

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
НАУЧНЫЙ СОВЕТ ПО ИСТОРИЧЕСКОЙ ДЕМОГРАФИИ
И ИСТОРИЧЕСКОЙ ГЕОГРАФИИ

ИНСТИТУТ РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Пензенский государственный университет
архитектуры и строительства»
(ПГУАС)

С.Д. Морозов

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА РОССИИ: ОТ РЮРИКА ДО ПАВЛА I

Утверждено к печати Институтом Российской истории РАН

Москва
ИРИ РАН

2014

Пенза
ПГУАС

УДК 94(470):316.3
ББК 63.3(2)527+60.7
М80

Ответственный

редактор: руководитель Центра изучения истории территории и населения России Института Российской истории РАН, доктор исторических наук, профессор В.Б. Жиромская

Рецензенты: проректор по научной работе Марийского государственного университета, доктор исторических наук, профессор С.В. Стариков; заведующий кафедрой Отечественной истории и археологии Самарского государственного педагогического университета, доктор исторических наук, профессор А.И. Репинецкий

Морозов С.Д.

М80 Политическая элита России: От Рюрика до Павла I: моногр. / С.Д. Морозов. – М.: Институт Российской истории РАН; Пенза: ПГУАС, 2014. – 162 с.
ISBN 978-5-9282-1168-4

Впервые комплексно исследуется социально-политическая история России IX–XVIII вв. Рассматриваются процессы формирования политической элиты, высших, центральных и местных органов власти.

Монография подготовлена на кафедре «История и философия» и предназначена для научных работников, преподавателей и студентов, обучающихся по направлениям 07.03.01, 07.04.01 «Архитектура», 38.03.01 «Экономика», 38.03.02, 38.04.02 «Менеджмент», а также для всех интересующихся историей России.

ISBN 978-5-9282-1168-4

© Институт Российской истории РАН, 2014
© Пензенский государственный университет архитектуры и строительства, 2014
© Морозов С.Д., 2014

ВВЕДЕНИЕ

Начало XXI в. характеризуется активным процессом становления новой российской государственности, соответствующей современному уровню развития общества цивилизованных институтов государственного управления и местного самоуправления. Этот процесс идет в очень сложных условиях. Прежняя машина советского государственного управления отошла в прошлое, а институты нового государственного управления и местного самоуправления, институты гражданского общества, механизмы их функционирования и взаимодействия еще только создаются. Само российское общество переживает глубокий кризис, охвативший власть, управление, экономику, политику, социальную сферу, мораль, государственное устройство, межнациональные отношения и другие сферы жизни.

Поиск путей становления новой российской государственности предполагает глубокое изучение современной российской действительности, выявление разнообразных причин негативных процессов, способов их устранения, проведение большой научно-практической работы по созданию эффективных институтов власти, гражданского общества, правового государства, свободной рыночной экономики и демократической политики.

Большое значение в этом отношении имеет изучение накопленного огромного отечественного и зарубежного исторического опыта. Российскому государству более тысячи лет, и все это время развивалось государственное и местное управление. У истоков стояли древнерусские князья Рюрик, Владимир Красное Солнышко, Ярослав Мудрый и Владимир Мономах. История сохранила знаменитую «дворцовую тетрадь» – царскую кадровую картотеку и другие документы известного реформатора государственного управления Ивана IV Грозного. Особенно большую роль в реформировании государственной и местной власти и управления сыграли Петр I, Екатерина II, Александр II, М.М. Сперанский, П.А. Столыпин, С.Ю. Витте и др.

Государственное управление страной осуществляется с помощью государственных органов, аппарата государственных учреждений. Каждое учреждение обеспечивает выполнение различных функций государства (поддержание порядка, защита Отечества, охрана границ, финансовая, хозяйственная, религиозно-воспитательная и др.) В государственном учреждении имеется организованная государством группа лиц (чиновников), государственных служащих, которые выполняют государственные задачи. Государственная служба сформировалась в результате реформ Петра I. Ученые XIX в. определяли государственную службу «как особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной государственной задачи» (Н.М. Коркунов). Данное определение признано правомерным и на рубеже XX–XXI вв.

Государственные учреждения и органы во все периоды их развития можно подразделить на три основные группы, соответствующие их месту в системе государственного аппарата: высшие (которые подчинены непосредственно носителю верховной власти – великому князю, царю, императору) или являющиеся, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора и суда (Боярская Дума, Сенат, Государственный Совет, Комитет и Совет Министров и т.д.); центральные – отраслевые и многоотраслевые органы (учреждения), управления (приказы, коллегии, министерства), исполняющие законы, а также распоряжения носителей верховной власти и высших органов (учреждений); региональные и местные органы власти и управления (губернские, уездные, городские и т.д.), территориальные, в отдельных случаях «всероссийские», но связанные «особенным» территориальным делением отдельных национальных окраин.

Во все периоды истории был огромный политический интерес к проблеме. Актуальная задача начала XXI в. – создание эффективного государства – усиливает значение рассмотрения соответствующих параллелей в истории России. Возрастает также научный интерес к изучению политической элиты. Формирование в начале XXI в. новой модели истории России требует научной разработки истории государственности и государственного управления. Актуальность усиливается в силу ряда обстоятельств: в современных исследованиях воплощается новая парадигма учения о государстве. Государство, как оно определено с позиции формационной модели развития, – это инструмент политического господства эксплуататорского класса, инструмент подавления эксплуатируемых. Сегодня это весьма односторонний подход, которым ни в коем случае не исчерпывается суть данного института. Государство не столько прямо, сколько опосредованно выполняет эту функцию. Если взглянуть на этот институт с цивилизационных подходов к истории, то государство выполняет гораздо более широкий спектр функций: государство как олицетворение народности, правосудия и справедливости, как хранитель его исторических традиций, а также целостности и безопасности, создатель информационных служб, арбитр в споре между публичными и частными интересами, организатор сбора налогов, учета труда и распределения его результатов, наконец, цивилизующая функция государства. Этот пример, как и многие другие, подтверждает, что формационное видение истории приобретает однолинейный характер (М. Барг, А. Венгеров и др.)

Важна разработка проблемы особенностей формирования и развития Российского государства. Сам процесс образования гигантской территории нашего государства от Балтики до Охотского моря, генерируемый из сравнительно небольшого ядра, каким была Древняя Русь, обладает признаками уникальности. Требуется дополнительное исследование процесса активного вмешательства государства в жизнь страны, в систему управления на всех уровнях, а также официально провозглашенного курса

государства на поддержку наиболее незащищенных слоев населения. В свете социально-экономического и политического кризиса в России конца XX в. – начала XXI века становятся все более актуальными исследования истории кризисов нашего Отечества с конца XI в. (распад Древней Руси) до кризиса начала XXI в., его закономерностей, в частности проявившихся в последовательной смене реформ и контрреформ. Уникальны многонациональный и многоконфессиональный состав нашего государства, его многопартийность.

Поскольку государство есть средство обеспечения политической жизни общества, имеет место интерес широких слоев населения к самой отечественной государственности и ее истории, к месту и роли политической элиты в системе государственного и муниципального управления (человеческий фактор). Исторический опыт местного самоуправления в России (например, общины как субъекта самоуправления и основы народной жизни, истории земства, опыт русской муниципальной школы) представляет интерес для широкой общественности, самого человека, ибо способствует созданию современных эффективных механизмов обеспечения прав человека по месту жительства, в местных сообществах.

В государственном управлении России проявились особые черты характера народа, создавшего единую русскую культуру – культуру универсальную и терпимую к культуре других народов. Эта культура в своей основе была предана идее свободы личности. Она отразила самобытные черты национального характера: широту и щедрость, доброту, любовь к свободе, терпение, дружелюбие, коллективизм. Проявилась и такая черта, как стремление во всем доходить до крайностей, до пределов возможного. По словам академика Д.С. Лихачева, это и столица на самой границе огромной империи (уникальный случай в мировой истории), и «движение» монастырей все дальше и дальше в леса и на острова к студеному морю, и стремление русских внезапно отказаться от всех земных благ и др.

Методология изучения истории политической элиты и государственного управления – это теория исторического познания, роль которой выполняет материалистическая диалектика, освобожденная от догматических представлений прошлого об учении о развитии в его наиболее полном и свободном от односторонности виде. Важнейшими принципами этой теории исторического познания являются принципы объективности и историзма. Эти принципы предполагают применение классового подхода, поскольку государство и политика – явления общественно-классовые. Вместе с тем, было бы отступлением от этих принципов стремиться рассматривать любое историческое событие в жизни Российского государства с классовых позиций. Не исключение – особенности правления российской династии императоров.

Базовые понятия (категории) – составная часть методологии истории государственного управления и политической элиты России. Понятия и

категории содержат обобщения, фиксируют достигнутые результаты исследования, дают возможность перейти от эмпирического описания политических явлений к теоретическому объяснению исторических закономерностей. В настоящей книге используются понятия, характерные для современной историко-политической и политико-социологической мысли. Они группируются в понятия, описывающие государство, его формы, политическую власть, ее типы, государственные структуры и функции, отношение власти и общества, политические режимы; понятия, характеризующие государственное управление, его структурно-функциональные аспекты, субъекты и объекты управления, типы государственного управления, процессы их исторической эволюции; понятия, обобщающие знание о местном самоуправлении России; понятия политической культуры российского сообщества и его элементов. Методологическая проблема состоит в отборе понятий, их определении с точки зрения принципа историзма.

Государственное управление политической элиты – это целенаправленная, организующая, координирующая и контролирующая деятельность государственных органов и других организаций, подчиненная реализации общественных потребностей и интересов.

В историческом исследовании учитываются, во-первых, изменение содержания государственного управления на каждом очередном этапе эволюции государства, расширение масштабов реализации управленческой функции, вплоть до вмешательства государства в экономическую и социокультурную сферы, и повышение ее эффективности. Государственное управление, писал В.О. Ключевский, «образовывалось, действовало и преобразовывалось» под влиянием «хода дел» и изменений самого государства и общества. Исторический тип государственного управления изменялся с изменением типа социально-экономической и политической системы, что произошло в результате российских революций.

В основу изучения истории самоуправления в России положена государственная, а не общественная теория самоуправления. Общественная теория рассматривает самоуправление как самостоятельное осуществление местным обществом своих общественных интересов (тогда как правительственные органы заведуют лишь государственными делами). Государственная теория самоуправления исходит из того, что местные общества не могут решать только свой круг проблем, государство возлагает на них часть своих проблем государственного управления. Таким образом, местное общество служит и государственным интересам. Государственная теория самоуправления была положена в основу исследований российских ученых-государствоведов XIX – начала XX в. А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова и др., которые рассматривали самоуправление как особую организацию государственного управления.

Государственная власть – центральное понятие истории государственного управления в России. Без объяснения понятия «власть» мы не можем эффективно

судить о действиях российских политиков прошлого и настоящего, доверять им, поддерживать их или осуждать, ибо понятие «власть» напрямую связано с такими производными категориями, как ответственность, способность, возможность. Уникальность власти в обществе состоит в том, что ее концепция рассматривается с точки зрения морали. Обладание человека властью – это осознание им моральной ответственности; способность власти убеждать – уникальная сторона более широкой сферы государственной власти (это не только речь, но и ее символы и знаки). Коммуникативный принцип власти и общества – это незаменимый способ «механизма влияния». Общая лексика атрибутов власти, аппарата госуправления создает возможность эффективного общения и применения власти. При всех особенностях российского самодержавного государства, заключавшихся в тоталитарной направленности власти с IX по XX вв., прежде всего ее понимание связано не только с результатами ее действий, но и с законами моральной ответственности и коммуникативности.

Государство является главным фактором правообразования. Государственная власть создает право по своему усмотрению, использует его как одно из средств воздействия на поведение людей. Российский опыт не включает, как известно, традиции гражданского общества. В отечественной истории цементирующую роль всегда играло государство, а политическое управление доминировало над экономическим. Традиционно довлеющими в России были позиции политико-административной элиты.

Предмет исследования – возникновение, развитие и преобразование государства и его аппарата (политической элиты), всех элементов государственного механизма и соответствующих им учреждений и органов в IX–XVIII вв.

Задачи – раскрыть глубокое научно-обоснованное понимание: социально-экономических и политических предпосылок возникновения государства, всей системы его учреждений (государственного аппарата), их изменений и упразднений, объема полномочий, компетенции, направления деятельности и взаимопомощи; общего и особенного в развитии Российского государства, особенно специфики управления гигантской страной, в том числе ее окраинами; реформ и контрреформ в области государственного строительства, в том числе деятельности реформаторов и их судеб; истории государственной службы России; истории самоуправления в России; роли общества, церкви, армии, полиции на разных этапах развития российской государственности; исторически достоверной характеристики государственных деятелей; необходимости соблюдения единства исторического и логического, умения не только анализировать конкретные управленческие решения, но и теоретически обобщать такой материал, извлекать из прошлого исторический опыт и уроки; роли государства как главного фактора правообразования.

1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА ДРЕВНЕЙ РУСИ И МОСКОВСКОГО ЦАРСТВА: СТАНОВЛЕНИЕ

1.1. От Древней Руси к русскому централизованному государству

Государственные образования и государства на территории России появились и существовали уже в отдаленные времена в тех местностях, где природные условия благоприятствовали развитию производительных сил в сельском хозяйстве и ремесле, где появилась частная собственность и деление общества на классы. Это были рабовладельческие государства Закавказья и Средней Азии.

Характер союза племен, а затем военной демократии имели государственные образования кочевавших до нашей эры в Причерноморье скифов, а в первые века нашей эры готов, гуннов, аваров, а также государство предков славян – антов в VI в. в Приднепровье. Власть в этих ранних государственных образованиях еще не окончательно отделилась от народа. Кроме выделившейся феодальной родоплеменной верхушки в лице царя и его вооруженной дружины и совета феодалов, большое значение в вопросах войны, суда еще сохраняли народные собрания.

Огромное значение в истории государственности на территории Восточной Европы имело Древнерусское государство, сложившееся у восточных славян в бассейне Днепра, озера Ильмень, верховьях Волги и Оки в середине IX в. и просуществовавшее до XII в.

При разложении первобытнообщинного строя у восточных славян сложилось феодальное общество. Это объяснялось рядом внешних и внутренних причин развития славян. Еще в VI в., началось разложение первобытнообщинного строя и возникновение классовых отношений в Приднепровье. Поэтому истоки государственности славянского общества следует искать в отрывочных данных об Антском государстве, в упоминании арабского писателя Масуди о политическом объединении ряда славянских племен вокруг волынян (дулебов) в VI–VII вв.

