформаций регионального управления (с 1711 по 1724 г.) были предприняты три крупные попытки реформирования низового административно-территориального деления страны: эксперимент с организацией ландратских долей (с 1714 г.), дистриктов камер-коллежского подчинения (с 1719 г.) и дистриктов военного ведомства (с 1724 г.), сеть которых механически наложилась на прежде созданные камер-коллежские дистрикты. Параллельно с этим с 1708, а реально – с 1711 г. в два этапа произошло введение и переустройство укрупненных административно-территориальных единиц – губерний и провинций (первая и вторая областные реформы). Период «больших реформ» 1719–1725 гг. осложнил ситуацию тем, что ввел в местные системы управления принцип отраслевой специализации и соответствующие отраслевые территориальные единицы, иногда так или иначе совпадавшие с административно-территориальной сетью общего управления (как, например, в случае с судебными округами, подведомственными судам различной инстанции или, в известной мере, округами ведения Берг-коллегии), а иногда – нет (как в случае с упоминавшимися дистриктами ведения Военной коллегии).

Часто менявшаяся конфигурация территориального устройства вызвала к жизни соответствующие управленческие структуры и номенклатуру должностей, чья иерархическая соподчиненность зачастую не имела четкой нормативной регламентации и отличалась крайней неустойчивостью. Особенно показательна в этом отношении судьба ландратуры: административный статус ландратов и круг их компетенции кардинально менялись трижды за пять лет существования этого института (1714–1719). Не менее невнятно с нормативно-законодательной точки зрения (или вовсе никак) определялись взаимоотношения ландратов и комендантов в период первой областной реформы, губернаторов и провинциальных воевод в период второй областной реформы, подчиненность земских комиссаров вышестоящим начальникам общего и специального управления того же времени и т. д., и т. п. К этому следует добавить, что процессы организации областного управления никогда полностью не соответствовали даже имевшимся указным нормам и имели свою специфику едва ли не в каждом регионе России.

Нестабильности структуры местного управления сопутствовало усложнение административного делопроизводства и, как следствие, лавинообразный рост документооборота. Причиной тому были по меньшей мере два обстоятельства. Резко возросшие военные расходы, поглощавшие в разные годы петровского царствования от 50 до 96 % государственного бюджета⁵, траты на строительство новой столицы, сети судоходных каналов, рекрутские наборы до предела усложнили фискальную систему и связанную с ней документацию. Внедряемые новые принципы организации делопроизводства и умножение числа учреждений в разы, если не на порядок увеличили объемы и интенсивность документационных потоков (и межведомственных, и внутриучрежденческих). И хотя в литературе до сих пор нет специального обобщающего исследования по количеству и динамике административного делопроизводства в России первой четверти XVIII в., в подтверждение вышесказанного можно привести следующие примеры. В отличие от XVII столетия, нормы делопроизводства петровской поры требовали от любого учреждения изготовления не менее двух беловых копий исходящих документов [Новохатко, с. 544]; одно это обстоятельство, как минимум, удваивало исходящий документационный поток. Переписка между учреждениями, несомненно, тоже давала какой-то (пока не просчитанный) рост документации. Учитывая многочисленность административных инстанций и увеличение их количества по мере расширения масштабов реформ, можно предположить, что этот рост был также значительным. Возрастанию внутреннего документооборота способствовало введение принципов коллежского делопроизводства, особенно масштабно проявившее себя в последние годы правления Петра. Ведение протоколов, регистров, так называемых сборных книг, справок и экстрактов, обязательное документирование приговоров и выписок,

⁵ Подсчитано по: [Бескровный, с. 118].

поступавших из присутствия учреждения в его канцелярию и обратно (что было абсолютно не присуще приказной практике), уже упоминавшаяся фискальная документация, материалы переписей, в особенности масштабной Первой ревизии, создавали не поддающийся учету документационный массив. Сами принципы «правильного» бюрократического управления, ориентировавшие исполнителя не столько на решение дела по существу, сколько на *подтверждение правомочности своих действий*, провоцировали создание избыточных документов вроде рапортов о получении указов или указов о рассылке указов из вышестоящих в нижестоящие учреждения и обратно. Думаю, что если предположить, что один инициативный документ в петровское царствование мог порождать не менее десятка других, связанных с ним, то это не будет преувеличением⁶.

Колоссальная нагрузка легла на малочисленный штат канцеляристов. Широко распространенное мнение, что в ходе Петровских реформ количество канцелярских работников многократно возросло, следует признать ошибочным. Большое число вновь созданных структур и должностей не было прямо пропорционально количеству служащих: многие ставки просто оставались вакантными за недостатком пригодных к приказной работе людей. Число лиц, занятых в «статской» службе, увеличилось по сравнению с концом XVII в. весьма незначительно, главным образом за счет чинов руководящего состава и обслуживающего персонала, непосредственно в письмоводстве не занятого. Это можно понять из обобщающих цифр. Если, по подсчетам Н. Ф. Демидовой, общее количество приказных центрального и местного аппарата на начало 1680-х гг. составляло 4,6 тыс. чел. [Демидова, с. 37], то к концу первой четверти XVIII в. (с учетом фискального штата) их стало едва ли более 5,5 тыс. чел. – прирост, прямо скажем, не ошеломляющий⁷.

⁶ Е. В. Анисимов, осуществивший подсчет годового документооборота Коммерц-коллегии, установил, что через это не самое большое ведомство центрального звена управления с мая 1722 по май 1723 г. прошло около 4,5 тыс. документов (приблизительно по 34 документа на одного канцелярского работника). Допустив прямую связь между численностью канцелярских служащих и объемом канцелярской работы, а также репрезентативность соотношения канцеляристов Коммерц-коллегии и количества обработанных и созданных ими документов, историк предположил, что за первые пять лет работы всех коллегий через них могло пройти более 1 млн документов. «Если учесть, что в стране было около 10 млн жителей, то цифра эта кажется впечатляющей», – резюмировал автор [Анисимов, 1997, с. 178–179]. Мои собственные исследования документооборота одного из мелких местных учреждений – канцелярии Арамилской (Уктусской) земской конторы за 1722 г. показали, что через трех подьячих канцелярии прошли 173 входящих документа – по 56 единиц на человека – нагрузка еще более внушительная, чем на канцелярский штат Коммерц-коллегии. При этом надо учесть, что речь шла только о входящих! [Редин, 2007, с. 439–440]. Все эти расчеты носят, конечно, фрагментарный характер, но, несомненно, дают пищу для размышлений и оценок.

⁷ Приблизительно на эту цифру выводят расчеты, имеющиеся как в дореволюционной, так и в современной литературе [Градовский, т. 3, с. 92; Медушевский, с. 161]. Новейшее исследование Л. Ф. Писарьковой показывает более внушительную цифру – свыше 7 тыс. чел., но в это число включены чины руководящего состава и неканцелярские служащие [Писарькова, с. 194, 202].

Документы эпохи рисуют отчаянное положение в канцеляриях. Для разбора многолетних бумажных заторов и обслуживания текущей документации приказных нередко приходилось держать в конторах буквально под замком, продлевая их рабочий день до 19 часов в сутки⁸. Такой авральный стиль работы стал особенно характерным для 1720-х гг., в период проведения «больших реформ» (сенатской, коллежской, второй областной, судебной), когда положение с обработкой документационных потоков стало особенно тяжелым. Следует отметить еще одну типичную проблему администрирования петровского времени – несоответствие уровня профессиональной подготовки канцелярских кадров новым требованиям организации делопроизводства. Универсальный тип приказного работника, бывший сильной стороной предшествующей управленческой практики, оказался мало пригоден для ведения коллежского делопроизводства с присущей ему глубокой специализацией в оформлении документов. Недовольство высшей власти и центрального руководства тем, что отчетно-контрольные документы «сочиняются» в местных инстанциях «не против нового обрасца» – общее место в канцелярской практике эпохи. При этом попытки центральных и местных властей создать систему подготовки канцеляристов нового типа оставались фрагментарными и в целом малоуспешными. В канцеляриях, особенно на местах, продолжали преобладать работники, получавшие профессиональные навыки из практической деятельности, их количества (в связи с ростом обязанностей) катастрофически не хватало, как зачастую не хватало просто элементарно грамотных людей, «обыкших чтению и письму».