Ко времени образования Древнерусского государства классовое неравенство среди восточных славян усилилось. Родовая община сменилась соседской, а племена стали сливаться в единую древнерусскую народность – «русь», хотя племенные наименования территории (поляне, древляне и др.) продолжали сохраняться еще в IX–X вв. На этих землях появились города, упоминаемые в начальной летописи, – Новгород, Белоозеро, Киев, Смоленск и др., в которых обосновались местные князья – феодалы. Нападения норманнов – варягов лишь ускорили объединение этих мелких государств в единое Древнерусское государство.

В раннефеодальном государстве, «империи Рюриковичей», феодальные отношения носили еще слабый характер. Князь не жаловал своей дружине никаких земель и сам не заводил своего хозяйства, а облагал свободное или полусвободное население – общинников-смердов данью, представлявшей в специфической форме феодальную ренту. Первоначально размер этой дани не был регламентирован. Рента (дань) потреблялась князем и дружиной; остатки ее продавались в Византию. Кроме дани, население было обязано платить в пользу князя торговые и судебные пошлины, выполнять определенные натуральные повинности (дорожная, по постройке крепостей, городов и т.п.).

Несложные задачи государства осуществлялись в основном самим князем и его дружиной: он сам ходил на полюдье и собирал дань, сам судил население, отражал нападения врагов, шел на них походом, заключал международные договоры. Многие функции князь осуществлял с помощью дружины, проживавшей первоначально на княжеском дворе (гриднице) на его полном содержании. Дружина состояла из старших и младших дружинников. Старшие назывались боярами («мужами»). Из них назначались наиболее важные чины княжеской администрации – посадники, тысяцкие и др.

С X в. князья и бояре стали заводить свое хозяйство, захватывали земли смердов-общинников, эксплуатируя труд крестьян. Бояре превратились в феодалов, которые нередко имели свои собственные дружины. Феодалами становились представители родоплеменной верхушки («старцы градские»). Младшие дружинники («отроки», «пасынки», «детские») по положению были часто близки к слугам.

Наиболее близкие к князю бояре составляли княжеский совет, без которого князь не принимал ни одного решения. Перед принятием христианства в 988 г. князь Владимир Святославович «созва... боляры свои и старцы», которые решили «послав испытай... како служат богу», он же «любя дружину, и с ней думая о строе землянем, и о ратех и уставе землянем». В 996 г. Владимир Мономах рекомендовал сыну в делах управления «седше думати с дружиною». Его знаменитый «Устав о резах» (процентах) был составлен после совещания с феодальной верхушкой. Ярославичи (Изяслав, Святослав, Всеволод) совместно со своими «мужами» пополнили «Русскую Правду».

Находясь в стольном городе Киеве, князь назначал в другие центры государства своих посадников. Согласно «начальной летописи» еще легендарный Рюрик в 864 г., после смерти братьев, «раздая мужем своим грады, овому Полотеск, овому Ростов, овому Белоозеро». После своих походов Олег в 882 г. повсюду в завоеванных землях «посади мужи своих». Владимир Святославович «избра мужи добры, смышлены и храбры и раздая им грады». Олег Святославович в 1096 г. «перяя всю землю Муромскую и Ростовскую и посажаща посадники своя по городам и

дани поча имати». От лица князя посадник следил за сохранением тишины и спокойствия, вел борьбу с ворами и разбойниками, судил местное население, собирал дань и пошлины; часть собранных средств поступала на содержание посадника. В распоряжении посадника находилась дружина.

С середины XII в. должность посадника постепенно стала вытесняться должностью наместника. В 1148 г. князь Глеб Юрьевич взял Курск и «посажаше по всей земле Курской наместник своя». Окончательно наименование наместника установилось к XIV в. Посадники сохранились лишь в Новгородской и Псковской феодальных республиках, где в самих этих городах они приобрели иное значение. При князьях и посадниках существовали агенты, выполнявшие отдельные функции. Это были тиуны, назначаемые часто из дворовых слуг князя. Тиуны присутствовали на суде князя и посадника, нередко даже замещали их в суде, им поручалось заведование княжеским хозяйством в селах и на княжеском дворе. Различались тиуны: княжеский, огнищный, заведовавший княжеским двором – огнищем (впоследствии он назывался тиуном дворским и с XII в. назначался из бояр); в подчинении огнищного тиуна находился ключник. Кроме того, различались тиун конюшный и тиун ратайный (пашенный).

С XI в. появились особые чиновники князя по сбору дани – данщики. В Древнерусском государстве встречаются и другие должностные лица: мытники, взывающие торговую пошлину – «мыть», вирники – виру, денежную пеню за убийство свободного человека, пятенщики – «пятно», пошлину за продажу лошадей и пр.

В Древнерусском государстве продолжало действовать Вече. Из племенной сходки древних славян оно превратилось в собрание горожан, на котором решающая роль принадлежала городским феодальным верхам – боярам и старцам градским. В IX–X вв. Вече играло еще определенную роль в политической жизни Древней Руси. Решение об убийстве злоупотреблявшего сбором дани князя Игоря древляне приняли на Вече («сду маша со князем своим Малом»). Когда Белгород осадили печенеги в 997 г., то горожане «створиша Вече». В 970 г. Новгородское Вече пригласило в Новгород князя Владимира Святославовича.

Случаи избрания Вечем князя были довольно частым явлением в IX–X вв. даже в Киеве. Из 50 князей, занимавших киевский престол, 14 были приглашены Вечем. Но с XI в. Вече стало проявлять свою власть чаще всего в периоды ослабления власти князя. Когда в 1068 г. половцы разбили коалицию князей Ярославичей (Изяслав, Святослав, Всеволод), то киевляне и сбежавшиеся в Киев смерды «створище Вече на Торговище» (на Подоле) и потребовали у князя Изяслава вооружения народа. Отказ князя явился поводом к восстанию населения, свержению Изяслава и провозглашению князем полоцкого князя Всеслава.

Укрепление власти князей, рост княжеского аппарата управления сократило роль и значение Веча. С середины XII в. исчезли случаи пригла-

шения Вечем князя. Одной из функций Веча было комплектование народного ополчения и выбор его командного состава – тысяцкого, сотских, десятских. Тысяцкий был начальником народного ополчения и выбирался, а затем назначался князем из феодальной верхушки. С течением времени эта должность приобрела наследственный характер.

В мирное время тысяцкий и сотские выполняли разнообразные поручения, чаще всего полицейского характера – по поддержанию порядка в столице княжества. «Уставная грамота» князя Всеволода Новгороду в 1136 г. определяла, что тысяцкий должен «управливати всякие дела торговые и гостинные и суд торговый». С помощью тысяцких князь «примучивали дань».

Из анализа государственного строя Древнерусского государства видно, что в формах его деятельности преобладало управление, которое еще недостаточно дифференцировалось по видам (административное, полицейское, финансовое и т.п.). Законодательство и суд имели еще довольно слабое развитие. Широкое распространение у древних славян получили обычаи. Они «имяху обычаи своя и законы отец своих и преданья, каждо свой нором». На это обычное право князь опирались в практике управления и суда.

В первой половине XI в. князь стали издавать отдельные законодательные акты («Уставы») и даже кодексы («Русская Правда», «Правда Ярославичей», «Пространная Русская Правда»), направленные на охрану феодальной собственности и личности самого феодала и его слуг. Но это были единичные, редко издаваемые законы. Из-за отсутствия совершенных форм тиражирования текста закона, средств сообщений и связи закон трудно было довести до сведения населения. Немногочисленные должностные лица княжеского управления не могли проверить исполнение законов населением.

В суде Древней Руси преобладал обвинительный процесс, который применялся к гражданским и уголовным делам и характеризовался активностью сторон, каждая из них старалась доказать свою правоту. Главную роль в доказательствах того времени играли поединок («поле»), присяга («крестное целование»), испытание огнем или водой («суд Божий»), признание обвиняемого, отказ от крестного целования или неявка в суд.

Князь, их посадники и тиуны выполняли функции посредников в судебном процессе, взимая за это посредничество определенную сумму («виру» – за убийство свободного человека, «продажу» – штраф за другие виды преступлений).

Несложность классовой структуры древнерусского общества и недостаточно выраженный классовый антагонизм не позволили суду занять важное место в государственном строе Древней Руси. В случае более острого проявления классового недовольства князь и бояре прибегали к внесудебным формам расправы – военному подавлению недовольства масс или шли на уступки.

Рост крупного землевладения и феодального хозяйства, дальнейшее развитие феодальных отношений вызывали стремление отдельных местных феодалов к политической самостоятельности. После смерти князя Владимира Святославовича, правление которого было «кульминационным пунктом» Древнерусского государства, началась ожесточенная борьба между его сыновьями, завершившаяся занятием киевского престола одним из его сыновей – Ярославом. В своем завещании Ярослав разделил государство между пятью сыновьями, старший из них – Изяслав получил киевский престол и считался главным из князей. Ярослав призвал слушаться его как отца («сего послушайте якоже послушаете мене»). Однако Ярославичи не долго жили в мире, между ними вспыхнула жестокая междоусобная борьба.

Для предупреждения междоусобий князья собирали феодальные съезды. На первом из них, в Любече в 1097 г., было принято решение, согласно которому каждый из князей должен был владеть землями своего отца и не покушаться на земли соседей («каждо держит отчину свою»). Но феодальные распри не прекратились. Отдельным князьям, например, внуку Ярослава Мудрого Владимиру Мономаху в 1113–1125 гг., удавалось на короткое время прекратить княжеские распри и восстановить государственное единство.

После смерти его сына Мстислава в 1132 г. Древнерусское государство прекратило свое существование. Некоторое время сохранялось лишь церковное единство (единый киевский митрополит).

После распада Древнерусского государства на территории Восточной Европы появилось множество феодальных государств— княжеств, крупнейшими из них были: Киевское, Переяславское, Черниговское, Новгородское, Смоленское, Полоцкое, Турово-Пинское, Галицко-Волынское, Ростово-Суздальское, Муромо-Рязанское.

При значительной пестроте экономических условий в среде этих феодальных государств различались три разновидности политического строя: феодальная монархия с сильными олигархическими тенденциями местного боярства (Галицко-Волынское княжество); феодальные республики (Новгородская и Псковская земли); феодальная монархия с сильной властью князя (Владимиристо-Суздальское княжество). Все остальные княжества были близки к первым двум разновидностям.

Крупным центром государственности в период феодальной раздробленности были Галицкое и Волынское княжества, расцвет которых начался во второй половине XII в. Плодородный чернозем, развитие ремесла и внутренней торговли, транзитные торговые пути – все это способствовало раннему и интенсивному складыванию феодальных отношений, росту княжеского, боярского и церковного землевладения. Характерной особенностью этих феодальных отношений было выделение богатой и влиятельной феодальной верхушки – бояр, «мужей», которые были не только

владельцами обширных феодальных латифундий, но играли огромную роль в верховном управлении этих княжеств. Крупнейшие феодалы составляли влиятельный феодальный совет князя, получали в «кормление» («держание») города и обширные области; в своих владениях галицкие и волыньские феодалы широко пользовались феодальным иммунитетом.

Между князьями и боярской верхушкой этих княжеств шла постоянная ожесточенная борьба за власть. Боярские мятежи и распри, монголо-татарское нашествие, борьба с венгерскими, немецкими, польскими и литовскими феодалами подорвали могущество Галицко-Волынского княжества. К середине XIV в. земли этого княжества были захвачены польскими, венгерскими и литовскими феодалами.

В Новгороде и Пскове сложился политический строй феодальной республики, чему способствовали расцвет городской жизни, ремесленного производства и оживленная посредническая торговля Новгорода и Пскова между Западной Европой и Востоком. Кроме территории самого Новгорода, разделенной на пять «концов», Новгородская земля включала другие города – «пригороды» (крупнейшим был Псков) и «пятины» в бассейне озер Ильмень, Ладожского и Онежского; обширные земли Северо-Восточной Европы составляли новгородские «колонии».

С образованием Древнерусского государства Новгородская земля вошла в его состав, но Новгород ранее других княжеств стал проводить более независимую политику. В 1015 г. получивший в «удел» Новгород князь Ярослав Владимирович отказался платить дань киевским князьям. Однако зависимость Новгорода от Киева сохранялась еще более 100 лет. Из Киева в Новгород направляли князя и посадника. В 1126 г. на Вече новгородцы выбрали себе посадника из новгородских бояр («вдаша посадничество Мирославу Гюратиницю»). Воспользовавшись народным восстанием 1136 г., направленным против непопулярного князя Всеволода Мстиславовича, новгородские бояре окончательно установили политический строй боярской республики, при которой Вече выбирало всех высших должностных лиц – новгородского владыку (епископа, а с 1165 г. – архиепископа), посадника, тысяцкого.

Большую роль в жизни Новгородской республики играло Вече. Формально оно являлось носителем верховной власти – разрешало вопросы войны и мира, заключало договоры с князьями, выбирало должностных лиц, разрешало многие вопросы внутренней политики (выдача жалованных и иммунитетных грамот, утверждение уставов и законов, в том числе «Новгородской судной грамоты» 1385 г.); Вече было верховным судом республики (смертные приговоры Веча приводились в исполнение немедленно – преступника сбрасывали в Волхов).

Вече собиралось на Ярославском дворе на Торговой площади под звон вечевого колокола. С высокого помоста («степени») должностные лица республики, и прежде всего посадник, оглашали повестку вечевого

собрания, руководили прениями. Большинство решений принималось голосом. Организаторам Веча редко удавалось добиться «единачества» (единогласия). Иногда страсти разгорались и доходили до потасовки. Неудовлетворенные собирали свое Вече на противоположной, Софийской стороне. Противники сходились к мосту через Волхов; на нем нередко происходило «большое губление людям». Перепуганная феодальная верхушка высылала владыку и все духовенство с иконами и хоругвями мирить противников. Решения Веча оформлялись в особой канцелярии – «вечевой избе», возглавляемой вечевым дьяком; здесь же находилась печать «великого Новгорода».

Дворянская и буржуазная историография идеализировала государственный строй Новгородской республики как «народоправство». В действительности это была феодальная республика, власть в которой принадлежала боярской верхушке. Всемогущим органом боярства был феодальный совет «господ»; председателем его был архиепископ – крупнейший феодал Новгородской республики, хранитель государственной казны; совет «господ» заседал в его покоях на Софийской стороне. Это был весьма многолюдный орган (число членов совета достигало 300 чел.): в его состав входили князь, «степенные» (то есть, находящиеся в данное время в должности и выступающие на Вече с помоста – «степени»), «старые» (бывшие ранее в этой должности) посадские и тысяцкие и наиболее знатные бояре, иногда приглашались должностные лица поменьше («кончанские старосты»). Совет «господ» подготавливал повестку вечевых заседаний, разрабатывал меры воздействия на решения Веча, осуществлял контроль за должностными лицами республики. Фактически совет «господ», а не Вече являлся высшим государственным органом республики.