Неудивительно, что в силу перечисленных причин создаваемые Петром учреждения крайне плохо справлялись с поставленными перед ними задачами. Уровень исполнительской дисциплины как в решении дел по существу, так и в документационном обеспечении управленческих процессов был, судя по всему, низок⁹. Особенно чувствительно недостатки управления сказывались в важнейших сферах государственной деятельности: в сборе налогов, проведении переписей, наборе рекрутов. Конечно, недоимки или пресловутая приказная волокита – явления, свойственные управленческой практике и допетровской России, но, насколько мне известно, они, например, в XVII в. не пред-

⁸ Такие экстремальные картины представляют, например, донесения и протокольные записи Тобольской губернской канцелярии, Вятской провинциальной канцелярии, Сибирского обер-бергамта в Екатеринбурге, уральской Каменской заводской конторы – самых разнородных учреждений. Вероятно, они отражают общую ситуацию в стране [РГАДА. Ф. 24. Оп. 1. Д. 25. Л. 6 об.; Ф. 425. Оп. 1. Д. 8. Л. 210–211; ГАСО. Ф. 24. Оп. 12. Д. 193. Л. 159 об., Л. 101 об. –102].

⁹ Более десяти лет назад мною было проведено специальное исследование, посвященное оценке исполнительской дисциплины на примере одного из местных учреждений [Редин, 2005, с. 138–152]. Изучив деятельность уже упоминавшейся Арамильской земской конторы за 1722 г., я обнаружил, что 63 % поступивших в нее указов по разным причинам не были исполнены. Я далек от мысли распространять эти локальные подсчеты на масштабы всей страны, но общие наблюдения, которые приводятся в настоящей статье, похоже, подтверждают масштабы проблемы.

ставляли глобальной угрозы для функционирования государства. В период же Петровских реформ ситуация явно изменилась к худшему, причем настолько, что уже П. Н. Милюков в начале XX в. вынужден был констатировать расстройство финансовой отчетности страны именно во время введения губернского устройства, специально посвятив этому вопросу параграф своей монографии [Милюков, с. 409–482].

В самом деле, все крупнейшие мобилизационные мероприятия власти, непосредственное проведение которых возлагалось на областные администрации, реализовывались чрезвычайно трудно.

Система областных учреждений России не выдержала уже самой первой проверки на прочность, когда в силу ряда именных и сенатских указов марта-октября 1711 г. началась кампания по финансовой ревизии губернского хозяйства с целью уменьшения местных расходов. Технически на губернские канцелярии была возложена обязанность составления приходорасходных книг по окладным, неокладным и таможенным сборам за 1710–1711 гг. и таблицы по переписям «дворового числа» 186 (1678) и 1710 г. Результатом этой процедуры должна была стать сводная ведомость, «сочинение» которой поручалось канцелярии Сената. Каждой губернии предписывалось послать для этой работы в Москву определенное количество приказных. Вероятно, что процесс рассылки указов и сбор необходимого числа исполнителей, с учетом скорости распространения информации и ресурсной недостаточности учреждений, затянулся. По мнению П. Н. Милюкова, попытка 1711 г. взять под сенатский контроль приходную и расходную часть губернских бюджетов провалилась. Тем не менее, 12 февраля 1712 г. был издан новый (сенатский) указ, расширивший правительственные намерения до проведения генеральной ревизии финансов и налогооблагаемой базы. Главой этой комиссии был назначен кн. М. И. Вадбольский в ранге обер-комиссара. В указе подробно в 14 пунктах перечислялись действия, которые следовало предпринять счетной комиссии Вадбольского, а также определялся ее канцелярский штат, в значительной мере комплектовавшийся и снабжавшийся за счет местных учреждений [РГАДА. Ф. 248. Кн. 17. Л. 39–43; Кн. 37. Л. 341–345 об., 427–429, 491]¹⁰.

Комиссия Вадбольского столкнулась с трудностями, которые были вызваны неполной и некачественно составленной первичной финансовой и переписной документацией, предоставленной губерниями. Некоторые из них вообще не прислали требуемого; полностью была «сочитана» только Казанская. В силу этого через два года деятельность комиссии пришлось прекратить, а ее функции передать Счетному приказу Ближней канцелярии под руководством Н. М. Зотова. В дальнейшем ревизия губернских расходов стала практически непрерывной¹¹, но глав-

¹⁰ Подробнее о различных аспектах деятельности центральных властей по организации ревизии губернского хозяйства в 1711–1714 гг. см.: [Петровский, с. 278–280; Мрочек-Дроздовский, ч. 1, с. 345; Милюков, с. 307–311; Бабич, с. 98–100, 197–198].

¹¹ С декабря 1717 г. проведение ревизии вновь было передано Сенату [Мрочек-Дроздовский, ч. 1, с. 345].

ным препятствием для ее окончания была все та же неисполнительность местных органов. Разумеется, скверное состояние отчетности было сопряжено с низкой собираемостью средств, недопоставкой денег в «указные места», в первую очередь в армию и военные ведомства. Стремясь переломить ситуацию, царь возложил персональную ответственность за сбор налогов и его документальное оформление на первых лиц областного аппарата – губернаторов и ландрихтеров; в 1712 г. губернаторы лично вызывались в Москву с приходорасходными книгами для отчета «по многим неисправностям» [РГАДА. Ф. 248. Кн. 17. Л. 44–45 об.]. В 1716 г. (сенатским указом от 6 июля) губернаторов, вице-губернаторов и ландрихтеров поставили «на правож» за неприсылку денег на нужды Адмиралтейства за 1715 г. [РГАДА. Ф. 248. Кн. 154. Л. 676–677]. На следующий год под массовый правож попали местные чиновники всех уровней: вина была большей – недоимки по окладным сборам на нужды армии, выявленные с 1711 по 1717 г. На основании доноса обер-фискала А. Я. Нестерова сенатским указом от 3 апреля 1717 г. со всех чинов, получавших жалованье (кроме служилых людей и солдат регулярных гарнизонных частей), следовало взыскать деньги, полученные ими по окладам за 1714–1716 гг. [РГАДА. Ф. 248. Кн. 46. Л. 533 об.; Кн. 154. Л. 793–794, 808].

Штрафования высших руководителей губерний и даже массовые изъятия выданного жалованья не привели к принципиальному улучшению положения с исполнительской дисциплиной на местах, а на рубеже 1710–1720-х гг. оно еще более ухудшилось в связи с двумя масштабными реформами – податной и провинциальной (или второй областной). Проведение подушной переписи и ревизии ее результатов обернулось для областных администраций дополнительной и непосильной нагрузкой: обработка первичных данных («сказок») возлагалась на местных приказных, которые должны были составлять на их основе перечневые выписки, а после везти выписки вместе со сказками в Санкт-Петербург в Переписную канцелярию для сведения в общие ведомости. Пять указов (!), один, так сказать, иницирующий, от 22 января 1719 г. [ПСЗ. Т. 5. № 3287], и четыре «подтвердительных», изданных в течение того же года, о проведении переписи и установлении конечных сроков присылки сказок в столицу не смогли стимулировать процесс сбора и обработки необходимой информации. Одной из причин, препятствовавших проведению переписной кампании, явилось стремление податного населения и помещиков уклониться от учета, а в иных случаях – саботировать его [Анисимов, 1982, с. 68–75]. Но нельзя не признать и другой – неспособности местных администраций справиться с поставленной задачей.

Таким образом, даже из приведенных примеров видно, что система местных учреждений, созданная в ходе реформ Петра, отличалась крайне низкой степенью эффективности. Ее структура была сложной, громоздкой и очень нестабильной; организация делопроизводства отличалась высокой степенью бюрократизации, нацеленной на формальную фиксацию управленческих действий и порождавшей избыточный

документооборот. Петровские местные учреждения, кроме прочего, были скованы постоянной мелочной опекой со стороны высшей власти, отличались низкой инициативностью. Канцелярский штат оказался недостаточным как для заполнения новообразованных вакансий, так и для обслуживания резко возросшего объема документирования, а уровень подготовки служащих не соответствовал новым принципам организации управления и поставленным управленческим задачам.

Взаимодействие ординарных и экстраординарных учреждений управления

При очевидной несостоятельности системы местных учреждений государственная машина все-таки не рухнула. Несмотря на проблемы с мобилизацией ресурсов, бюджет в период петровского правления демонстрировал рост, армия и флот пополнялись новыми рекрутами, война была выиграна, Россия приросла новыми стратегически важными территориями в Прибалтике и стартовала как великая европейская держава. Как можно объяснить этот парадокс? Думаю, что в качестве рабочей гипотезы можно выдвинуть такое объяснение. Дело в том, что все вышесказанное относилось к учреждениям, которые Петр создавал под тем или иным влиянием западноевропейских образцов. Неудачно именовавшиеся в российской дореволюционной историографии «постоянными» учреждениями, они до сих пор остаются в фокусе исследовательского внимания, служа своеобразной визитной карточкой государственных преобразований первой четверти XVIII в. При этом целый комплекс других институций традиционно оставался на периферии научных интересов. Речь идет о так называемых «временных» учреждениях, в первую очередь различных чрезвычайных комиссиях, системная роль которых в общей административной архитектуре эпохи остается сильно недооценена и даже по-настоящему не осознана. Предлагаю называть первые ординарными, а вторые – экстраординарными, или чрезвычайными, я считаю необходимым посвятить дальнейшее изложение анализу их взаимодействия¹².

Итак, экстраординарные органы (по широкому определению – комиссии) так или иначе вызывали некоторый интерес историков и историков права еще с середины XIX в. Подробную характеристику наиболее многочисленной и заметной группы комиссий (так называемых «майорских канцелярий») дал в начале прошлого столетия

¹² Экстраординарными, или чрезвычайными учреждениями принято считать органы, созданные для экстренного, как правило, вневедомственного решения конкретных социально-политических, экономических или управленческих проблем. В то же время учреждения, чья деятельность направлена на обеспечение руководства текущими повседневными задачами, можно определить как ординарные. Прижившееся в литературе определение тех и других как «временных» и «постоянных» следует считать неудачным, особенно для динамичной эпохи Петровских реформ, когда ряд учреждений, в том числе и коллегий, явно замышлявшихся как «постоянные», существовал 5–7 лет, а иные «временные» комиссии вершили свое дело, обрстая новыми компетенциями, по 10–15 и более лет.

В. И. Веретенников [Веретенников]; осмысление комиссий как системы, своеобразного административного феномена XVIII в., предпринял Ю. В. Готье [Готье]. Наконец, самое развернутое исследование комиссий как существенного элемента управленческой структуры России первой трети XVIII в. принадлежит перу М. В. Бабич [Бабич; там же см. развернутую историографию вопроса, с. 7–22]. В частности, охарактеризовав комиссии петровского времени как органы чрезвычайного управления XVIII в., М. В. Бабич на солидной основе документальных комплексов, отложившихся в результате деятельности комиссий, предложила классификацию этих учреждений, убедительно показав, что их перечень был весьма внушителен (120 комиссий первой трети XVIII в.), а компетенция в совокупности простиралась на целый ряд важнейших отраслей государственного управления. Из многочисленных итоговых выводов, сделанных М. В. Бабич в ходе исследования деятельности петровских комиссий, в контексте настоящей статьи первостепенное значение имеет доказанное утверждение о том, что эти экстраординарные учреждения являлись «формообразующим элементом государственности», «полноправным элементом присущего эпохе правительственного механизма» [Бабич, с. 177, 153]. Хотя комиссии справедливо относятся автором к учреждениям центрального звена управления, их деятельность была зачастую непосредственно направлена на контроль и ревизию местных ординарных органов власти. Поэтому, оценивая эффективность местного управления, нельзя не учитывать фактор комиссий.

Однако представления о системе экстраординарных учреждений, их роли и месте в общей конструкции государственного управления переходной эпохи будут, как представляется, неполными, если ограничиться только комиссиями. Полагаю, что этот ряд следует продолжить еще, по меньшей мере, тремя группами учреждений, обладавших типовым, если не родовым сходством – институтом понудителей и военными администрациями – переписными канцеляриями и канцеляриями сбора подушных денег.

В отличие от комиссий, существование понудительства как административного феномена было краткосрочно и хронологически ограничено начальным периодом «больших» реформ рубежа 1710–1720-х гг. [Богословский; Анисимов, 1982; Смирнов; Серов; Редин, 2008]. Но этим обстоятельством различия понудительства и комиссий не исчерпываются. Комиссиям в целом были свойственны большая масштабность, известная «вездесущность», их использование высшей властью практически во всех важнейших сферах государственного регулирования, значительная кадровая оснащенность, достаточно высокий ранг руководителей большинства из них и т. п. Понудительство с первого момента своего возникновения было инструментом узкой направленности, первоначально призванным обеспечить контроль за сбором различной отчетной документации, в потоках которой буквально захлебнулись местные власти; штат понудителей был

минимальным, а сами понудители назначались, как правило, из рядового и сержантского состава гвардейских полков. Институт комиссий получил мощное развитие в Петровскую эпоху. Важные причины тому, по мнению М. В. Бабич, заключались в функциональной гибкости и мобильности комиссий, в их способности с минимальными материальными и кадровыми издержками заполнять лакуны в общей структуре ординарных учреждений, в возможности апробации по ходу их деятельности «деловых приемов» и правовой базы, пригодных для использования в дальнейшей административной практике, и т. п. [Бабич, с. 147–163]. Институт понудителей, напротив, имел очень скромную цель создания – «хоть как-то интенсифицировать работу оцепеневшего от перемен чиновничества» и бессмысленную задачу – «контролировать деятельность различных местных учреждений и заставлять (“понуждать”) их персонал скорейшим образом выполнять те или иные правительственные распоряжения» [Серов, с. 74]. В то же время совершенно очевиден экстраординарный характер понудительства, позволяющий рассматривать его, наряду с комиссиями, в едином административном контексте. Смысл понудительского контроля – немедленное, неотвратимое и жесткое воздействие на местные ординарные учреждения. Оперативная мобильность понудителей, простота их материального и организационного обеспечения (за счет подконтрольных и ревизуемых органов) также роднят их с чрезвычайными канцеляриями-комиссиями. Оценивая эффективность понудительского контроля, Д. О. Серов признал, что при всей затруднительности однозначного ответа она в значительной мере была высока. Мои собственные данные о деятельности понудителей в Сибирской губернии позволяют поддержать это мнение. Важно, что краткосрочная эффективность этого чрезвычайного института сочеталась со способностью к эволюции. Понудительский контроль, как попытка доказать Д. О. Серов, «стал одним из провозвестников утверждения на отечественной почве прокурорского надзора» [Серов, с. 74]. По моим наблюдениям, у института понудительства были и прямые преемники – сенатские комиссии по ревизии губерний, первая из которых была создана в 1722 г. и начала работу в 1726 г., а последние исчезли только вместе с Российской империей [Редин, 2008, с. 149].

Если деятельность комиссий и понудителей инициировалась царем под конкретные случаи и задачи, то появление переписных канцелярий и канцелярий сбора подушных денег стало явлением, возведшим чрезвычайные методы управления в ранг системы на законодательном уровне, хотя первоначально тоже было вызвано конкретной целью – контролем над проведением подушной переписи и организацией размещения и снабжения регулярной армии в мирное время.