Исполнительную власть Веча и совета «господ» осуществляли посадник и тысяцкий. Посадник созывал Вече, открывал его заседание, оглашал повестку, исполнял решения Веча, участвовал во внешних сношениях, контролировал действия князя, которого сопровождал в походе, осуществлял судебные функции. Посадник избирался из бояр на длительное время. За 1126–1400 гг. было 275 посадников примерно из 40 наиболее могущественных боярских фамилий. Ближайшим помощником посадника был тысяцкий – предводитель городского ополчения, а в мирное время – должностное лицо, осуществлявшее полицейский надзор за порядком в городе.

После изгнания последнего удельного князя в 1136 г. Новгородская республика сама приглашала князя. Это было закреплено феодальным съездом русских князей в 1196 г., признавшим право новгородцев, «где им любо, дуже себя князя поймают». Приглашаемый новгородским Вече князь был простым военачальником, которого «нанимала» республика; его роль в государственном управлении и суде была очень скромной. С

каждым князем республика заключала договор, по которому обе стороны целовали крест исполнять взятые на себя обязательства: князь — «держать Новгород в старине, без обиды», защищать от врагов, не начинать войны без решения Веча, судить только вместе с посадником, не заводить на территории республики земельных владений; Вече обязывалось выделять в пользу князя определенные доходы. В случае нарушения князем принятых обязательств Вече «указывало дорогу» князю из Новгорода, то есть, изгоняло его.

В Новгороде существовали и другие должностные лица – во главе «концов» Новгорода стояли «кончанские», а улиц – «уличанские» старосты; эти старосты выбирались на соответствующих собраниях. В пригороды, «пятины» и «колонии» республика назначала своих посадников из новгородских или местных бояр, они «кормились» за счет населения. Города и волости делились на сотни, потуги, погосты во главе с сотскими и старостами.

История Новгородской республики XIII—XV вв. полна проявлений ожесточенной классовой борьбы городских низов и феодально зависимого населения против бояр и верхов купечества. Во время городских восстаний 1207, 1230, 1311, 1327, 1332, 1418 гг. восставшие низы нередко громили дворы владыки, посадника, тысяцкого, бояр. С большим трудом и кровопролитием феодальной верхушке удавалось подавлять эти восстания.

С переменным успехом Новгородская республика вела борьбу с владимиристо-суздальскими и московскими князьями, прибегая нередко в этой борьбе к союзу с литовскими и польскими феодалами. Новгородская и Псковская республики были передовыми форпостами борьбы с ливонскими рыцарями и шведскими феодалами; эта борьба отнимала много сил у Новгорода и Пскова.

Борьба московских князей за освобождение от монголо-татарского ига и их тенденции к «собиранию Руси» находили сочувствие и поддержку простых людей Новгородской республики. Воспользовавшись этими симпатиями низов и непопулярной внешнеполитической ориентацией новгородского боярства, великий князь «всея Руси» Иван III в 1478 г. ликвидировал независимость Новгородской республики. Государственный строй другой феодальной республики – Псковской – был близок к новгородскому. Псковская республика недолго пережила Новгородскую. В 1510 г. ее территория была присоединена к Русскому государству.

Земли Владимиро-Суздальского княжества находились в междуречье Оки и Волги. Именно здесь исторически сложилось ядро будущего Русского централизованного государства. Возникновение этого княжества с центрами в Ростове и Суздале началось при сыне Владимира Мономаха Юрии, по прозвищу Долгорукий (умер в 1157 г.), основавшем здесь ряд городов, в том числе Москву (1147 г.)

Политическое обособление отдельных княжеств ограничило владения киевского князя окрестностями Киева. Однако политическая роль Киева как центра всех Русских земель сохранялась вплоть до монголо-татарского нашествия. Великокняжеским киевским престолом стремились овладеть более сильные галицко-волынские и ростово-суздальские князья. Юрий Долгорукий принял участие в этой борьбе и, заняв к концу своей жизни Киев, перебрался на юг. Его сын Андрей Боголюбский окончательно обосновался в Ростово-Суздальском княжестве. Желая стать «самовластцем в своей земле», Андрей Боголюбский перенес столицу из боярского Ростова в один из «младших» городов – Владимир, вел ожесточенную борьбу с боярством и погиб в результате боярского заговора в 1174 г. После непродолжительной междоусобной борьбы великокняжеский престол занял его младший брат – Всеволод Большое Гнездо (1176–1212 гг.), который продолжил политику отца и брата по укреплению великокняжеской власти. Его высокое положение среди русских князей отмечал автор «Слова о полку Игореве».

Со времени монголо-татарских завоеваний политический строй русских княжеств изменился. Верховным правителем русских князей и их арбитром в междоусобицах стал монгольский хан, который раздавал «ярлыки» (жалованные грамоты) на княжения по собственному произволу. Особые монголо-татарские чиновники – «численники» – произвели перепись населения, обложив его данью – «выходом»; сбор дани монголо-татары сначала проводили сами, а затем стали поручать отдельным князьям. Для сбора, а затем для надзора за ним в княжества были назначены золотоордынские наместники – «баскаки». Для связи русских княжеств с Золотой Ордой монголы учредили постоянные станции – «ямы» («дзям» – искаженное монгольское «дорога»), с приписанными к ним селениями для поставки лошадей.

В начале XIV в. возвышается небольшое Московское княжество. Производительные силы окрестностей Москвы, расположенной на перекрестке сухопутных и водных торговых путей, меньше пострадали от монголо-татарского нашествия. Пользуясь покровительством золотоордынских ханов, первые московские князья увеличивали свои владения за счет соседей. В первой четверти XIV в. московские князья – внуки Александра Невского – Юрий и Иван Даниловичи вели ожесточенную борьбу с тверскими князьями за политическую гегемонию среди русских княжеств. С 1325 г. Иван Данилович (Калита) получил «ярлык» на великое княжение с титулом великого князя «всея Руси». При нем в Москву из Владимира переехал митрополит Феогност; Москва стала не только политическим, но и церковным центром русских княжеств.

Преодоление экономической замкнутости, рост городов и ремесла в XIV – первой половине XV в. создавали условия для политического объединения русских княжеств в единое государство, что ускорялось

борьбой за политическую независимость, за ликвидацию монголо-татарского ига. В 1380 г. объединенные силы русских княжеств во главе с московским князем Дмитрием Ивановичем Донским нанесли решающий удар по Золотой Орде, разгромив монгольские войска на Куликовом поле. Эта победа закрепила за Москвой политическую гегемонию среди русских княжеств. Москва стала центром объединения Русских земель.

Великие князья (ростово-суздальские, владими́ро-суздальские, московские) возглавляли целую иерархию феодалов из удельных князей и бояр, взаимоотношения с которыми определялись договорными и жалованными грамотами, устанавливавшими различные степени вассальной зависимости – от полусамостоятельной до прямой зависимости. В договорах князья признавали великого князя «братом старейшим», обязывались действовать «заодин» против врагов, определяли некоторые общие порядки внутри княжеств (выдачу беглых холопов, таможенную политику); одновременно во многих грамотах подчеркивалась территориальная неприкосновенность каждой из договаривающихся сторон («тебе знати своя отчина, а мне знати своя отчина»). Жалованные грамоты выдавались великими князьями тем вассалам, чьи земли входили в состав великого княжества (князьям, боярам, монастырям), и определяли феодальный иммунитет, то есть, право осуществления этими феодалами на своих землях некоторых государственных функций (суда или сбора налогов) без вмешательства великокняжеской администрации.

С усилением власти князей междуречья Оки и Волги Вече потеряло всякое значение и исчезло во второй четверти XIII в. Большое значение при князе имел феодальный совет, состоявший из 10–15 наиболее знатных бояр. В первой половине XV в. из среды боярства выделилась особая категория «бояр введенных» – постоянных советников великого князя и исполнителей его поручений по всем вопросам государственного управления. Большое значение в феодальном совете имели такие должностные лица, как тысяцкий, окольник и казначей.

Должность тысяцкого в Московском княжестве превратилась в наследственную; ее узурпировали определенные боярские фамилии (Хвостовы-Воронцовы, Вельяминовы и др.). Самостоятельность этого начальника городского ополчения, ведавшего московским населением в судебном и финансовом отношении, превращала его в главу боярской оппозиции возрастанью власти великого князя – пережиток феодальной раздробленности в управлении Москвой. В 1373 г., когда «представися» тысяцкий Василий Протасьев, эта должность была упразднена. Оскорбленный нарушением своих наследственных прав, сын последнего тысяцкого – Иван бежал в Тверь; впоследствии он был казнен Дмитрием Донским.

Должности окольника и казначея были тесно связаны с ростом власти и единодержавия великого князя московского. Окольник был ближайшим советником и исполнителем поручений великого князя,

особенно в области дворцового управления. Особое место в государственном строе Московского княжества стал занимать казначей – хранитель великокняжеской казны и архива (духовных, договорных грамот, ханских «ярлыков» и др.). Именно при казначее сложилось еще до образования централизованного государства первое государственное учреждение – Казна (впоследствии Казенный двор). В 1450 г. впервые упоминается казенный дьяк, а в 1467 г. – казенный подьячий – должностные лица, ведающие делопроизводством этого государственного учреждения. Являясь главой важнейшего ведомства, сложившегося ранее других, казначей, помимо основных своих функций, осуществлял некоторые другие общегосударственные задачи – ведал ямскими, поместными, холопскими и посольскими делами. Делопроизводство по этим делам велось также на Казенном дворе.

Феодальный совет вместе с князем осуществлял законодательные функции и верховное управление, был окончательной инстанцией суда. Личное хозяйство великого князя не входило в компетенцию феодального совета. Отдельные отрасли этого хозяйства – «пути» поручались некоторым боярам, которые получили название «бояр путных». В ведомстве каждого «пути» находились земли, села, деревни и т.п. Каждому «путному» боярину были подведомственны низшие должностные лица (ключники, посельские). Лицо, возглавлявшее «путь», получало право управления и суда в отношении населения территории, подведомственной данному «пути»; кроме того, в его пользу поступала часть доходов от сборов с этого населения.

«Пути», как зачатки отдельных дворцовых ведомств в форме поручений – «кормлений», появились довольно рано. Уже в договорной грамоте сыновей Ивана Калиты (середина XIV в.) упоминались сокольничий, конюший и ловчий «пути». Впоследствии встречались стольничий и чашничий «пути». «Путные» бояре, возглавлявшие эти «пути», имели соответствующие наименования: сокольник, конюший, ловчий, стольник, чашник.

Местное управление Владимиро-Суздальского и Московского княжеств первоначально было очень несложным. В городах находились наместники, в сельских местностях (волостях) – «волостели». С ростом территории Московского княжества в XIV – первой половине XV в. административно-территориальное деление усложнилось. Княжество подразделялось на обширные уезды. Каждый уезд представлял собой большой округ, состоявший из города и окружающих его земель. Уезд делился на волости и станы. Иногда это были равнозначные территориальные единицы, иногда волости делились на станы. Городом и пригородным станом управлял наместник великого князя из бояр, а волостями — «волостели» из более мелких феодалов. Они были часто вполне

самостоятельными от наместников, только имели меньше прав в области суда и расправы.

Местное управление этого времени было построено на системе «кормлений». Назначение на «кормление» было средством вознаграждения князей, бояр и более мелких феодалов за их службу великому князю. В период образования Русского централизованного государства власть назначенных великим князем на «кормление» наместников и «волостелей» была более прогрессивной, чем власть удельных князей; она способствовала централизации государства.

Каждый из наместников и «волостелей» за управление уездом или волостью «вместо» великого князя (отсюда термин «наместник») жалования не получал, а должен был «кормиться» за счет населения. Приехавшего на «кормление» наместника население встречало «выезжим кормом». Несколько раз (на Рождество, Пасху и Петров день) население было обязано поставлять наместнику основной «корм» («урочный») в форме самых различных продуктов: хлеба, мяса, фуража для лошадей и т.п. Если жители забывали платить «корма», то наместник направлялся собирать «корм» сам, осуществляя его в форме «полюдьа». В пользу наместника поступала часть различных пошлин с торгов и лавок (половочные, таможенные, судебные, брачные) и т.п.

Взимаемые с населения «корма» были настолько велики, что из него «кормились» не только наместник или волостель с их семьями, но и их многочисленная челядь. Административному персоналу наместника полагался особый «корм». Этот персонал состоял из тиунов – судей, доводчиков (лица, осуществлявшие вызов в суд) и праветчиков (судебных исполнителей). Все эти должностные лица были чаще всего дворовыми людьми наместника или «волостеля».

Наместники и «волостели» имели очень широкие полномочия по управлению населением «судом и расправой», то есть, имели административно-полицейские, судебные и прочие функции, кроме тех случаев, когда отдельные лица или селения по особой грамоте освобождались от наместничьего суда. Судебные права наместников были велики. Наместник-кормленщик с боярским судом рассматривал все судебные дела окончательно, а наместник «без боярского суда» был обязан докладывать о наиболее важных уголовных и холопских делах в Москву особой боярской судебной коллегии княжеского совета, которой принадлежало окончательное право разрешения этих дел.

Для кормленщика суд был значительным источником дохода. За правонарушение преступник осуждался к «продаже» – конфискации имущества в пользу кормленщика за вычетом вознаграждения пострадавшего. Более мелкие преступления и иски давали наместникам и волостелям также значительные доходы «противень против исцово», то есть, пеню, равную

иску, или «вполы исцова» – половину иска. Наместники ведали служилыми людьми в городах, имели нередко военные функции.

Система «кормлений» первоначально ничем не ограничивалась. «Кормленная» грамота, выдаваемая наместнику, часто была довольно лаконичной и содержала стереотипную фразу – призыв к населению: «И вы, все люди тое волости, чтите его (то есть, наместника или «волостеля») и слушайте, а он вас ведает и судит и ходит у вас по всем по тому, как было преж сего». Феодальный иммунитет, система «кормлений» и «путей» были характерны для государственного строя всех русских княжеств периода феодальной раздробленности.

Усиление центростремительных тенденций в Московском княжестве отразилось на этих особенностях государственного строя. С середины XV в. начался процесс их постепенного изживания: иммунитетные права феодальных владетелей стеснялись, функции наместников ограничивались, а их права и доходы регламентировались. При казначее складывалось государственное учреждение (казна, казенный двор) с широкими общегосударственными функциями – прообраз ряда будущих приказов. Формирование системы государственных учреждений (государственного аппарата) относится к периоду Русского централизованного государства.

Образование национальных централизованных государств в эпоху феодализма явилось закономерным процессом, вызванным определенными социально-экономическими и политическими условиями. Развитие в XV в. общественного разделения труда привело к дальнейшему росту ремесленного производства, центрами которого становились города. Их неземледельческое население нуждалось в сельскохозяйственных продуктах, а сельское население – в ремесленной продукции. Общественное разделение труда усиливало экономические связи между городом и деревней, между отдельными городами, областями, феодальными княжествами.