Как известно, проведение подушной переписи было обусловлено намерением Петра перейти к новой схеме прямого налогообложения –

от подворной к подушной. В свою очередь, средства от нового налога предполагалось направить на содержание войск. Таким образом, уже изначально проведение переписи и введение в России подушной подати оказало влияние не только на состояние финансовой системы или экономики страны в целом. Оно имело гораздо более широкие социальные последствия, заложив основу новой модели учета населения, усилив процессы сословной консолидации, укрепив контроль государства над обществом, стимулировав развитие крепостничества и т. п. Кроме прочего, податная реформа серьезно повлияла на систему государственного управления Российской империи. Дело в том, что традиционно вопросы фиска находились в сфере компетенции ординарных гражданских администраций общего управления. Практически одновременно с разработкой и проведением начального этапа податной реформы (перепись мужского населения 1719 г.) в стране развернулись коллежская и вторая областная реформы, в ходе которых налоговые сборы передавались в ведение специализированных органов, подчиненных Камер-коллегии: канцелярий земских комиссаров – руководителей «камер-коллежских» дистриктов (уездный уровень) и камерирских контор во главе с земскими камерирами (провинциальный/губернский уровень). Таким образом, первоначально и организацию переписи (которую рассчитывали провести за один год), и внедрение нового налогообложения, и размещение и снабжение войск царь предполагал поручить местным ординарным администрациям (заметим, в тот момент, когда они в очередной раз подверглись реформированию!). Центральным ведомством, на долю которого выпала работа по сбору и обобщению данных подушной переписи, стала специально созданная Канцелярия переписных дел. Она располагалась в Петербурге, была подчинена Сенату и работала под руководством генерал-ревизора бригадира В. Н. Зотова, почему нередко и называлась (по традиции времени) Канцелярией генерал-ревизора Зотова. Местные администрации в очередной раз не оправдали надежд монарха. Первые шаги, связанные со сбором «сказок» о количестве душ мужского пола, давались очень трудно, и к концу 1719 г. перепись была еще далека от завершения [ПСЗ. Т. 5. № 3470]. К концу следующего 1720 г. выяснилось, что собранная информация неполна и недостоверна; это вызвало потребность в ее проверке – ревизии. Первоначально Пётр пытался вынудить душевладельцев самих подавать уточненные и дополненные сведения [Там же. Т. 6. № 3492], угрожая заслушанием конфискацией имений [Там же. № 3687]. Параллельно он предпринял меры для активизации деятельности местных администраций. Средство нашлось опробованное – гвардейцы-понудители, которые и раньше использовались в делах такого рода. Снабженные именными инструкциями государя, они обладали правом налагать на местных чиновников любого ранга административный арест и держать их в кандалах и на шейной цепи в канцеляриях до тех пор, пока не добивались исполнения искомого –

сбора недоимок или представления той или иной отчетной документации. Но и такие чрезвычайные меры не принесли ожидаемого эффекта, в связи с чем в январе 1721 г. Сенатом был издан указ о взятии воевод к розыску в Петербург и о конфискации их недвижимости [ПСЗ. Т. 6. № 3707]. В конце концов, разуверившись в способности гражданских властей обеспечить столь важное мероприятие, Пётр решил прибегнуть к последнему, но самому главному своему резерву – армии.

В январе 1722 г. вся деятельность по ревизии числа мужского тяглого населения в стране оказалась передана в руки уполномоченных генералов и штаб-офицеров; при них сформировались особые структуры, укомплектованные офицерами полков, которые должны были быть расквартированы в губерниях. Именуемые в источниках «генералитетом», или «переписчиками», эти структуры получили в литературе общее наименование переписных канцелярий¹³. Их деятельность подробно описана М. М. Богословским и существенно дополнена важными материалами, выявленными и проанализированными Е. В. Анисимовым [Богословский, с. 328–389; Анисимов, 1982, с. 80–100]¹⁴. Это избавляет от необходимости подробно останавливаться на данном сюжете и позволяет лишь в общих чертах обозначить ту роль и те функции, которые сыграли переписные канцелярии как экстраординарные органы в общей системе управления.

Практически с самого начала своего возникновения переписные канцелярии, помимо главной задачи – осуществления проверки данных переписи (а по сути – продолжения ее проведения), взяли на себя обязанности по размещению войск на зимних квартирах и организации аппарата взимания подушного налога, в первую очередь по проведению уездных съездов по выбору специальных чиновников – комиссаров от земли.

Расписание полков на постой по губерниям было процедурой, оказавшей очень серьезное влияние на состояние административно-территориального деления страны. Дело в том, что округ, на территории которого располагался полк и население которого обеспечивало содержание полка путем выплаты подушной подати, образовывал особую административно-фискальную территориальную единицу – полковой дистрикт. Сеть полковых дистриктов, таким образом, накладывалась на административно-территориальную сеть, образованную провинциями и дистриктами общего ведения, возникшими в ходе второй областной

¹³ Документы показывают гораздо большее разнообразие наименования этих органов: «канцелярия переписных дел», «канцелярия расположения полков», «канцелярия ревизии свидетельства мужеского полу душ», «канцелярия следования и ревизии», наконец, «канцелярия ведения генерала-маэора (бригадира, полковника) имярек». Подробнее см.: [Бабич, особенно с. 68–91].

¹⁴ Если М. М. Богословский уделял основное внимание взаимоотношениям переписных канцелярий с местными властями, то Е. В. Анисимов сосредоточился на мерах, предпринимаемых ревизорами-переписчиками по выявлению утайки плательщиков и наказанию виновных в этом помещиков и представителей вотчинных администраций.

реформы. Именно в рамках полковых дистриктов, чьи границы, как правило, не совпадали с границами существовавшего территориального устройства, должна была действовать еще одна административная структура – военно-податные органы, ответственные за сбор подушной подати. По устоявшейся историографической традиции эти органы ошибочно принято называть полковыми дворами. Как показывает осуществленный мною анализ источников, отложившихся в результате деятельности этих учреждений, они именовались (с вариациями) канцеляриями сбора подушных денег и находились в подчинении командиров своих полков [Подробнее см.: Редин, 2014, р. 51–69].

Развертывание в регионах широкой сети военных учреждений самым серьезным образом изменило административный ландшафт России с того момента, когда текущая жизнь области оказалась подчинена диктату переписных канцелярий – органов чрезвычайного, или экстраординарного управления. Их бесцеремонное вторжение в сферу компетенции ординарных органов общего и специального управления, созданных в ходе второй областной реформы, прекрасно описал М. М. Богословский. Характеризуя положение провинциальной администрации в 1720-х гг., историк замечал: «...кроме приставленного к ней гвардейца, надзор которого тяготел над нею (речь идет о гвардейцах-«понудителях». – Д. Р.), сверху ее давил властный и требовательный переписчик, с боков сжимали полковые командиры» [Богословский, с. 402].

При всем всевластии переписных канцелярий, парализовавших, по словам Богословского, провинциальные администрации и контролировавших деятельность полковых органов местного управления, они все-таки мыслились законодателем как временное явление управленческой системы. На это указывает сам процесс законодательного обеспечения деятельности переписных канцелярий: оно формировалось казуистически, на протяжении относительного длительного (по меркам очень динамичного петровского царствования) времени. После окончательного проведения переписи их предполагалось ликвидировать, что в конце концов и произошло. Полковые администрации и подчиненные им канцелярии сбора подушных денег, напротив, выстраивались как учреждения постоянного характера. Пётр, судя по всему, предполагал, что их век будет долг и именно поэтому снабдил эти учреждения одновременно опубликованным массивом нормативов, носивших столь же «пакетный» характер, какой был присущ нормативам функционирования ординарных областных администраций 1719 г. И это обстоятельство представляется крайне любопытным с точки зрения эволюции всей теории и практики государственного строительства Петровской эпохи. Не вдаваясь в подробности, отмечу, что сравнение актов, обеспечивавших работу местных органов военного управления и органов провинци-

ального управления, демонстрирует редукцию полномочий вторых в пользу первых по целому ряду основных направлений.

В этом легко убедиться, рассмотрев полномочия полковника и его офицеров, изложенные в инструкциях «Плакате» 1724 г. в сравнении с полномочиями воевод/губернаторов и чинов провинциальной администрации 1719 г. Даже с формально-юридической точки зрения это сравнение оказывается не в пользу последних. Инструкции 1719 г. в большинстве своем содержат обязывающие нормы права. По букве и духу они в предельной степени ставят чины местных администраций в положение механических исполнителей воли центральной власти, постоянно напоминая им: «Ты должен». Инструкции 1724 г., обращенные к полковнику и офицерам полка, скорее исполнены уполномочивающими нормами, предоставляя право совершать те или иные действия. Воеводы в соответствии с инструкцией 1719 г. наделялись достаточно широкими возможностями для участия в проводимой реформе и даже имели определенные контролирующие функции. Воеводе придавались функции третейского судьи «в обидах, ссорах и непорядках», которые могли возникать между военными и тяглецами; вменялся надзор за деятельностью комиссаров от земли в процессе раскладки и сбора подушной подати; он был уполномочен следить, чтобы крестьяне «не были обидимы» от военных как при сборе средств на их «жалованье и протчее», так и при осуществлении рекрутских наборов [ПСЗ. Т. 5. № 3294. П. 8, 11, 27, 35].

Все эти административные права были сведены на нет инструкциями 1724 г., изъявшими весь круг вопросов, связанных со сбором подушного налога и отправлением рекрутской повинности, в пользу военных учреждений. Даже контроль над комиссарами от земли – представителями местного населения, подведомственного общим администрациям – оказался в руках полковников. Нормативно именно на них были возложены заботы о проведении уездных съездов по выбору комиссаров, а вопрос наказания нерадивых комиссаров решался таким странным образом, что оставлял большой простор для толкований, позволяя решать его по ситуации¹⁵. Воеводу полностью устранили от контроля за снабжением войск, проходящих маршем через вверенную ему провинцию¹⁶.

¹⁵ В соответствии с п. 4 ч. 1 «Плаката», провинившийся земский комиссар подлежал суду дворянского уездного съезда, подконтрольного командованию полка (на практике эти процедуры оказались в руках переписных канцелярий). Норма гласила, что в этом случае наказание виновных осуществлялось «не описываясь губернаторам и воеводам», если речь не шла о совершении земскими комиссарами тяжких преступлений, караемых смертью или «публичным наказанием» (в этом случае действовали полномочия надворного суда, и лишь при его отсутствии – воеводы) [ПСЗ. Т. 7. № 4533]. Явно противореча «Плакату», «Инструкция полковнику» однозначно предписывала отдавать провинившегося комиссара «земскому суду», «согласясь с губернатором или воеводою» [ПСЗ. Т. 7. № 4534. П. 11].

¹⁶ Ср. на этот счет положения «Инструкции, или наказа воеводам» (п. 11) и «Плаката» (п. 6) [ПСЗ. Т. 5. № 3294; Т. 7. № 4533].

Вопиющим изъятиям подверглись прерогативы ординарных областных администраций в сфере общего управления, полицейского контроля и судебных полномочий. «Инструкция» 1719 г. вменяла в обязанности воевод попечение о земской полиции; общий надзор за соблюдением законности (содержать всех подданных своей провинции «по государевым уложениям»; «стараться, чтоб никому насилия и грабежа чинено не было»); борьбу с «воровством и всякими разбоями и преступлениями»; давала право проводить розыск и осуществлять наказания [ПСЗ. Т. 5. № 3294. П. 12, 13, 14]. Совершенно иначе представляли акценты нормативно-законодательные акты 1724 г. Борьба с преступностью на территории полкового дистрикта отдавалась в исключительную юрисдикцию полковникам (шире – экстраординарной военной администрации). Эта норма, провозглашенная в общем в п. 11 ч. 2 «Инструкции полковнику», существенно уточнялась в указе «О должности полковника», перечеркивая всякое право воевод в подобных делах. Полковник прямо обязывался охранять «от всяких обид и налог» «уездных людей», а их «притеснителей» «арестовывать и писать» (п. 2) [ПСЗ. Т. 7. № 4534, 4535]. Под контроль военной администрации попадали также такие важнейшие административно-полицейские функции, как розыск и поимка беглых, пресечение укрывательства беглецов (включая наложение и взыскание штрафов с укрывателей), процедура выдачи паспортов и даже надзор за переводом крестьян внутри владений одного душевладельца. Воеводам и губернаторам во всех этих действиях отводилась исключительно вспомогательная роль. Так, например, пойманных беглых предписывалось сдавать под временное содержание воеводам; надо полагать, такая уступка была сделана лишь оттого, что в распоряжении последних имелись подходящие для этого тюремные помещения [ПСЗ. Т. 7. № 4533. Ч. 2. П. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17]. Судебная юрисдикция воевод была сведена до права участия в совместном разбирательстве конфликтов и правонарушений, возникших при столкновениях субъектов разной ведомственной принадлежности (между военными и гражданскими лицами) [ПСЗ. Т. 7. № 4535. П. 12, 13] – порядок, так живо и, в сущности, справедливо напомнивший М. М. Богословскому нормы «сместного» или «вопчего» суда, практиковавшегося в средневековой России [Богословский, с. 394].

Наконец, законодательство 1724 г. позволило военным учреждениям вторгнуться непосредственно во внутриведомственные распоряжения ординарных общих администраций: под контроль полковников были поставлены командирования воеводами приказных людей внутри уезда. Надо заметить, что поездки подьячих по селам и деревням зачастую являлись одной из форм вымогательства с населения «кормов». Такие поездки всегда характеризовались как «бездельные» и время от времени попадали в поле зрения местных властей, пытавшихся их если не запретить, то ограничить. Однако «Инструкция полковникам» предписала все случаи командирования приказных согласовывать с полко-

вым командиром расквартированной в местности части; последнему следовало выделить в сопровождение подьячему своих солдат, чтобы чиновники «порядочно и без разорения чинили, а не так как прежде было разорение от посланных» [ПСЗ. Т. 7. № 4533. Ч. 2. П. 1]. Оставим в стороне рассуждения о том, насколько действенен был новый порядок; документы свидетельствуют, что такие командировки, «усиленные» солдатами-надзирателями, приводили к еще большим «раззорениям» крестьян. В этой норме важно то, что она, как и все остальные, оказалась направленной на сужение полномочий местных ординарных администраций. В конечном итоге даже первые лица губерний и провинций оказались поднадзорны полковым командирам. Указ «О должности полковника» устанавливал право командира расквартированного полка отслеживать, насколько губернаторы и воеводы усердно исполняют посылаемые им сенатские и коллежские указы, обязывал докладывать в вышестоящие инстанции на нерадивых начальников и даже давал полномочие «чинить на них взыскание», если на то будет получена санкция соответствующего центрального органа [ПСЗ. Т. 7. № 4535. П. 20].

Таким образом, уже изначально на законодательно-нормативном уровне военным администрациям были приданы такие широкие возможности, что они вполне могли чувствовать себя хозяевами положения. Драматизм ситуации заключался, помимо прочего, еще и в том, что установления 1724 г. не отменяли инструкции 1719 г. Такая законодательная несогласованность, очень характерная для петровского царствования, создавала многочисленные зоны напряженности как в межведомственных отношениях, так и в отношениях между различными властными инстанциями и населением. Разумеется, она давала простор и для злоупотреблений, оставляя разрешение конфликтных ситуаций на волю случая, усиливая традиционное: «кто сильнее, тот и прав». В этом отношении чаще всего оказывались сильнее органы экстраординарного военного управления. На их стороне оказывалось не только покровительство могущественных переписчиков и Военной коллегии, но и реальные ресурсы – воинские контингенты. Практика показывает, что реализация власти на местах, в текущей повседневности, обычно осуществлялась даже не полковниками, а офицерами, ответственными за сбор подушной подати, – главами канцелярий подушных сборов, квартировавших на полковых дворах. Именно эти майоры, капитаны и прапорщики становились настоящими конкурентами воевод, предельно широко трактуя в свою пользу полномочия, предоставленные законодателем.

* * *

Ординарные учреждения местного управления, создаваемые Петром под влиянием западных образцов, показали себя низкоэффективными в сложных условиях первой четверти XVIII в. В этом смысле приказно-воеводская система управления для своего времени продемонстрировала гораздо более высокую результативность. Мобилизационные усилия власти в петровское царствование смогли реализовать-

ся лишь при наличии целой сети экстраординарных учреждений¹⁷. Последние, находясь в противоречивом взаимодействии с ординарными, контролировали их, стимулировали постоянными мерами жесткого административного давления, но одновременно затрудняли их деятельность, регулярно вторгаясь в сферу их компетенции. Этот сложный управленческий конгломерат на практике разрушал идеальную модель «правильного» администрирования, лежавшую в основе создаваемого Петром *Polizeistaat*, но позволял добиваться краткосрочного эффекта в удовлетворении текущих сиюминутных потребностей. В последние годы петровского царствования противоречия между ординарными и экстраординарными учреждениями, камералистскими идеалами и практикой чрезвычайщины, «ручного управления» завели конструирование государственного механизма в тупик. Понимал ли это император? Имелась ли у него альтернативная модель развития, план выхода из кризиса? На этот вопрос трудно ответить: самодержец умер, не успев оставить нам своего видения административной перспективы. Но его ближайшие преемники очень быстро, легко и без особых сожалений ликвидировали нелепое нагромождение ординарных и экстраординарных структур областного управления, выстроив новую, гораздо более простую управленческую систему, вполне гармонично соединившую в себе приказно-воеводские традиции и коллежские новации.