Рост товарно-денежных отношений ломал феодальное натуральное хозяйство, вызывал заинтересованность феодалов в получении избыточного продукта с зависимого населения, толкал их на увеличение феодальной эксплуатации, что обостряло классовую борьбу. Бесконечные феодальные раздоры периода феодальной раздробленности наносили вред развитию торговли и ремесла.

Все эти причины приводили к образованию национальных централизованных государств, которые в то время могли сложиться лишь в монархической форме. Только сильная власть с централизованным государственным бюрократическим аппаратом могла преодолеть сопротивление независимых крупных феодалов, подавить всякое проявление недовольства населения.

В самом феодальном классе к этому времени появилась большая новая общественная группа – служилое дворянство, составлявшее значительную часть войска. В отличие от крупных феодалов, наследственно владевших

землями, населенными зависимым крестьянством, для служилого дворянства это владение носило условный характер – оно получало земли на время службы. В борьбе с крупными феодалами центральная власть опиралась на дворянство и города, заинтересованные в создании централизованного государства.

В основе объединения Русских земель в единое национальное государство, как и на Западе, лежали те же социально-экономические и политические условия, но здесь были свои особенности. Создание централизованного государства здесь опередило процесс окончательного складывания единого всероссийского рынка и образования нации. Объединение Русских земель вокруг Москвы и формирование Русского централизованного государства было ускорено борьбой русского народа с внешней опасностью.

Для осуществления этих внешнеполитических задач потребовалась сильная и многочисленная армия с соответствующими учреждениями. Кроме того, в условиях возраставшей феодальной эксплуатации и обострения классовой борьбы феодалы, особенно служилое дворянство, были не способны собственными силами подавлять сопротивление эксплуатируемого большинства, потребовалось усиление суда и полиции, создание и укрепление соответствующих им карательных учреждений в центре и на местах.

Образование Русского централизованного государства завершилось к концу XV в. В XVI в. продолжалось его укрепление, выразившееся прежде всего в возрастании роли и значения носителя верховной власти, изменившего свой титул великого князя на титул царя, установившего самодержавную форму правления, опираясь на поместное служилое дворянство. В это же время сложился государственный аппарат.

Главнейшими помощниками великого князя, а затем и царя являлись крупные феодалы – бояре, способные выставлять в случае войны собственные вооруженные силы. Выражением их относительной политической самостоятельности в централизованном государстве был феодальный иммунитет. Великий князь московский и царь «всей Руси» разделял свою власть с боярской аристократией в высшем органе централизованного государства – Боярской Думе. В состав этого органа, кроме бояр московского князя, входили бывшие удельные князья и их бояре. В первой половине XVI в. в составе Боярской Думы появились менее знатные феодалы – окольничие, а также представители поместного служилого дворянства – думные дворяне («дети боярские, которые в думе живут») и верховной служилой бюрократии – думные дьяки, последние вели думское дело-производство.

Поскольку великий князь (царь) разделял свою власть с крупнейшими феодалами страны, постольку функции Боярской Думы были неотделимы от его прерогатив. Боярская Дума разрешала важнейшие государственные

дела. Ею были утверждены «Судебники» 1497 г. и 1550 г. Статья 98 Судебника 1550 г. считала приговор Боярской Думы необходимым элементом законодательства: «а которые будут дела новые, и в сем «Судебнике» не написаны, и как те дела с государства доклада и со всех бояр приговор вершатся».

Боярская Дума была законодательным органом. Вместе с великим князем, а затем и царем она утверждала различные «уставы» и «уроки», новые налоги и т.д. В большинстве законов XVI в. есть такая формулировка: «уложил царь со своими бояры». Боярская Дума была органом высшего управления страной. Она осуществляла общее руководство приказами, надзирала за местным управлением, принимала решения по вопросам организации армии, земельным делам. В период отъезда или болезни великого князя или царя Боярская Дума осуществляла управление государством самостоятельно; она решала также важнейшие внешнеполитические дела.

Заседания Боярской Думы происходили в Кремле – в Грановитой палате, иногда в личной половине дворца (Передней, Столовой или Золотой палатах), реже вне дворца (например, в опричном дворце Ивана IV в Москве или Александровской слободе). В XVI в. Боярская Дума собиралась три раза в неделю. Ее заседания нередко проходили довольно бурно. Бояре часто возражали самому великому князю или царю. И он был вынужден выслушивать их «высокоумничание». Укрепляя свою власть, московские великие князья и цари XVI в. (Василий III, Иван IV, Борис Годунов) стремились ослабить роль и значение этой боярской аристократии.

В середине XVI в. из Боярской Думы выделилась так называемая «комната», «ближняя Дума» – более узкий состав верных царю людей, с которыми он решал важнейшие, тайные, экстренные и придворные дела. С мнениями этой «ближней Думы», царь выступал на заседаниях Боярской Думы.

В 1547–1560 гг., в правление Ивана Грозного, при молодом царе действовал неофициальный совет в составе поместного дворянина, царского «ложничего», А. Адашева, священника Благовещенского собора А. Сильвестра, кн. Д. Курлятева, кн. А. Курбского и некоторых других лиц. Эта «Избранная Рада», как впоследствии назвал ее кн. А. Курбский, провела ряд важнейших реформ (судебную, военную, земскую и т.д.), определяла основное направление внутренней и внешней политики и на некоторое время оттеснила Боярскую Думу от разрешения важнейших вопросов законодательства и управления.

Деятельность опричнины в 1565–1572 гг. была направлена не только на подрыв экономической мощи боярства, но и на физическое истребление представителей наиболее строптивых феодальных фамилий. Их место в Боярской Думе заняли родственники царя, менее знатные окольные, думные дворяне, думные дьяки. В период опричнины существовало две

Боярские Думы – в опричнине и земщине, а также особые опричные приказы. После смерти Ивана Грозного роль Боярской Думы опять возросла. Особенно возросло ее значение в отдельные периоды иностранной интервенции и крестьянской войны в начале XVII в.

С появлением новых слоев в среде правящего класса (прежде всего поместного дворянства, дворян и детей боярских) тесно связано возникновение Земских Соборов – периодически созываемых совещаний для обсуждения и разрешения важнейших вопросов внутренней и внешней политики. Кроме Боярской Думы и верхушки духовенства («Освященный Собор»), Земские Соборы включали представителей поместного дворянства и посадских верхов.

Представляя более широкие, чем Боярская дума, слои правящих верхов, Земские Соборы в своих решениях поддерживали московских царей. В противоположность ограничивавшей единодержавие царя Боярской Думе, Земские Соборы служили орудием укрепления самодержавия. Существование Земских Соборов и Боярской Думы означало слабость не только носителя верховной власти – царя, но и государственного аппарата централизованного государства, в силу чего верховная власть вынуждена была прибегать к прямой и непосредственной помощи феодального класса и верхов посада.

Появление Земских Соборов относится к середине XVI в., хотя есть известие о наличии неполного Собора еще в 1471 г., накануне похода московских войск на Новгород. Отрывочны и туманны известия о знаменитом «Соборе примирения» в феврале 1549 г., на котором запуганный народным движением Иван Грозный обещал уничтожить «хищения и неправды», призывая правящие верхи, под угрозой опал и казней простить взаимные обиды и сплотиться. Постановлением этого Собора «дети боярские» изымались из подсудности наместников-бояр и получили право обращаться к суду самого государя. Это постановление было закреплено в статье 64 «Судебника» 1550 г.

Сохранились более подробные сведения о Земском Соборе 1566 г. во время Ливонской войны. Создание коалиции Ливонского ордена с Польшей, Швецией и Данией, первые неудачи войны и предложение Польшей невыгодного мира вызвали потребность в созыве Земского Собора. Сохранившаяся «приговорная» грамота Собора дает возможность подсчитать его состав: Собор состоял из Боярской Думы (29 чел.), духовенства (32 чел.), дворян (196 чел.), дьяков и приказных (33 чел.), московских гостей и купцов (53 чел.), помещиков пограничной полосы (торопецких и луцких) и смолян, переведенных на жительство в Москву. Обе последние группировки были приглашены на Собор как знатоки местности, служившей театром военных действий. Таким образом, из 374 участников Собора приходилось 205 дворян, 75 гостей, московских купцов и смолян. Исследовавший этот Земский Собор В. О. Ключевский доказал,

что он представлял собой совещание правительства с приглашенными им командирами, чиновниками государственного аппарата и прочими должностными лицами.

Крайне скудны сведения о Соборе 1584 г. На Земский Собор 1598г. собралось 417 чел.: Боярская Дума (42 чел.), духовенство во главе с патриархом (82 чел.), стольники (45 чел.), дьяки (10 чел.), дворяне и посадские (201 чел.) На этом Соборе присутствовал новый элемент – «из городов выбор». По предложению патриарха, собравшиеся «обрали... на царство» Бориса Годунова.

В годы польско-шведской интервенции и народных волнений в начале XVII в. Земские Соборы носили характер узких по составу, наспех собранных заседаний, выдававших свои решения за мнение «всей земли».

Наиболее многолюдным из всех Земских Соборов был Собор, открывшийся в январе 1613 г., после изгнания польских интервентов из Москвы, для «обирания государьского». На нем присутствовало ок. 700 чел. Это был единственный Земский Собор, на котором присутствовали представители стрельцов, казаков и даже черносошных крестьян. На соборе развернулась борьба различных группировок, предлагавших кандидатуры кн. В. Голицына, кн. Д. Трубецкого, кн. Д. Пожарского, кн. В. Шуйского, И. Воротынского. Победила группировка, поддержавшая кандидатуру Михаила Романова, сына патриарха Филарета, связанного родственными узами с бывшей династией Рюриковичей; 16-летний Михаил Романов импонировал некоторым боярам. Один из них – Ф.Шереметев выразил эту мысль в частном письме в таких словах: «Выберем-де Мишу Романова, он, еще молод и разумом еще не дошел... и будет поваден». Большинство Собора 7 февраля высказалось за Михаила Романова.

Рост территории Московского княжества, усложнение внутри- и внешнеполитических задач государства потребовали увеличения численности исполнителей указов и распоряжений великого князя. Старая небольшая группа бояр уже не смогла со всем этим справиться. В таких условиях осуществление функции государства поручалось отдельным боярам, а также неродовитым, но грамотным чиновникам – дьякам. Постепенно эти нерегулярные поручения («приказы») получили постоянный характер. Первоначально в XV в. несложность функций государства позволяла осуществлять эти поручения без вспомогательного аппарата. Но с усложнением задач государства лицам, возглавлявшим приказ, давались «для письма» чиновники помельче – подьячие. Таким путем «приказ» из временного поручения какому-нибудь должностному лицу (боярину, дьяку) приобрел значение государственного учреждения с определенными функциями, штатом чиновников, бюджетом и бумажным деломпроизводством. В дальнейшем эти государственные учреждения усложнялись – в их ведении находилось осуществление разнородных по

характеру задач, увеличился штат, появились структурные части, возросло делопроизводство.

Объединение Русских земель вокруг Москвы, борьба Русского государства с монголами, турками, Ливонским Орденом, польскими и литовскими феодалами требовали постоянного усовершенствования вооруженных сил. Ряд первых государственных учреждений Русского централизованного государства имеет военное назначение. К этой группе относятся Разрядный и Поместный приказы, а также Оружейная палата. Во второй половине XVI в. появились другие приказы этой группы – Стрелецкий, Пушкарский, Оружейный, Бронный, Аптекарский, Каменных дел. Разрядный приказ возник при дьяке «с разрядом» (или «разрядном дьяке»), о существовании которого есть упоминания еще в росписи воевод новгородского похода 1478 г. Сам приказ возник позднее. В одной из разрядных книг сообщается о том, что в лето 7039 г. (1531 г.) «князь великий наложил опалу свою на князя Ивана Воротынского... и велел их с Тулы дьяку Афанасию Курицыну привести к Москве в Разряд».

Разрядный приказ ведал личным составом армии Русского государства – заведовал их комплектованием, учетом, денежными и поместными окладами. На особых смотрах, проводимых Разрядным приказом для дворян и детей дворянских, определялась способность их к воинской службе. Каждого нового служилого человека («новика») на смотре «верстали» на военную службу, то есть, определяли размер его земельного или денежного жалованья. Первоначально существовало до 25 «статей» этого «верстанья», к концу XVI в. их число было сведено до шести. Для определения в «статью» учитывалось «отечество» (происхождение), опыт предыдущей службы и т.д. Верстание по первой статье давало служилому человеку 350 четей (четь это четверть – примерно 1/2 дес., или 1/3 га) земли и 12 руб. жалованья в год. Самая низшая статья давала 100 четей земли и 5 руб. в год.

Служилые люди были обязаны выходить на смотры и войну «конны, людны и оружны», то есть, выставлять вооруженных слуг или холопов, в начале «по силе», а со времени издания «Уложения о службе» 1555 г. — «со ста четвертей добрые угожей земли человек на коне и в доспесе в полном, а в дальний поход с дву конь». Смотра по службе, приказ увеличивал или уменьшал оклад, повышал или понижал их в чине. За неисправную службу или отсутствие («нетство») приказ мог не только понизить, но и отобрать данные за службу «в оклад» земли. Разрядный приказ тщательно вел книги всем служилым людям в государстве с обозначением их поместного и денежного жалованья. Эти списки дворянам и детям боярским, составлявшиеся при «разборе», «верстании» и «раздаче» им жалованья, назывались «десятьями». Разрядный приказ давал распоряжения относительно похода и содержания войска. Он же заведовал постройкой крепостей, пограничными городами, включая их население и земли; ведал приказ и пограничной службой.

Кроме военных функций, приказ имел и чисто административные функции по личному составу государственного аппарата. Он назначал наместников и волостелей, воевод, послов, судей приказов, осуществлял суд над чиновниками, не оправдавшими доверия, разбирал местнические дела. Во второй половине XVI в. Разрядный приказ приобрел значение важнейшего приказа Русского государства. В конце XVI в. ему были окончательно подчинены сохранившиеся еще от феодальной раздробленности областные разряды (Новгородский, Смоленский, Рязанский), которые приобрели в дальнейшем характер военно-окружных управлений.

С деятельностью Разрядного приказа связан и другой важнейший приказ этой группы – Поместный, возникновение которого также связано с ростом значения служилого дворянства. Если Разрядный приказ устанавливал поместный «оклад» (земельное жалованье за службу), то наделение («дача в оклад») осуществлял Поместный приказ. До образования этого приказа и то и другое производил Разрядный приказ. Поместный приказ вырос из должности поместного дьяка, упоминаемого еще в конце XV в. Само учреждение при этом дьяке сложилось позже, образование его было связано с поместной реформой 1555 г.; в этом году впервые упоминается Поместная изба. В 1577 г. впервые встречается упоминание Поместного приказа.