Список литературы

- Анисимов Е. В.* Податная реформа Петра I : Введение подушной подати в России 1719–1728 гг. Л. : Наука, 1982. 296 с.
- Анисимов Е. В.* Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. СПб. : Дмитрий Буланин, 1997. 331 с.
- Бабич М. В.* Государственные учреждения XVIII века : Комиссии Петровского времени. М. : РОССПЭН, 2003. 480 с.
- Бескровный Л. Г.* Русская армия и флот в XVIII веке : очерки. М. : Воениздат, 1958. 645 с.
- Богданов А. П.* Царь-реформатор Фёдор Алексеевич Романов (1676–1682) : Старший брат Петра. М. : Б. и., 2005. 696 с.
- Богословский М.* Областная реформа Петра Великого : Провинция 1919–1727 гг. М. : Университ. Тип., 1902. 521 + 44 с.
- Бродель Ф.* Время мира: материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв. : в 3 т. М. : Прогресс, 1992. Т. 3. 679 с.
- Веретенников В. И.* История Тайной канцелярии петровского времени. Харьков : Тип. «Печатное дело», 1910. 306 с.
- Вершинин Е. В.* Воеводское управление в Сибири (XVII век). Екатеринбург : Муниципальный учеб.-метод. центр «Развивающее обучение», 1998. 204 с.
- ГАСО. Ф. 24 (Уральское горное управление).
- Готье Ю. В.* История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М. : Тип. Г. Лисснера и Д. Собко, 1913. Т. 1. 472 с. ; М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1941. Т. 2. 300 с.

¹⁷ Недавно к схожим выводам, правда, сделанным на основе более локального материала, пришла А. В. Жуковская. Оценивая уровень эффективности государства в сборе налогов при Петре I, она заметила, что высокая собираемость налогов в это время достигалась «путем применения предельно упрощенной системы сбора силами военных» и что «при попытке передать сбор в нормальный канал приказного делопроизводства налог перестает быть рентабельным» [Жуковская, с. 49].

Градовский А. Д. Начала русского государственного права : в 3 т. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1883. Т. 3. Органы местного управления. 392 с.

Демидова Н. Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М. : Наука, 1987. 228 с.

Жуковская А. В. перемены в фискальном статусе дьяков и подьячих в царствование Петра I и их социальные последствия // *Cahiers du monde russe*. 2014. № 55 (1–2). Jan. – juin. P. 32–49.

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: Сова, 2005. С. 162–175.

Коллманн Н. Ш. Соединенные чество : Государство и общество в России Раннего Нового времени. М. : Древлехранилище, 2001. 459 с.

Кравченко С. А. Социологический энциклопедический толковый словарь. М. : Изд-во МГИМО-ун-та, 2013. 914 с.

Кузнецов И. Н., Новохатко О. В., Шахова А. Д. Светское устройство и архитектурное благоустройство Переславля-Залесского в XVII веке. М. : Памятники ист. мысли, 2014. 584 с.

Курбатов О. А. Очерк историографии военных реформ в русском государстве в середине – второй половине XVII в. (до начала 1990-х гг.) // *Единорогъ : Материалы по военной истории Восточной Европы эпохи Средних веков и Раннего Нового времени*. М. : Фонд «Русские витязи», 2014. Вып. 3. С. 481–494.

Лантеева Т. А. Провинциальное дворянство в России в XVII веке. М. : Древлехранилище, 2010. 596 с., ил.

Лисейцев Д. В. Приказная система Московского государства в эпоху Смуты. М. ; Тула : ИРИ РАН, 2009. 792 с.

Лотман Ю. М. Очерки по истории русской культуры XVIII – начала XIX века // *Из истории русской культуры : в 5 т. 2-е изд.* М. : Языки рус. культуры, 2000. Т. 4. XVIII – начало XIX века. С. 13–337.

Малов А. В. Московские выборные полки солдатского строя в начальный период своей истории, 1656–1671 гг. М. : Древлехранилище, 2006. 624 с.

Медушевский А. Н. Источники о формировании бюрократии в России в первой четверти XVIII в. // *Источниковедение отечественной истории : 1989*. М. : Наука, 1989. С. 153–169.

Милюков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. Изд. 2-е. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1905. 678 с.

Мрочек-Дроздовский П. Областное управление России XVIII века до Учреждения о губерниях 7 ноября 1775 года : Историко-юридическое исследование. Ч. 1. Областное управление первого учреждения губерний (1708–1717 гг.). М. : Университет. тип., 1876. 351 с.

Новохатко О. В. Разряд в 185 году. М. : Памятники ист. мысли, 2007. 640 с.

Петров К. В. Приказная система управления в России в конце XV–XVII в. : Формирование, эволюция и нормативно-правовое обеспечение деятельности. М. ; СПб. : Альянс-Архео, 2005. 144 с.

Петровский Т. О Сенате в царствование Петра Великого. М., 1875. 357 с.

Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII в.: эволюция бюрократической системы. М. : Наука, 2007. 743 с.

ПСЗ. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 5. № 3294, 3470; Т. 6. № 3492, 3687, 3707; Т. 7. № 4533, 4534, 4535.

РГАДА. Ф. 24 (Разряд XXIV. Сибирский приказ и управление Сибирью); Ф. 248 (Сенат и его учреждения); Ф. 425 (Вятская провинциальная канцелярия).

Редин Д. А. Местные учреждения петровского времени как проводники и исполнители законодательства (опыт изучения канцелярского регистра 1720-х гг.) // *Проблемы истории России*. Вып. 6. От Средневековья к современности. Екатеринбург : Волот, 2005. С. 138–152.

Редин Д. А. Административные структуры и бюрократия Урала в эпоху Петровских реформ (западные уезды Сибирской губернии в 1711–1727 гг.). Екатеринбург : Волот, 2007. 608 с.

Редин Д. А. Ревизия И. С. Арсеньева : К вопросу об эволюции чрезвычайных институтов Петровского времени // *Проблемы истории России*. Вып. 7. Источник и его интерпретации. Екатеринбург : Волот, 2008. С. 139–152.

Редин Д. А. Канцелярии сбора подушных денег : Статус и место в административной системе России (первая треть XVIII в.) // *Cahiers du monde russe*. 2014. № 55 (1–2). Jan. – juin. P. 51–69.

Седов П. В. Закат Московского царства : Царский двор конца XVII века. СПб. : Дмитрий Буланин, 2006. 604 с.

Серов Д. О. Понудители : (Из истории чрезвычайного контроля в России в первой четверти XVIII в.) // «Мы были!» : Генерал-фельдцейхмейстер Я. В. Брюс и его эпоха : материалы Всерос. науч. конф. (12–14 мая 2004 г.) : в 2 ч. СПб. : Б. и., 2004. Ч. 2. С. 74–76.

Смирнов Ю. Н. Роль гвардии в укреплении органов власти российского абсолютизма в первой половине XVIII в. // *Правительственная политика и классовая борьба в России в период абсолютизма : межвуз. сб. Куйбышев : Изд-во Куйбышев. ун-та, 1989. С. 15–31.*

Талина Г. В. Выбор пути : Русское самодержавие второй половины XVII – первой трети XVIII века. М. : Русский Мирь, 2010. 448 с.

Трёбст Ш. Судьбоносный 1667 год? : К дебатам о «прорыве в новое время» Московского централизованного государства // *Quaestio Rossica*. 2013. № 1. С. 54–72.

Успенский Б. А. *Historia sub specie semioticae* // Успенский Б. А. Избр. тр. : в 3 т. М. : Языки рус. культуры, 1994. Т. 1. Семиотика истории. Семиотика культуры. С. 50–59.

Шоню П. Цивилизация классической Европы. Екатеринбург : У-Фактория, 2004. 608 с.

Black J. Eighteenth Century Europe, 1700–1789. L. : Palgrave Macmillan, 1990. 458 p.

Burke P. The Historical Anthropology of Early Modern Italy : Essays on Perception and Communication. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1987. 281 p.

Collmann N. S. Crime and Punishment in Early Modern Russia. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2012. 488 p.

Hellie R. Enserfment and Military Change in Muscovy. Chicago ; L. : S. n., 1971. 432 p.

Keep J. L. H. Soldiers of the Tsar: Army and Society in Russia, 1462–1874. Oxford : Clarendon Press, 1985. 434 p.

Kishlansky M. Parliamentary Selection: Social and Political Choice in Early Modern England. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1986. 276 p.

Kivelson V. Autocracy in the Provinces : The Muscovite Gentry and Political Culture in the Seventeenth Century. Stanford : Stanford Univ. Press, 1996. 267 p.

Zemon-Davis N. Society and Culture in Early Modern France. Stanford : Stanford Univ. Press, 1965. 384 p.

References

Anisimov, E. V. (1982). *Podatnaya reforma Petra I : Vvedenie podushnoy podati v Rossii 1719–1728 gg.* [The Monetary Reform of Peter I: The Introduction of Capitation Tax in Russia between 1719 and 1728]. 296 p. Leningrad, Nauka.

Anisimov, E. V. (1997). *Gosudarstvennye preobrazovaniya i samoderzhavie Petra Velikogo* [The State Reforms and Autocracy of Peter the Great]. 331 p. St. Petersburg, Dmitry Bulanin.

Babich, M. V. (2003). *Gosudarstvennye uchrezhdeniya XVIII veka : Komissii Petrovskogo vremeni* [State Establishments of the 18th Century: Committees of the Petrine Time]. 480 p. Moscow, ROSSPEN.

Beskrovnyy, L. G. (1958). *Russkaya armiya i flot v XVIII veke : ocherki* [The Russian Army and Navy in the 18th Century: Essays]. 645 p. Moscow, Voenizdat.

Black, J. (1990). *Eighteenth Century Europe, 1700–1789*. 458 p. London, Macmillan.

Bogdanov, A. P. (2005). *Tsar'-reformator Fedor Alekseevich Romanov (1676–1682) : Starshiy brat Petra* [The Reformer Tsar Fyodor Alekseevich Romanov (1676–1682): Peter's Elder Brother]. 696 p. Moscow.

Bogoslovsky, M. (1902). *Oblastnaya reforma Petra Velikogo : Provintsiya 1919–1727 gg.* [Peter the Great's Provincial Reform: Province between 1719 and 1727]. 521 s. + (predislovie p. 3–9; prilozheniya pp. 1–44). Moscow, Universitetskaya tipografiya.

Brodel', F. (1992). *Vremya mira: material'naya tsivilizatsiya, ekonomika i kapitalizm, XV–XVIII vv. : v 3 t.* [Peace Times: Material Civilization, Economy and Capitalism, 15th – 18th Centuries: 3 Vols.]. Vol. 3. 679 p. Moscow, Progress.

Burke, P. (1987). *The Historical Anthropology of Early Modern Italy : Essays on Perception and Communication*. 281 p. Cambridge, Cambridge University Press.

Collmann, N. S. (2012). *Crime and Punishment in Early Modern Russia*. 488 p. Cambridge, Cambridge Univ. Press.

Demidova, N. F. (1987). *Sluzhilaya byurokratiya v Rossii XVII v. i ee rol' v formirovaniy absolutizma* [Service Class Bureaucracy in 17th Century Russia and Its Role in the Formation of Autocracy]. 228 p. Moscow, Nauka.

Gosudarstvennyy arkhiv Sverdlovskoy oblasti [State Archive of Sverdlovsk Region]. Stock 24 (Ural'skoe gornoe upravlenie).

Got'e, Yu. V. (1913). *Istoriya oblastnogo upravleniya v Rossii ot Petra I do Ekateriny II* [The History of Regional Government in Russia from Peter I to Catherine II]. Vol. 1. 472 p. Moscow, Tipografiya G. Lissnera i D. Sobko.

Got'e, Yu. V. (1941). *Istoriya oblastnogo upravleniya v Rossii ot Petra I do Ekateriny II* [The History of Regional Government in Russia from Peter I to Catherine II]. Vol. 2. 300 p. Moscow, Leningrad, Izd-vo AN SSSR.

Gradovsky, A. D. (1883). *Nachala russkogo gosudarstvennogo prava : v 3 t.* [The Emergence of Russian Public Law: 3 Vols.]. Vol. 3. *Organy mestnogo upravleniya*. 392 p. St. Petersburg, Tipografiya M. M. Stasyulevicha.

Hellie, R. (1971). *Enserfment and Military Change in Muscovy*. 432 p. Chicago, London, The University of Chicago Press.

Ivonin, A. R. (2005). *Gosudarstvo i obshchestvo v Rossii XVII–XX vv.: etapy vzaimodeystviya* [The State and Society in Russia between the 17th and 20th Centuries: Stages of Interaction]. In *Ot Srednevekov'ya k Novomu vremeni: etnosotsial'nye protsessy v Sibiri XVII – nachala XX v.* (pp. 162–175). Novosibirsk.

Keep, J. L. H. (1985). *Soldiers of the Tsar: Army and Society in Russia, 1462–1874*. 434 p. Oxford, Oxford University Press.

Kishlansky, M. (1986). *Parliamentary Selection: Social and Political Choice in Early Modern England*. 276 p. Cambridge, Cambridge Univ. Press.

Kivelson, V. (1996). *Autocracy in the Provinces : The Muscovite Gentry and Political Culture in the Seventeenth Century*. 267 p. Stanford, Stanford Univ. Press.

Kollmann, N. Sh. (2001). *Soedinennye chest'yu : Gosudarstvo i obshchestvo v Rossii Rannego Novogo vremeni* [Connected by Honor: The State and Society in Russia during Early Modern History]. 459 p. Moscow, Drevlekhranilishche.

Kravchenko, S. A. (2013). *Sotsiologichesky entsiklopedichesky tolkovyy slovar'* [A Sociological Encyclopaedic Explanatory Dictionary]. 914 p. Moscow, Izdatel'stvo MGIMO-universiteta.

Kurbatov, O. A. (2014). *Ocherk istoriografii voennykh reform v russkom gosudarstve v seredine – vtoroy polovine XVII v.* (do nachala 1990-kh gg.) [An Overview of Military Reforms in the Russian State during the Mid- 2nd Half of the 17th Century]. In *Edinorog' : Materialy po voennoy istorii Vostochnoy Evropy epokhi Srednikh vekov i Rannego Novogo vremeni*. Iss. 3, pp. 481–494. Moscow, Fond "Russkie vityazi".

Kuznetsov, I. N., Novokhatko, O. V. & Shakhova, A. D. (2014). *Svetskoe ustroystvo i arkhitekturnoe blagoustroystvo Pereslavl'ya-Zalesskogo v XVII veke* [Lay Structure and Architectural Development of Pereslavl-Zalessky in the 17th Century]. 584 p. Moscow, Pamyatniki istoricheskoy mysli.

Lapteva, T. A. (2010). *Provintsial'noe dvoryanstvo v Rossii v XVII veke* [The Provincial Nobility in 17th Century Russia]. 596 p., il. Moscow, Drevlekhranilishche.

Liseyev, D. V. (2009). *Prikaznaya sistema Moskovskogo gosudarstva v epokhu Smuty* [The Prikaz System of Muscovy during the Time of Troubles]. 792 p. Moscow, Tula, IRI RAN.

Lotman, Yu. M. (2000). *Ocherki po istorii russkoy kul'tury XVIII – nachala XIX veka* [Essays on the History of Russian Culture between the 18th – Early 19th Centuries]. In *Iz istorii russkoy kul'tury : v 5 t.* 2nd Ed. Vol. 4 (XVIII – nachalo XIX veka), pp. 13–337. Moscow, Yazyki russkoy kul'tury.

Malov, A. V. (2006). *Moskovskie vybornye polki soldatskogo stroya v nachal'nyy period svoey istorii, 1656–1671 gg.* [Muscovite Select Soldier Regiments in the Early Stages of Their Development, 1656–1671]. 624 p. Moscow, Drevlekhranilishche.