Поместный приказ заведовал государственными землями, раздаваемыми в качестве поместий. Обычно всякий, кто определялся на службу, подавал в Разрядный приказ челобитную с просьбой выделить ему поместье. В Разряде наводили справки о том, что этот человек числился на службе и за ним еще нет земель, затем посылали в Поместный приказ отписку или указ об отмежевании ему определенного количества земель. Пожалование официально проводилось от лица царя и Боярской Думы. Царская резолюция, записанная думным дьяком, или списки на верстание (десятни) были основанием для выдачи жалованной грамоты помещику и дальнейшего наделения его землей.

В приказе велись книги с обозначением размеров всех поместий. Эти книги назывались даточными. Приказ посылал писцов, дозорщиков, межевщиков и других чиновников для составления различных учетных документов – писцовых, переписных, окладных, дозорных, приправочных, межевых и т.п. Поместный приказ рассматривал споры по земельным делам служилых людей, собирая подати с земель, находившихся в его владениях.

С середины XVI в. появилась новая, менее привилегированная, категория служилых людей по «прибору», получавших за свою службу не земельное, а денежное, а иногда и натуральное (хлебное) жалованье. Это были стрельцы-пехотинцы, вооруженные огнестрельным оружием и проживавшие в городах особыми слободами. С появлением стрельцов связано создание Стрелецкого приказа, впервые упоминаемого в 1571 г.

Этот приказ заведовал стрельцами в административном, военном и служебном отношениях.

В конце XV в. возникла Оружейная палата – арсенал Русского государства, ведавший изготовлением и хранением оружия. В 1511 г. появилась должность оружничего, возглавлявшего эту палату. Руководство изготовлением ручного холодного и огнестрельного оружия (мушкеты, сабли, копья), а также защитного снаряжения (брони, шлемы, панцири) с 1573 г. осуществлял Бронный приказ.

Развитие артиллерии в Русском государстве в Ливонскую войну привело к образованию в 1577 г. Пушкарского приказа, который был главным артиллерийским управлением Русского государства. Он ведал производством «наряда» – пушек, снарядов и пороха, а также различными предприятиями – Пушечным двором с кузницами на реке Неглинной, пороховыми заводами («мельницами») на реке Яузе, Колесной слободой на реке Шелони. Приказу были подчинены мастеровые, работавшие на этих предприятиях – пушечные литейщики, пороховщики, кузнецы, а также обслуживавший артиллерию персонал (пушкарки, воротники, затинщики).

Приказ каменных дел был учрежден в конце 1583 – начале 1584 г. и заведовал «записными» каменщиками, кирпичниками и другими ремесленниками строительного дела, проживавшими отдельными слободами в городах. В его ведении находились каменоломни и кирпичные сараи. Приказ руководил постройкой укреплений в Москве (строительство Белого города в 1537 г., перестройка Китай-города в 1595 г.) и Смоленска, а в первой трети XVII в. – Вязьмы, Можайска и Коломны. Ведал приказ постройкой и ремонтом некоторых гражданских зданий, а также церковей и монастырей.

Значительную группу приказов Русского государства составляли дворцовые приказы, руководившие отдельными отраслями великокняжеского, а затем царского хозяйства. Так как вопросы дворцового хозяйства не подлежали рассмотрению в Боярской Думе, то у великих князей рано появилась потребность в создании специального аппарата дворцового управления. Одним из самых древних приказов Русского государства был Казенный приказ, который был не только дворцовым, но и общегосударственным учреждением. Первое упоминание о Казенном дворе относится к 1493 г., но следы существования этого учреждения встречаются гораздо раньше (в 50–60-х гг. XI в.). Само наименование «Казенный приказ» впервые встречается в 1512 г.

Во второй половине XV в. казначей осуществлял общегосударственные задачи. На Казенном дворе находился печатник-хранитель «большой государственной печати», прилагаемой к важнейшим общегосударственным документам (прежде всего документам дипломатического характера).

В первой половине XVI в. в помощь казначею по отдельным государственным функциям появились соответствующие дьяки – ямской, посольский, поместный. Первоначально они подчинялись казначею, и их делопроизводство велось на Казенном дворе, но с течением времени они обособились на своих «дворах» или в приказах как начальники соответствующих самостоятельных государственных учреждений. Но даже после образования самостоятельных Посольского, Поместного, Ямского и Холопьяго приказов казначей продолжал сохранять огромное значение в общегосударственных делах, особенно в вопросах внешней политики. Гораздо меньшее общегосударственное значение имели другие дворцовые приказы, возникшие из соответствующих «путей» периода феодальной раздробленности. С 1501 г. встречается первое упоминание о Дворцовой избе, которая лишь с 1572 г. стала именоваться Приказом большого дворца. Его возглавлял дворецкий и двое дьяков. Этот приказ заведовал великокняжеским хозяйством, обслуживающим персоналом двора, управлял дворцовыми землями и дворцовыми крестьянами.

В конце XV – начале XVI в. сложился Конюшенный приказ, ведавший царской конюшней, конюшенными слободами великого князя. В XVI в. упоминаются Ловчий и Сокольничий приказы; во главе их нередко стоял один боярин. Во второй половине XVI в. известен Постельничий приказ, заведовавший великокняжеской (царской) спальней. Все лица, возглавлявшие дворцовые приказы (дворецкий, конюший, ловчий, сокольничий, постельничий), были боярами.

С образованием Русского централизованного государства возросли его международные связи. Это повлекло за собой появление в 1486 г. особой должности посольского дьяка. По-прежнему все важнейшие решения по вопросам внешней политики царь принимал «поговоря с братьею и бояры», то есть, местом общего руководства внешней политикой была Боярская Дума. Переговоры с послами всегда вела специальная думская комиссия из бояр и посольского дьяка, который вскоре стал думным дьяком. Посольский дьяк выступал посредником между Боярской Думой и послами. Он вел дипломатическую переписку и присутствовал на заседаниях Боярской Думы. Для переписки первоначально использовался канцелярский аппарат Казенного двора, где происходили заседания думской комиссии и посольского дьяка с послами. Впервые Посольская изба упоминается в 1549 г., впоследствии она именуется как Посольский приказ. В XVI в. в нем находились подьячие, переводчики (для письменного перевода) и толмачи (для устного перевода).

Еще в период феодальной раздробленности на некоторых дорогах, на расстоянии в 30–40 верст друг от друга, учреждались «ямы» – пункты, куда окрестное население было обязано поставлять определенное количество лошадей, подвод, корм; оно же осуществляло ямскую гоньбу. Каждым «ямом» заведовал ямщик, при котором был особый ямской двор.

С образованием централизованного государства значение ямской службы возросло: по дорогам Русского государства, идущим от Новгорода, Смоленска, с юга от «яма» к «яму», ехали ко двору великого князя, а затем и царя московского, иностранные послы, из Москвы по этим же дорогам передвигались великокняжеские и царские воеводы и чиновники. В 1490 г. упоминается ямской дьяк Тимофей Маклаков. Первоначально при ямских дьяках не было специального учреждения и они, как и некоторые другие дьяки, заведовавшие отдельными отраслями управления, пользовались сложившимся давно канцелярским аппаратом Казенного приказа. В 1550 г. впервые упоминается Ямская изба, а с 1574 г. – Ямской приказ.

В тесной связи с возросшими задачами Русского государства, увеличением войска, усложнением государственного управления находилось учреждение финансовых приказов. В середине XVII в. был введен ряд общегосударственных налогов, преимущественно военного назначения – на городское, засечное и ямчужное (пороховое) дело. Сбор этих налогов был поручен созданному в 1533–1534 гг. финансовому Приказу большого прихода. Кроме прямых налогов, впоследствии приказ заведовал сбором таможенных пошлин, а иногда ямских денег.

С ликвидацией наместников по земской реформе 1555–1556 гг. выплачиваемый тяглым населением в их пользу налог – «кормовой оброк» – поступал в пользу государства. В связи с этим прием его до земской реформы в Москве от земских старост и целовальников поручался первоначально по совместительству дьякам уже существовавших приказов; эти дьяки назывались «кормленными». По мере возрастания налоговых поступлений и усложнения задач Казенного приказа, Посольской, Поместной «изб», взимание «кормленного» оброка в 1560–1570-х гг. обособляется в особые приходные кассы – «избы», называемые «четями» (четвертями). С 1570–1590-х гг. чети являлись самостоятельными финансовыми приказами с более постоянной подведомственной им территорией, которая подчинялась не только в финансовом, но и в административно-судебном отношении. Деньги, собранные четвертными приказами, выдавались служилым людям в форме жалованья раз в четыре года; этим и объясняется название самих приказов – четверти.

Недовольство широких слоев населения усилением феодального гнета, возрастание значения в государстве поместного служилого дворянства повлекли создание группы судебно-полицейских приказов – Разбойного, Земского, Холопьяго, Судного. Со времени повсеместного введения губных учреждений «Судебником» 1550 г. возникла необходимость в постоянном центральном государственном учреждении, осуществлявшем руководство губными органами и надзор за их деятельностью. В 1555 г. была составлена «Уставная книга» Разбойного приказа. К этому времени относится создание самостоятельного Разбойного приказа и упоминание первых «разбойных дьяков». Разбойный приказ утверждал в должности

губных старост, целовальников и дьяков во всем государстве, утверждал приговоры губных органов, являлся второй инстанцией для рассмотрения разбойных и тайных дел для всего государства, кроме Москвы и Московского уезда.

Разбойные и тайные дела по Москве и Московскому уезду ведались Земским приказом. Первое упоминание о нем относится к 1564 г., хотя этот приказ возник раньше Разбойного и существовал уже в первой половине XVI в.; «земский дьяк» впервые упоминается еще в 1500 г. Земский приказ в Москве осуществлял полицейские функции – наблюдал за безопасностью и порядком, вел борьбу с пожарами, за содержание в чистоте улиц. По ночам для безопасности от воров улицы Москвы загораживались решетками или рогатинами из бревен, положенных поперек улиц. Дежурившие около них «решеточные сторожа» задерживали поздних прохожих; эти сторожа находились в подчинении Земского приказа. Этому приказу подчинялись и «объезжие головы», в задачу которых входило в позднее время, в целях противопожарной охраны, «ездить да огни гасить». За общим порядком в городе наблюдали низшие полицейские чины Земского приказа – ярыжки. Трупы убитых в Москве за каждую ночь складывались перед Земским приказом, здание которого находилось на Красной площади. В конце XVI в. на Моховой был построен второй Земский двор. Функции между ними распределялись чисто территориально. Это разделение было вызвано ростом территории Москвы и усложнением полицейских задач в столице государства.

В середине XVI в. связано появление особого Приказа холопьяго суда (Холопьяго приказа), ведавшего делами о поступлении в холопство, судом о кабальном холопстве и т.п. В связи с ограничением крестьянских переходов от одного феодала к другому («заповедные годы») с 1580-х гг. и введением срока сыска беглых («урочных лет») в 1597 г. приказ стал принимать челобитные от бояр и служилых людей о беглых холопах, вести переписку о розыске беглых с местными властями (воеводами). В тесной связи с реформами 1550-х гг. находилось создание группы судебных (судебных) приказов в 1590-х гг. – Московского (1598 г.), Владимирского (1595 г.), Дмитровского (1595 г.), Казанского (1591 г.). Каждый из этих приказов заведовал судом служилых людей определенной территории государства, неподсудных местным властям еще по указу 1549 г.

Судебная обособленность дворян и детей боярских в особых судебных приказах являлась одним из проявлений возросшего значения помещиков и поместного землевладения в Русском государстве. В 1550 г. был учрежден особый Челобитенный приказ во главе с видным деятелем Избранной Рады А.Ф. Адашевым. В этот приказ поступали все челобитные на имя царя, здесь выяснялась их обоснованность. Часть жалоб поступала на рассмотрение царя, а другая передавалась в соответствующие учреждения.

Приказ принимал апелляционные жалобы на решения должностных лиц и государственных учреждений.

С возросшим значением Русского государства связана церковная реформа – учреждение в Москве вместо митрополита должность патриарха всея Руси. После учреждения патриаршества в 1589 г. высшим органом по делам церкви оставался Освященный Собор – съезд высшего духовенства (с присутствием патриархов из Константинополя, Александрии, Антиохии), выбиравший пожизненно патриарха всея Руси – главу всей церковной иерархии. При патриархе в конце XVI в. существовал особый двор, где были свои должностные лица – казначей, бояре, стольники, дети боярские, дьяки. Через этот аппарат патриарх осуществлял общее руководство церковными делами и имуществом государства. За соблюдением догматов церкви духовенством и населением надзирала особая Тиунская изба, созданная при дворе патриарха в конце XVI в.

Кроме приказов, ведавших отдельными отраслями управления централизованного государства или отдельными категориями служилых и прочих людей, в Русском государстве XVI в. существовали областные приказы. С присоединением Казанского и Астраханского ханств для управления всего Среднего и Нижнего Поволжья в административном, военном, финансовом и судебном отношении был учрежден Казанский приказ; в его ведение с 1590-х гг. попала Сибирь. Впервые казанский дворецкий (Данила Романович Юрьев) упоминается в 1553 г. О самом учреждении Казанской избы первое упоминание встречается в 1565 г.; название Казанский приказ впервые употребляется в 1570 г.

С образованием централизованного государства местное управление стало меняться. Прежде всего вводится регламентация наместнического управления. Особенно наглядно это выступает в «Белоозерской уставной грамоте», данной Иваном III населению Белоозерского княжества в 1488 г., вскоре после присоединения его к Русскому государству. Первые статьи ее определяют количество «корма», взимаемого с каждой «сохи» и даже перевод его на деньги на Рождество: «полоть мяса, два алтына, за десятеро хлебов десять денег, за бочку овса десять денег, за воз сена два алтына»; на Петров день «за баран восемь денег, за десятеро хлебов десять денег. А тиунам корм рождественский и петровский вполы наместничя корму». Полагался определенный корм и доводчикам. А если учесть, что Белоозерский наместник имел двух тиунов и 10 доводчиков (двух в городе и восемь в станах), то этот даже регламентированный «корм» наместнику и его должностным лицам выглядел весьма значительным и тяжелым для населения. Одна из статей этой грамоты запрещала наместнику собирать сборы самому; для этого белоозерцы выбирали особых сотских. Грамота регламентировала деятельность наместничьего штата.

По примеру Белоозерской грамоты в конце XV – начале XVI в. наместникам и волостелям выдавали особые «доходные списки», подробно

регламентирующие размеры кормов. Сроки «кормлений» сократились от одного до трех лет, что явилось также формой ограничения кормленщиков. Назначенный на кормление наместник или волостель за это время пополнял свои «животы» (имущество) и с восстановлением «достатка» возвращался в столицу исполнять бездоходные поручения великого князя, ожидая новой кормовой очереди.

Ограничение власти кормленщиков – наместников и волостелей – являлось составной частью мероприятий, проводимых великокняжеской властью в целях укрепления централизованного государства. Эти мероприятия не только совпадали с пожеланиями поместного дворянства, но находили поддержку и сочувствие черносошного крестьянства. И те и другие были заинтересованы в улучшении прежде всего суда и того звена государственного управления, в котором корыстолюбие кормленщиков проявлялось особенно остро. По «Белоозерской уставной грамоте» наместник и его тиуны судили вместе с сотскими и «добрыми» людьми из населения. В «Судебнике» 1497 г. этот порядок был сделан обязательной общегосударственной нормой.

Во второй половине XV в. военные нужды и укрепление обороноспособности государства «городовое дело», то есть, заботы о строительстве и укреплении городов, сделали важнейшей и повсеместной обязанностью населения. В связи с этим появились особые должностные лица местного управления – городские приказчики, оттеснившие наместников-кормленщиков в начале от военно-административного, а затем от ряда отраслей земельного, финансового и даже судебного управления.

В начале XVI в. институт городских приказчиков (так стали чаще называться бывшие городчики и городничие) стал распространенным звеном местного управления. Основным назначением городских приказчиков было военно-административное дело – заведование строительством и укреплением городов, строительство мостов и дорог («мостовое и ямское дело»), производство «зелья» (пороха), хранение боеприпасов, оружия, продовольствия, сбор народного ополчения и т.п. Назначаемые великим князем из поместного служилого дворянства, городские приказчики не зависели ни от наместника, ни от Боярской Думы. Они подчинялись непосредственно великому князю по ведомству казначея, а затем Разрядному приказу.

Во второй четверти XVI в. функции городских приказчиков значительно расширились. Им был поручен надзор за великокняжеским земельным фондом в городах и уездах, за описанием земель, раскладку и сбор ряда общегосударственных (ямских денег посошного корма и др.), надзор за косвенными налогами (таможенными и мытными сборами). Городские приказчики в начале XVI в. получили право ковать «в железо» и сажать в тюрьму наиболее упорных неплательщиков государственных налогов. Все чаще городские приказчики принимали участие в наместничьем суде как

по уголовным, так и гражданским делам. Институт городских приказчиков был первым дворянским органом местного управления Русского централизованного государства.

Конец XV – первая половина XVI в. были временем значительной ломки социально-экономических отношений. В Русском государстве менялись формы феодальной земельной собственности (боярское вотчинное землевладение теснилось поместным), господствующий класс феодалов стремился ликвидировать свободные крестьянские земли и усилить крепостную зависимость крестьян. Классовая борьба в этих условиях приобрела значительную остроту, разнообразилась в формах от участия в ересях и побегам до индивидуальных террористических актов (поджоги имущества феодалов, их убийства) и групповых выступлений. Кормленщики не были заинтересованы в борьбе с «лихими людьми». Рост преступности был для них даже выгоден, если учитывать их заинтересованность в получении лишних доходов от суда.

В начале правительство пыталось усилить карательные меры против «лихих людей» с помощью введения в состав суда наместников, выборных от населения. С 1520-х гг. из Москвы в уезды для борьбы с «лихими людьми» посылались особые «обыщники» и приставы, но они отягощали население, чиня «всякие убытки» и «волокиту великую» населению. Все эти полумеры слабо помогали в борьбе с «лихими людьми». В конце 1530-х гг. народное движение приняло угрожающий характер. В 1539–1541 гг. правительство по просьбе населения ряда мест (главным образом поместного дворянства и верхушки посада) выдавало им «Губные грамоты», в которых устанавливался порядок организации и деятельности новых, «губных» органов. Первые «Губные грамоты» в октябре 1539 г. получило население Белоозерского и Каргопольского уездов. По этим грамотам преследование (арест и казнь) «лихих людей» в каждом уголовно-полицейском округе – «губе» возлагалось на выборных «голов», которые в грамотах с 1541 г. назывались «губными старостами».

«Головы», или «губные старосты», выбирались местными феодалами и духовенством из детей боярских по 3–4 на волость; в помощь им в каждой волости крестьяне и посадские люди выбирали 5–6 старост, десятских и «лучших людей», то есть, представителей крестьянской и посадской верхушки. В ведение этих дворянских губных органов Белоозерская и Каргопольская губные грамоты передавали изъятые из подсудности наместников разбойные дела: «ведомых разбойников», тех людей, «кто у себя разбойников держит...» и, наконец, «к кому разбойники приезжают и разбойную рухлядь привозят»; в последующих грамотах в ведение губных органов попадали и «ведомые тати». В середине 1540-х гг. губные старосты получили такое же широкое распространение, как и городские приказчики.

В 1555 г. губные органы вводились повсеместно. В каждом губном округе (волости и уезде) из дворян или детей боярских выбирался (сначала бессрочно, а затем ежегодно) губной староста. Для утверждения в должности избранный являлся в Разбойный приказ, где получал соответствующий наказ. Аппарат губного старосты из старост, десятских и «лучших людей» вскоре был заменен несколькими «целовальниками», избираемыми из крестьянской и посадской верхушки и утверждаемыми на месте «целовация креста» с обещанием верной службы. При каждом губном старосте во второй половине XVI в. появилось учреждение – Губная изба, делопроизводство в которой вел губной дьяк. В XVI в. губные органы появились даже в вотчинах привилегированных землевладельцев (например, в землях Троице-Сергиевого монастыря).

Компетенция губных старост значительно расширилась. Кроме разбойных дел, в их ведение попали дела о татях, убийствах вообще, заведование тюрьмами. Губные старосты были другим дворянским институтом, который вслед за городовыми приказчиками подорвал кормленщиков, подготовил их упразднение. Этого требовало поместное дворянство, заинтересованное в увеличении государственных средств и ликвидации произвола кормленщиков – бояр.

В феврале 1551 г. крестьяне Плесской волости Владимирского уезда получили «Уставную земскую грамоту», согласно которой они могли сами с помощью выбранных ими «излюбленных голов» и целовальников собирать дважды в год (на Покров и Пасху) оброк – «кормленный окуп» и дважды отвозить его в Москву; должность наместника для них упразднялась. Грамота подробно перечисляла все эти поборы с населения, поступавшие теперь в ведение государства. В 1552 г. была дана другая «Уставная земская грамота» – населению Важского уезда.

Повсеместно земская реформа была проведена в государстве лишь в 1555–1556 гг. С этого времени в уездах и волостях, где еще отсутствовало помещичье землевладение, крестьяне черносошных и дворцовых земель, а также посадские люди в городах получили право выбирать из своей среды излюбленных голов (старост), а также «лучших людей» (целовальников или земских судей); делопроизводство каждого земского старосты и целовальника вел выборный земский дьяк. Округом каждого земского старосты чаще всего была волость или город.

В осуществлении своих функций земские старосты и целовальники чаще всего опирались на существовавшие ранее выборные должности крестьянской общины – сотских, пятидесятских, десятских. Все должностные лица «земского самоуправления» выбирались на неопределенный срок и население их могло «переменить»; впоследствии были введены ежегодные выборы. В ведении земских органов находилось осуществление сбора подати – «окупа», а также судебные функции (гражданских и второстепенных уголовных дел; крупными уголовными делами ведали

губные органы) среди черносозных крестьян и посадских людей. В центральных уездах с развитым феодальным землевладением, где население было уже несвободным, земские органы нередко отсутствовали и все управление осуществлялось городскими приказчиками и губными старостами, в ведении которых находились административно-полицейские и финансовые функции.

Кроме этих местных органов управления, в XVI в. существовали и другие местные органы – таможенные и кабацкие выборные головы и целовальники, осуществлявшие сбор косвенных налогов. При них находились соответствующие дворы (таможенные и кружечные) и избы (таможенные и кабацкие).

В судопроизводстве XV–XVI вв. продолжал господствовать обвинительный процесс. «Судебник» 1497 г. считал доказательствами правоты – собственное признание обвиняемого, показание свидетелей («послухов»), поединок между истцом и ответчиком или между виновным и пострадавшим («поле»), присяга («крестное целование»), письменные документы. После суда оправданной стороне выдавалась «правая» грамота – копия с решения суда с печатью и подписью дьяка. Способом исполнения судебных решений по гражданским делам нередко считался «правеж» – ежедневное битье прутьями. Если «правеж» не приносил результата, то ответчик выдавался «головой» истцу.

В отношении более крупных уголовных дел (татьба, разбой, душегубство, ябедничество) появился новый вид судебного процесса – розыск. Он применялся в отношении так называемых «ведомых лихих людей». Главными доказательствами розыска являлись «повальный обыск» – допрос местных жителей, а также пытка с целью «признания» обвиняемым своей вины.

Если обычные уголовные дела завершались такими наказаниями, как «торговая казнь» (битье кнутом), осуществляемая обычно на «торгу» (торговой площади), или денежными взысканиями, то в отношении «заведомо лихих людей» «Судебник» 1497 г. предусматривал смертную казнь. Ею карали не только за татьбу, разбой, душегубство и ябедничество, но и воров-рецидивистов, за противоправительственную деятельность и некоторые иные категории уголовных преступлений.

Наиболее распространенным видом пытки была дыба. Обвиняемому завязывали сзади руки веревкой, перебрасывали ее через блок, укрепленный на потолке, и тянули эту веревку, выворачивая руки из плеч. Широко применялись иные виды пыток (раскаленным железом, тисками и т.д.). К категории «ведомых лихих людей» судебная практика того времени могла подвести любое острое проявление классового недовольства, будь то покушение на феодальное имущество или убийство своего господина («государский убийца»).

В условиях резкого усиления феодальной эксплуатации в XVI в. розыск позволял более успешно осуществлять классовую расправу. Имущественные наказания, игравшие важную роль в суде периода феодальной раздробленности, отодвигались на задний план. Суд становился средством устрашения правящего класса. Наиболее широкое применение розыск получил в XVII в.

1.2. Московское царство

В экономическом строе Русского государства в XVII в. произошли серьезные изменения. Польско-шведская интервенция и большие социальные потрясения в начале века отразились на хозяйственной жизни страны. Лишь к середине века Русскому государству удалось ликвидировать последствия разорения хозяйства. Для экономического развития России в XVII в. характерны процессы дальнейшего расширения феодального землевладения (за счет сокращения черносошных земель), роста товарно-денежных отношений, появления мануфактурного производства с применением крепостного труда и как следствие всего – усиление внутриэкономических связей.

Приспособление феодального хозяйства к рыночным отношениям вызывало рост феодальной эксплуатации. Чтобы преодолеть классовое сопротивление феодально зависимого крестьянства, необходимо было усилить внеэкономическое принуждение, а это можно было сделать только с помощью сильного государственного аппарата. Борьба правительственных группировок за власть в начале XVII в. ослабила аппарат государства. Опыт «Смуты» подсказал правящему классу, что только сильная самодержавная власть монарха с бюрократической государственной машиной способна обеспечить имущественную и личную безопасность феодалов, сохранить их вотчины, поместья и привилегии, обеспечить окончательное закрепощение крестьян.

Установив в 1613 г. новую правящую династию Романовых, вотчинники-бояре и помещики-дворяне в последующие десятилетия, в правления царей Михаила Федоровича (1613–1645 гг.) и Алексея Михайловича (1645–1676 гг.), предприняли усилия к восстановлению и дальнейшему укреплению всей государственной системы. В XVII в. в Русском государстве окончательно установилась самодержавная власть «государя всея Руси». Одновременно с ростом власти царя усилился и усложнился государственный аппарат, который принял характер бюрократического строя. Это нашло выражение в существовании одновременно до 50 центральных учреждений – «приказов» различной величины и значения – от общегосударственных ведомств со сложной структурой и большой численностью должностных лиц (Посольский, Разрядный, Поместный) до

карликовых учреждений со скромными функциями и составом (Панихидный приказ). Усложнилось и местное управление.

Государственный аппарат обслуживал значительный слой служилого чиновничества. Несмотря на внутреннюю консолидацию страны, в политическом строе Русского государства XVII в. еще сохранились пережитки феодальной раздробленности. Одним из них было местничество, выражавшееся в наследственном праве определенных боярских фамилий на то или иное «место» в иерархии служилых чинов на военной и гражданской службе, а также в быту; местничество являлось своеобразной формой приспособления феодальной иерархии времен политической раздробленности к условиям централизованного государства. Еще с середины XVI в. принимались меры к его ограничению. В XVII в. местничество оказалось препятствием на пути укрепления самодержавной монархии. Изменения внутри правящего класса (возросшее значение поместного дворянства) позволили правительству в 1681 г. упразднить местничество как явление «враждотворное и братоненавистное».

Особенностью государственного строя России в XVII в. являлась самодержавная монархия с Боярской Думой и боярской аристократией. Несмотря на возросшее значение поместного дворянства, боярство сохраняло свое экономическое и политическое могущество. Боярская Дума по-прежнему являлась важнейшим органом государства, разделявшим вместе с царем верховную власть. Это был орган боярской аристократии; в Боярской Думе заседали представители 60 боярских фамилий страны. Состав Боярской Думы за век возрос более чем в 2 раза. Если в правление Бориса Годунова в начале века насчитывалось 30 думных членов, то в правление Федора Алексеевича их уже было ок. 170. Особенно заметно возросла численность окольничих, думных дворян и дьяков. Боярская Дума представляла собой собрание представителей старинных боярских фамилий и выслужившихся приказных чинов.

Как и в XVI в., дела в Думе возбуждались указом царя, докладом из приказа или челобитными. Иногда для предварительной разработки и подготовки вопроса создавалась думская комиссия. Так, «Уложение» 1649 г. в течение двух с половиной месяцев готовила думская комиссия во главе с кн. Н.И. Одоевским. На обсуждение очень важных государственных вопросов приглашались представители высшего духовенства. Совместная деятельность царя и Думы находила выражение в стереотипной формулировке думского приговора: «Царь (или великий государь) указал и бояре приговорили»; во второй половине XVII в., чаще встречалась другая формулировка, подчеркивавшая возрастающую власть царя: «По указу великого государя бояре приговорили».

Заседания Боярской Думы в XVII в., как правило, проходили ежедневно в личной половине дворца (Передней, Золотой, Столовой палатах, или в «Комнате», то есть, кабинете царя), реже вне дворца (Коломенском,

Измайлове и т.д.). Бояре съезжались «в первом часу после выхода солнца» и заседали до 5–6 часов вечера; иногда заседания проходили с 1 часа дня до 11 часов ночи.