Medushevsky, A. N. (1989). *Istochniki o formirovaniy byurokratii v Rossii v pervoy chetverti XVIII v.* [Sources of Bureaucracy Development in Russia in the 1st Quarter of the 18th Century]. In *Istchnikovedenie otechestvennoy istorii : 1989* (pp. 153–169). Moscow, Nauka.

Milyukov, P. N. (1905). *Gosudarstvennoe khozyaystvo Rossii v pervoy chetverti XVIII stoletiya i reforma Petra Velikogo* [State Economy in Russia during the 1st Quarter of the 18th Century and Peter the Great's Reform] 2nd Ed. 678 p. St. Petersburg, Tipografiya M. M. Stasyulevicha.

Mrochek-Drozdovsky, P. (1876). *Oblastnoe upravlenie Rossii XVIII veka do Uchrezhdeniya o guberniyakh 7 noyabrya 1775 goda : Istoriko-yuridicheskoe issledovanie* [Provincial Rule in 18th Century Russia before the Governorate Reform of 1775: A Historical and Legal Study]. Ch. 1. Oblastnoe upravlenie pervogo uchrezhdeniya guberniy (1708–1717 gg.). 351 p. Moscow, Universitetskaya tipografiya.

Novokhatko, O. V. (2007). *Razryad v 185 godu* [Rank in the Year of 185]. 640 p. Moscow, Pamyatniki istoricheskoy mysli.

Petrov, K. V. (2005). *Prikaznaya sistema upravleniya v Rossii v kontse XV–XVII v. : Formirovanie, evolyutsiya i normativno-pravovoe obespechenie deyatel'nosti* [Prkaz Government System in Russia between the Late 15th and 17th Centuries: Establishment, Evolution and Legal Groundwork]. 144 p. Moscow, St. Petersburg, Al'yans-Arkheo.

Petrovsky, T. O. (1875). *Senat v tsarstvovanie Petra Velikogo* [The Senate under Peter the Great]. 357 p. Moscow, Univ. tip. (Katkov i Ko).

Pisar'kova, L. F. (2007). *Gosudarstvennoe upravlenie Rossii s kontsa XVII do kontsa XVIII v. : evolyutsiya byurokraticheskoy sistemy* [State Rule in Russia between the 17th and Late 18th Centuries: The Evolution of the Bureaucratic System]. 743 p. Moscow, Nauka.

Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii [Complete Laws of the Russian Empire]. (1830). *Sobranie pervoe*. Vol. 5, № 3294, 3470; Vol. 6, № 3492, 3687, 3707; Vol. 7, № 4533, 4534, 4535. St. Petersburg, V tipografii Vtorogo otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii.

Rossiyskiy gosudarstvennyy arkhiv drevnikh aktov [Russian State Archive of Ancient Acts]. Stock 24 (Razryad XXIV. Sibirskiy prikaz i upravlenie Sibir'yu). Stock 248 (Senat i ego uchrezhdeniya). Stock 425 (Vyatskaya provintsial'naya kantselyariya).

Redin, D. A. (2005). *Mestnye uchrezhdeniya petrovskogo vremeni kak provodniki i ispolniteli zakonodatel'stva* (opyt izucheniya kantselyarskogo registra 1720-kh gg.) [Local Organizations of Petrine Time as Guarantors and Observers of the Law (A Study of the Bureaucratic Register of the 1720s)]. In *Problemy istorii Rossii*. Iss. 6. Ot Srednevekov'ya k sovremennosti (pp. 138–152). Yekaterinburg, Volot.

Redin, D. A. (2007). *Administrativnye struktury i byurokратиya Urala v epokhu Petrovskikh reform (zapadnye uyezdy Sibirskoy gubernii v 1711–1727 gg.)* [The Administrative Structure and Bureaucracy in the Urals during the Petrine Reforms (Western Uyezds of Siberian Governorate between 1711 and 1727)]. 608 p. Yekaterinburg, Volot.

Redin, D. A. (2008). *Reviziya I. S. Arsen'eva : K voprosu ob evolyutsii chrezvychaynykh institutov Petrovskogo vremeni* [I.S. Arsenyev's Inspection: On the Development of Special Institutes of the Petrine Time]. In *Problemy istorii Rossii*. Iss. 7. Istochnik i ego interpretatsii (pp. 139–152). Yekaterinburg, Volot.

Redin, D. A. (2014). *Kantselyarii sbora podushnykh deneg : Status i mesto v administrativnoy sisteme Rossii (pervaya tret' XVIII v.)* [Chancelleries of Capitation Tax Collection: Their Status and Place in the Administrative System of Russia (1st Third of the 18th Century)]. In *Cahiers du monde russe*, 55 (1–2), Jan. – juin, pp. 51–69.

Sedov, P. V. (2006). *Zakat Moskovskogo tsarstva : Tsarskiy dvor kontsa XVII veka* [The Decline of the Muscovite Tsardom: The Tsar Court of the Late 17th Century]. 604 p. St. Petersburg, Dmitry Bulanin.

Serov, D. O. (2004). *Ponuditeli : (Iz istorii chrezvychaynogo kontrolya v Rossii v pervoy chetverti XVIII v.)* [Enforcers: (From the History of Special Control in Russia in the 1st Quarter of the 18th Century)]. In “My byli! ” : General-fel'dtseykhnmeyster Ya. V. Bryus i ego epokha : materialy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii (12–14 maya 2004 g.) : v 2 ch. Part 2, pp. 74–76. St. Petersburg, VIMAIV i VS.

Shonyu, P. (2004). *Tsivilizatsiya klassicheskoy Evropy* [The Civilization of Classic Europe]. 608 p. Yekaterinburg, U-Faktoriya.

Smirnov, Yu. N. (1989). *Rol' gvardii v ukreplenii organov vlasti rossiyskogo absolyutizma v pervoy polovine XVIII v.* [The Role of the Guards in the Strengthening of Russian Autocracy in the 1st Half of the 18th Century]. In *Pravitel'stvennaya politika i klassovaya bor'ba v Rossii v period absolyutizma : mezhvuzovskiy sbornik* (pp. 15–31). Kuybyshev, Izdatel'stvo Kuybyshevskogo universiteta.

Talina, G. V. (2010). *Výbor puti : Russkoe samoderzhavie vtoroy poloviny XVII – pervoy treti XVIII veka* [The Choice of Way: Russian Autocracy of the 2nd Half of the 17th – 1st Third of the 18th Centuries]. 448 p. Moscow, Russky Mir.

Trebst, Sh. (2013). *Sud'bonosnyy 1667 god? : K debatam o "proryve v novoe vremya" Moskovskogo tsentralizovannogo gosudarstva* [The Decisive Year of 1667?: On the Debate on the Muscovite Centralized State's Bursting into Modern History]. In *Quaestio Rossica*, 1, pp. 54–72.

Uspensky, B. A. (1994). *Historia sub specie semioticae* [Historia sub specie semioticae]. In Uspensky, B. A. *Izbrannyye trudy : v 3 t. Vol. 1. Semiotika istorii. Semiotika kul'tury* (pp. 50–59). Moscow, Yazyki russkoy kul'tury.

Veretennikov, V. I. (1910). *Istoriya Taynoy kantselyarii petrovskogo vremeni* [The History of the Secret Office of the Petrine Time]. 306 p. + (predislovie pp. 1–4). Kharkiv, Tip. "Pechatnoe delo".

Vershinin, E. V. (1998). *Voevodskoe upravlenie v Sibiri (XVII vek)* [Voivode Rule in Siberia (17th Century)]. 204 p. Yekaterinburg, Munitsipal'nyy uchebno-metodichesky tsentr "Razvivayushchee obucheniye".

Zemon-Davis, N. (1965). *Society and Culture in Early Modern France*. 384 p. Stanford, Stanford Univ. Press.

Zhukovskaya, A. V. (2014). *Peremeny v fiskal'nom statuse d'yakov i pod'yachikh v tsarstvovanie Petra I i ikh sotsial'nye posledstviya* [Changes in the Fiscal Status of Clerks and Podyachys under Peter I and Their Social Consequences]. In *Cahiers du monde russe*, 55 (1–2), Jan. – juin, pp. 32–49.

The article was submitted on 07.07.2016