Внешнюю картину заседания Боярской Думы в середине XVII в. весьма красочно описал в своем сочинении «О России в царствование Алексея Михайловича» бежавший в Швецию подьячий Посольского приказа Григорий Котошихин: «И как царю случится сидеть с теми боярами и думными людьми в Думе о иноземских и о своих государственных делах, и в то время бояре и окольные и думные дворяне садятся по чинам от царя поодаль на лавках: бояре под боярами, кто кого породю ниже, а не тем, кто выше и преж чину; окольные под боярами против того ж, под окольными, думные дворяне по тому ж, по породе своей, а не по службе; а думные дьяки стоят, а иным временем царь велит им сидеть; и о чем случится мыслить, мыслят с царем, яко обычай и инде государствах. А случится царю мысль свою о чем объявити, и он им объявлял, приказывает, чтобы они, бояре и думные люди, помысля, тому делу дали способ: и кто из тех бояр побольше и разумнее, или кто из меньших, и они мысль свою способу объявляют; а иные бояре брады свои уставя, ничего не отвечают, потому что царь жалует многих в бояре не по разуму их, но по великой породе, и многие из них грамоте не ученые».

Характерной особенностью XVII в. явилась более тесная связь личного состава Боярской Думы с приказной системой. Многие члены Думы, по совместительству, выполняли обязанности начальников (судей) приказов, воевод, находились на дипломатической службе. На заседаниях Боярской Думы утверждались решения приказов (статейные списки). Дума была высшей служебной инстанцией государства. Для рассмотрения спорных дел, поступающих из приказов, в 1681 г. при Боярской Думе было учреждено постоянное судебное отделение – Расправная палата, представлявшая собой судебную коллегия (9 бояр, окольных и думных дворян и 12 думных дьяков), во главе с кн. Н. И. Одоевским. Расправная палата просуществовала до 1694 г.

Заседания Боярской Думы являлись нередко ареной местнических споров, протекавших иногда довольно бурно. В 1620 г. «неважный» дворянин И. Чихачев, служивший при царе в «рындах» (пажах), затеял местнический спор против кн. А.Г. Шаховского. В Боярскую Думу, куда его призвали для разбора, он явился, притворясь больным, на костылях. За «бесчестье» кн. А.Г. Шаховского Дума приговорила И. Чихачева к наказанию кнутом. Возмущение боярской аристократии распалило страсти. «Долго ждать, бояре», — воскликнул думный дьяк Т. Луговский и, выхватив у И. Чихачева один костыль, принялся бить его по спине и по ногам. Не сдержался и царский дядя боярин И. Н. Романов; он схватил другой костыль И. Чихачева и присоединился к дьяку. Оба приговаривали: «Не поделом бил челом, знай свое место».

В местнических спорах Боярская Дума чаще всего выносила решение о выдаче головой лица менее знатного, посягнувшего тягаться со знатным человеком. Сам обряд «выдачи головой» заключался в том, что после решения Боярской Думы указ о «выдаче головой» оформлялся в Разрядном приказе, а затем виновный в сопровождении чиновника этого приказа (дворянина, дьяка или подьячего) с указом о выдаче препровождался к выигравшему местнический спор; тот встречал их на крыльце, благодарил за милость; в это время выдаваемый должен был виниться, даже стоять на коленях. Кн. Д.М. Пожарский был «выдан головой» царскому родственнику Б.М. Салтыкову; другой его местнический спор с кн. Волконским закончился высылкой кн. Д.М. Пожарского воеводой в Новгород.

Боярская Дума просуществовала весь XVII в., хотя ее значение в последнее десятилетие века сильно упало.

В первые годы правления царя Михаила Федоровича в условиях общей разрухи и тяжелого финансового положения после интервенции и социальных потрясений правительство особенно нуждалось в непосредственной опоре на основные группировки правящего класса. Земские Соборы заседали почти непрерывно: в 1613–1615 гг., в 1616–1619 гг., в 1620–1622 гг. На этих Соборах основными вопросами были – изыскание финансовых средств для пополнения государственной казны и внешнеполитические дела. Кроме увеличения прямых налогов, с согласия Земских Соборов в 1613–1619 гг. правительство семь раз собирало чрезвычайные сборы – определенный процент (5, 10, 20) с имущества торговых людей (так называемые «пятинные деньги»).

На этих и последующих соборах XVII в. поместное дворянство и посадские верхи были представлены гораздо шире, а их голоса раздавались увереннее. Все это было результатом тех сдвигов, которые произошли внутри правящего класса в результате опричнины, а также интервенции и крестьянской войны в начале XVII в. С 1620-х гг. государственная власть несколько окрепла и Земские Соборы стали собираться реже. Соборы 1630-х гг. также были связаны с вопросами внешней политики: в 1632–1634 гг. войной с Польшей, в 1636–1637 гг. – с Турцией; на этих Соборах также принимались решения о дополнительных налогах на ведение войны.

На весьма многолюдном Соборе 1642 г. члены Боярской Думы, особенно духовенства, провинциальных дворян, стрелецких голов и торговых людей занимались изысканием средств помощи казакам, захватившим в устье Дона мощную крепость крымского хана Азов. Разрешение вопроса «за Азов с турецким и крымским царем, разрывать ли и Азов у донских атаманов и казаков принимать ли» – зашло в тупик. После длительных пререканий сословных групп, входящих в состав Собора, было вынесено решение отказать казакам в помощи. На этом же Соборе представители

поместного дворянства и городов подали челобитные, выражая свои сословные притязания.

Одним из важнейших Земских Соборов был Собор 1648–1649 гг., собравшийся в условиях ожесточенной классовой борьбы в стране (городские восстания летом 1648 г. в Москве и других городах). На Соборе были поданы челобитные от дворян с требованием усиления феодальной зависимости крестьян (сыска их без урочных лет); посадские в своих челобитных выражали желание уничтожить белые (то есть, не обложенные налогами и сборами) слободы, жаловались на непорядки в управлении и суде.

Специальная комиссия Боярской Думы во главе с боярином кн. Н.И. Оболенским в короткий срок подготовила проект «Соборного Уложения» – кодекса законов самодержавной монархии XVII в., в котором были учтены пожелания помещиков и посадской верхушки. В течение четырех месяцев проект обсуждался членами Земского Собора и был окончательно утвержден в январе 1649 г. Восстание городских низов в Пскове в 1650 г. заставило правительство срочно созвать Земский Собор. Земские Соборы 1651 и 1653 гг. были связаны с разрешением вопроса о войне с Польшей; на соборе 1653 г. был положительно решен вопрос о воссоединении Украины с Россией.

Все последующие Земские Соборы были неполными и являлись фактически совещаниями царя с представителями определенных сословий. Земские Соборы способствовали укреплению самодержавной власти царя и государственного аппарата. Созывая Земский Собор, правительство возлагало надежды на получение от его членов информации о положении на местах, на моральную поддержку с их стороны различных внешнеполитических, финансовых и социальных мероприятий правительства. Дворяне-помещики и посадские видели в Земских Соборах место, где можно было быстрее, минуя приказную волокиту, разрешить свои нужды.

Инициатива созыва Собора принадлежала правительству, которое рассылало по воеводам особые призывные грамоты с предложением выбирать депутатов на очередной Земский Собор. В этих грамотах назывался известный критерий облика депутата («добрых», «разумных», «постоятельных», «добрых и смышленных, кому твои государевы и земские дела за обычай»). Воеводы доводили эти призывные грамоты до населения, посылали извещения дворянам и посадским. Избиратели (дворяне и посадские) выбирали депутатов (выборных), составляли протокол, скрепленный подписями («выбор за руками»). Этот протокол вместе с воеводской отпиской выборные сами везли в столицу на Собор. Кроме того, избиратели снабжали выборных устными или письменными наказами.

Земский Собор собирался чаще всего в одной из кремлевских палат (Грановитой, Столовой и др.). Открывал собор дьяк или сам царь; дьяк зачитывал «письмо» – повестку дня Собора (например, на Соборе в 1642 г.); ответ на них давался по «отдельным статьям» каждым сословием. На

Земском Соборе 1649 г. бояре и духовенство нередко заседали отдельно от остальных депутатов. Земские Соборы нередко становились ареной борьбы группировок правящего класса, отдельных сословий. Особенно характерен в этом отношении Земский Собор 1642 г., на котором каждая сословная группа, не желая нести военную или материальную тяжесть новой войны с Турцией и Крымом, ссылалась на других, которые якобы могли оказать более существенную помощь. Впрочем, между помещиками и верхами посада на ряде Земских Соборов установилась своеобразная солидарность («единачество») на почве общего недовольства несовершенством законодательства, государственного аппарата и засилия бояр.

Продолжительность Земских Соборов была различной. От нескольких часов (1645 г.) и дней (1642 г.) до нескольких месяцев (1648–1649 гг.) и даже лет (1613–1615 гг., 1615–1619 гг., 1620–1622 гг.). Решения Земского Собора оформлялись в соборный акт – протокол за печатями царя, патриарха, высших чинов и крестоцелованием чинов ниже. Обычно Собор завершался парадным обедом. Падение роли Земских Соборов тесно связано с глубокими социально-экономическими сдвигами, произошедшими в Русском государстве к концу XVII в.

Восстановление экономики страны и дальнейшее развитие феодального хозяйства позволили укрепить государственный строй России с самодержавной монархией и бюрократическим аппаратом приказов и воевод. Правительство уже не нуждалось в моральной поддержке «всей земли» своих внутри- и внешнеполитических начинаний. Удовлетворенное в своих требованиях окончательного закрепощения крестьян, поместное дворянство охладело к Земским Соборам. С 1660-х гг. Земские Соборы переродились в более узкие по составу сословные совещания. Временем расцвета приказной системы управления являлся XVII в. Первенствующее значение в государстве, как и прежде, играли военно-административные приказы, число которых возросло.

Личным составом служилых людей Русского государства ведал по-прежнему Разрядный приказ, имевший довольно сложную структуру. Приказ подразделялся на пять территориальных столов (Московский, Владимирский, Новгородский, Севский, Белгородский) и три стола специального назначения (поместный, денежный и приказный).

Из территориальных столов важнейшим считался Московский. Он ведал личным составом приказов и воеводами. Стол разделялся на ряд повытий, из которых каждый заведовал определенными городами (например, одно из повытий ведало до 30 замосковскими городами, другое – 8 украинскими, третье – 11 рязанскими и т.д.; всего в столе было 7 повытий). Московский стол ведал укреплениями и сторожами пограничной линии государства, разбираал местнические дела. Здесь же велись записные книги денежного жалованья служилых людей, стрельцов и ратных людей полков

иноземного строя. Все остальные территориальные столы вели учет рядового состава армии в пределах определенного территориального военного округа («разряда»).

Наделением служилых людей землями ведал Поместный стол. Связь Разряда с другими приказами осуществлял Приказный стол; этот же стол судил всех военнослужилых людей и особенно приказных. В тесной связи с Разрядным приказом находился Поместный приказ, который, как и в XVI в., ведал учетом поместного земельного фонда и раздачей земель служилым людям в «оклад». Возрастание роли и значения помещиков-дворян в армии и государственном аппарате, рост размеров поместного землевладения, постепенное сближение поместного и вотчинного землевладения в XVII в. делало Поместный приказ одним из важнейших приказов государства.

Усиление крепостного гнета вызывало возрастание побегов феодально зависимых крестьян. Приказ вел активную борьбу с этими побегам, посылая на места специальных сыщиков с широкими полномочиями. В период подавления крестьянской войны под руководством Степана Разина приказ посылал сыщиков даже на территорию, подведомственную другим приказам. После ликвидации Монастырского приказа духовные феодалы настояли на том, чтобы суд над монастырскими людьми и крестьянами был передан Поместному приказу.

Значительно расширилась деятельность Поместного приказа в начале XVII в., когда приказ был привлечен к сбору даточных, к набору людей на постройки, сбору денег вместо даточных. Приказу был поручен надзор за торговлей солью на территории всего государства. В течение XVII в. территория, подведомственная приказу, возросла вдвое. Если в 1626 — 1627 гг. приказу были подведомственны 49 городов (уездов), то в конце XVII — начале XVIII в. в его ведении находилось уже 95 городов (уездов). Расширение задач приказа усложнило его организационное устройство. Приказ возглавлял судья, при котором был «товарищ» (заместитель) из думных дворян и несколько (от 2 до 10) дьяков. В совокупности они составляли общее присутствие приказа — Судейский стол, разбиравший главным образом судебные дела.

Исполнительный аппарат приказа подразделялся на несколько территориальных столов — Московский, Рязанский, Псковский, Владимирский, Ярославский. В 1682–1683 гг. в связи с расширением деятельности приказа (массовой раздачей земель в вотчины, раздачей поместий и вотчин за счет неосвоенных южных земель — «дикого поля») появились новые столы — Вотчинной записи (то есть, регистрации), Диких полей и Приказной (последний вел запись указов, рассылку различных бумаг, осуществлял чисто секретарскую деятельность). В начале XVII в. появились новые столы — по Набору работных людей, Рекрутный, Соляной. Соответственно возросла и численность подьячих приказа. Если в 1626–1627 гг. в

приказе было 102 подьячих, то в 1677–1678 гг. их было уже 442 чел. На всем протяжении XVII в. Поместный приказ был приказом с самым большим личным составом подьячих.

В XVII в. возросла численность стрельцов, которые принимали активное участие не только в охране границ государства и войнах, но использовались для караульной, полицейской служб и борьбы с пожарами. Наряды стрельцов несли караулы в Кремле и на московских улицах. Только в одной Москве в середине XVII в. находилось до 20 стрелецких полков, по 800–1000 чел. в каждом полку. Стрельцы проживали особыми слободами и в промежутках между службой занимались ремеслом и мелкой торговлей. Каждый полк имел свою канцелярию – Стрелецкую избу. Возглавлявшие стрелецкие полки полковники были не только командирами, но и судьями для стрельцов.

Все дела по службе, содержанию, управлению и суду стрельцов осуществлял Стрелецкий приказ. Ему же была подведомственна и часть казаков. Средства на содержание стрельцов (стрелецкие сборы) собирали с более чем 100 городов и уездов Приказы большого дворца и казны, а также четверти. В 1679 г. Стрелецкому приказу была подчинена Костромская четверть, которой в административном, судебном и финансовом отношении были подведомственны 21 город (Ярославль, Муром, Алексин, Елатьма и т.д.) С 1681 г. этому приказу были переданы средства, поступавшие в Ямской приказ.

После стрелецкого мятежа 1697–1698 гг. Петр I ликвидировал стрелецкие войска и компетенция Стрелецкого приказа значительно сократилась (он ведал некоторыми полками иноземного строя). В июне 1701 г. Стрелецкий приказ был преобразован в Приказ земских дел. Он наследовал функции упраздненного еще в ноябре 1699 г. Земского приказа по полицейскому правлению Москвой. Службой и жалованьем наиболее привилегированной части казаков, находившихся на военной службе Русского государства, в 1617–1636 гг. ведали Казачий, а после его ликвидации ряд других приказов (Челобитный, Разрядный).

Появление полков иноземного строя вызывало учреждение специальных приказов по заведованию различными родами войск нового строя. Наиболее важным из этих приказов был Рейтарский приказ (1649–1701 гг.), который ведал рейтарскими полками – их комплектованием, снабжением, обучением и судом. В последние десятилетия XVII в. Рейтарский и Иноземный приказы имели одного начальника и одних дьяков.

Недостатки дворянской конницы и стрельцов толкали на формирование уже с 1630-х гг. (со времени подготовки Русско-Польской войны 1632–1634 гг.) полков нового (иноземного) строя. Рядовой состав этих солдатских, драгунских и рейтарских полков формировался из насильственно набираемых даточных людей от тяглого (крестьянского и посадского) населения, а также добровольцев – «охочих» людей из вольного

населения. Вместо даточных, набираемых с определенного числа дворов, можно было платить определенный сбор на содержание этих полков. Этим занимались Приказы сбора даточных людей (1631–1654 гг.) и сбора ратных людей (1637–1654 гг.)

Возросшее производство вооружения осуществлялось предприятиями и мастерами, подведомственными Пушкарскому приказу, Оружейной палате и созданному в 1647 г. Ствольному приказу. Чрезвычайными мерами по укреплению южных границ Русского государства и строительству городов руководил Приказ городского дела (1638–1644 гг.)

Очень близок был к военной организации Русского государства Аптекарский приказ, основанный в конце XVI в. Первоначально он являлся чисто придворным учреждением, обслуживавшим царя, царскую фамилию и близких ко двору лиц. В XVII в. приказ превратился в государственный центр медицинского дела. Он организовал военно-медицинскую службу в Русском государстве. Подведомственные ему аптеки проводили продажу лекарств. Приказ боролся со знахарством. В организации лечебного дела деятельность приказа была ограничена узкими группировками правящего класса – царской семьей, боярами, верхами духовной и гражданской бюрократии, военнослужилыми людьми, иностранцами. Для широких слоев населения лекари и медикаменты были недоступны.

Аппарат Посольского приказа в XVII в. значительно возрос. В приказе появились структурные части – по вытья, возглавляемые старшими подьячими; три по вытья ведали отношениями с Западной Европой, а два – с Азией. В составе приказа числились толмачи (для устного перевода), золотописцы (для росписи дипломатических грамот). Посольский персонал имел несколько степеней: великие послы, легкие послы (посланники), гонцы, посланцы.

Компетенция Посольского приказа значительно возросла. Он заведовал не только дипломатическими отношениями с иностранными государствами, но и торговлей с иностранцами, приезжими иностранцами вообще, кроме тех, которые определялись на службу в Русском государстве (ими заведовал возникший еще в конце XVI – начале XVII в. Иноземный приказ), донскими казаками, татарами, помещенными на русских землях (в Москве, Касимове, Ярославле и др.); приказ являлся судом для иностранцев с русскими, управлял некоторыми городами, доход с которых поступал на нужды приказа (Касимовым, Романовым и др.), Гранатным двором, железоделательным заводом Марселеса, корабельной верфью в Дединове на Оке, Немецкой слободой (до 1666 г., когда она была передана в Разряд), некоторыми монастырями по их челобитьям (Воскресенским, Симоновым, Киево-Печерской лаврой и др.), почтой с иностранными государствами через Курляндию и Польшу; с конца XVII в. приказ заведовал вотчинами и солеварнями Строгановых. Во второй половине XVII в. во главе приказа стали ближние бояре – А.Л. Ордин-Нащокин,

А.О. Матвеев, кн. В.В. Голицын, проводившие более самостоятельную политику от Боярской Думы.

В 1660–1670-х гг. Посольский приказ объединял ряд приказов; ему были подчинены – Новгородская, Галицкая и Владимирская четверти, Малороссийский, Смоленский, Литовский, Великороссийский, Печатный и Полоняничный приказы. В XVII в. Ямской приказ сохранял значение одного из важнейших приказов государства. Ямщики определялись теперь на жалованье государства как особая сословная группа служилых людей; за их содержание население платило особый налог. Во главе каждого яма с начала XVII в. стоял назначенный приказом ямской приказчик, а ямской слободой управлял староста.

Обострение социальной напряженности в XVII в. вызвало значительное расширение аппарата группы судебно-полицейских приказов. Общее руководство полицейской расправой по разбойным, тайным и приводным делам принадлежало Разбойному приказу, во главе которого стояла целая следственно-служебная коллегия из боярина (окольничего), дворянина (стольника) и двух дьяков. Приказ имел разветвленную сеть местных органов – Губных старост и Губных изб, осуществлял надзор за устройством тюрем во всем государстве. В чрезвычайных случаях приказ посылал надельщиков и сыщиков из центра.

Полицейское управление, а также разбойные и тайные дела по Москве осуществлял Земский приказ; он ведал вопросами городского благоустройства и борьбы с пожарами. На протяжении всего века Земский приказ проводил переписи дворов и церквей. В конце XVII в. Земский приказ был объединен со Стрелецким.

Из четырех территориальных судных приказов, созданных в конце XVI в., Дмитровский и Рязанский вскоре были ликвидированы. Продолжали действовать Московский и Владимирский судные приказы, которые являлись привилегированными судами для представителей всех групп правящего класса феодалов о «всяких делах бояре, окольничие, думные и ближние люди, и стольники и стряпчие, и дворяне и всякие помещики и вотчинники». Указом 1699 г. оба эти приказа были объединены в один Судный.

Юридическое оформление индивидуального закрепощения крестьян, регистрацию дворовых всех вотчинников и помещиков, всякого рода кабалы и закрепощение осуществлял Холопий приказ. Здесь писались кабальные на холопов, оформлялись на них «крепости», рассматривались тяжбы бояр и служилых людей из-за холопов. В этот приказ вотчинники и помещики подавали заявления («явки») о беглых, о которых приказ вел обширную переписку с воеводами. Обращались в приказ и холопы – с челобитными «с отысканием свободы от холопства».

Приказная и воеводская волокита порождала поток челобитных на имя царя, подаваемых ему в походах, на праздники и пр. После их разбора

царем и Боярской Думой давался указ, который подписывался думным дьяком. После этого челобитная отсылалась в Челобитный приказ. Подьячие этого приказа на площади вслух зачитывали решения и отдавали их челобитчикам, а те направлялись в соответствующий приказ, где дело разрешалось по царскому указу.

«Уложение» 1649 г. отменило порядок прямой подачи челобитных царю, что сократило функции приказа и повело к его фактическому упразднению: указом 1685 г. Челобитный приказ был присоединен к Владимирскому судному. Челобитные недовольных решениями Поместного и Холопьяго приказов вотчинников и помещиков из Челобитного приказа передавались в специально созданный в 1619 г. Приказ сыскных дел, который являлся главным образом судом по земельным и холопским делам. В 1625 г. из Приказа сыскных дел выделился Приказ приказных дел – орган особых поручений в области управления, финансов и т.д.

Рядовые провинциальные служилые люди были недовольны засильем думных чинов и высшей приказной бюрократии в первые годы правления царя Михаила Федоровича. В одной из грамот тех лет отмечалось, что «иные многие люди бьют челом на бояр и всяких чинов людей в насильстве и в обидах, чтоб их пожаловать, велети от сильных оборонить». Идя навстречу пожеланиям этой части правящего класса, правительство создало в том же 1619 г. Приказ, «что на сильных бьют челом».

Численный рост вооруженных сил, государственного аппарата и активная внешняя политика требовали огромных денежных средств. Все это вызвало увеличение размеров прямых и косвенных налогов, выведение новых налогов, разного рода чрезвычайных податей и сборов. С возрастанием значения финансовой функции Русского государства усложнилась система финансовых приказов. Сбор государственных прямых налогов в отдельных местностях осуществляли Четвертные приказы, которые с начала XVI в. носили территориальные названия – Новгородская (1601 г.), Галицкая (1606 г.), Устюжская (1611 г.), Владимирская (1629 г.), Костромская (1629 г.) четверти.

Четвертные приказы XVII в. были не только финансовыми, но и территориальными приказами. Они ведали населением городов и уездов, управлением и судом. Новгородской четверти были подведомственны 65 городов, Галицкой и Устюжской четвертям – по 22 города, Владимирской четверти – 26 городов, Костромской – 21 город. Если территория Новгородской четверти представляла собой более или менее сплошной массив бывших новгородских земель, то города других четвертей были разбросаны по всему государству. В Галицкой четверти наряду с северными городами Галичем и Белоозером находились расположенные в междуречье Оки и Волги – Шуя и на юге государства – Белев. В первой половине XVII в. города часто меняли свою подчиненность тому или иному приказу. В 1680 г. Владимирская, Галицкая и Новгородская

четверти были объединены в ведение одного боярина, а со следующего года подчинены Посольскому приказу.

В 1597 г. для заведования кабацким делом и кабацкими сборами на территории всего государства была учреждена Новая четверть (Приказ новой четверти). В торговле спиртными напитками в Русском государстве чередовались то поручение казенной торговли водкой выборным лицам (кабацким головам и целовальникам), то отдача продажи водки на откуп (с предварительной уплатой откупщиком в приказ определенной суммы). Приказ новой четверти ведал выбором кабацких голов и целовальников, отдачей кабаков на откуп, уплачивал деньги поставщикам водки в московские кабаки и кружечные дворы, боролся с корчемством и торговлей табака; в Приказ новой четверти поступали кабацкие сборы со всего государства.

Большие доходы в государстве приносили таможенные сборы. В Русском государстве XVII в. насчитывалось до 20 только внутренних таможенных пошлин. Выезжал торговец из города и с него брали выездные деньги, а в городских воротах – воротные; за проезд по дороге с него брали проезжие, а по мосту – мостовые; при въезде в город с него брали въездные деньги, а когда торговец располагался для торговли на торговой площади, с него брали амбарные, избные, с места, со скамьи, шалашные, полавочные и др.

Таможенными сборами государства в XVII в. ведал Приказ большого прихода. Он же сдавал на откуп бани, лавки, гостиные дворы и погреба, взимал плату с клеймения товаров, с мер – «чем всякие товары и питья меряют». В отдельные периоды этому приказу передавались даже ямские сборы. В отличие от всех других финансовых приказов, Приказ большого прихода был чисто финансовым приказом, не управлявшим никакой территорией. В 1680г. этот приказ был упразднен, и его дела были переданы в Приказ большой казны.

В начале XVII в. возник Приказ большой казны, ведавший сборами прямых налогов с городского населения, занятого торговлей и ремеслами. В отношении к этому населению приказ выполнял административные и финансовые функции. Приказ руководил выборами специальных сборщиков оброчных денег среди торговых людей и ремесленников; в него поступали и сами сборы. Кроме того, в ведении приказа находилось монетное дело. На подведомственном приказу Денежном дворе под надзором дворянина или дьяка мастера чеканили монету. Приказ выпускал монету в обращение, преследовал ее подделку. С 1680 г. этот приказ стал ведасть таможенными и частично кабацкими сборами. Он просуществовал до 1718 г.

Для сбора различных чрезвычайных налогов, главным образом на содержание администрации, на всем протяжении XVII в. создавались специальные приказы: по решению Земского Собора 1616–1618 гг. – Приказ сбора пятинных и запросных денег, действовавший с 1618 по 1637 г., а

затем передавший свои полномочия военному Приказу сбора ратных людей. В годы войны за Украину Приказ сбора ратных людей в 1659 г. был преобразован в Приказ денежного сбора, которому был поручен сбор особого чрезвычайного налога (десятой деньги); этот приказ просуществовал до 1680 г. В 1660-х гг. существовал Приказ денежной раздачи. Иногда на содержание армии производились натуральные сборы продовольствия. С 1655 по 1683 г. существовал особый Хлебный приказ, а в 1672–1697 гг. – Приказ сбора стрелецкого хлеба.

Огромные хищения государственных средств, производимые чиновниками приказов, побудили правительство установить некоторые формы государственного контроля. В 1656 г. был учрежден особый Счетный приказ. Нерегулярно, каждый раз по специальному указу, дьяки и подьячие всех приказов должны были являться в этот приказ с приходными и расходными книгами для проверки правильности и законности финансовых операций приказов. Кроме того, этот приказ до 1670-х гг. (когда возник особый Доимочный приказ) производил сбор недоимок и остатков за прошлые годы. Приказ существовал до 1701 г.

Печатный приказ к группе финансовых приказов можно причислить лишь условно. Грамоты, или «памяти» (напоминания), посылаемые из приказов по царскому указу воеводам, челобитным, подаваемые в приказы людьми разных классов, жалованные грамоты, удостоверявшие получение служилыми людьми или монастырями поместий или вотчин, вводные грамоты, утверждавшие в праве наследства, заемные, закладные, исковые и другие документы учреждений и частных лиц не имели юридической силы без государевой печати. Для этого каждый документ предъявлялся в созданный еще в конце XVI в. Печатный приказ, существовавший до 1722 г. Начальник его, думный дьяк-печатник, у которого печать висела на шее, прикладывал ее к документам. Со всех предъявленных в приказ документов здесь взимались печатные пошлины.

Расширение территории государства вызвало образование группы территориальных приказов. Первые десятилетия XVII в. были временем быстрой колонизации Сибири; к середине века русские землепроходцы достигли Тихого океана. В 1637 г. управление Сибирью, находившееся в ведении Казанского приказа, обособилось в ведомстве особого Сибирского приказа, который ведал Сибирью, назначал и смещал сибирских воевод, дьяков и других служилых людей, ему подчинялись размещенные по сибирским городам стрельцы и другие ратные люди; приказ заведовал сбором ясака с нерусских народов, денег, хлеба и соли с русского населения, размещением ссыльных и надзором за ними.

Активная внешняя политика 1650–1670-х гг. вызвала образование ряда территориальных приказов по управлению присоединенных земель. Занятые русскими войсками земли Прибалтики управлялись территориальными Приказами княжества Литовского (1656–1667 гг.) и Лифляндских дел

(1660–1666 гг.). Присоединенные к России смоленские земли управлялись Приказом княжества Смоленского (Смоленским приказом), созданным в 1673 г. и подчиненным в 1680 г. Посольскому приказу. Воссоединенная с Россией Украина получила в составе Русского государства автономное управление. Отношение с Украиной осуществлял созданный в 1662 г. Малороссийский приказ; ему же подчинялись московские воеводы и русские отряды на Украине. В 1687 г. Малороссийский приказ был подчинен Посольскому приказу, находясь в его составе до начала XVIII в.

Города, в которых были расположены некоторые русские полки (Сумской, Ахтырский, Харьковский, Острожский), в финансовом отношении попали в ведомство приказа Великой России (или Великороссийского), учрежденного в 1687 г. и существовавшего до начала XVIII в.

В XVII в. существовала значительная группа дворцовых приказов, из которых наибольшее значение имел Приказ большого дворца, ведавший обширными, разбросанными по территории всего государства, землями. В 1660–1680-х гг. в ведении этого приказа числилось 20 городов, множество сел и деревень, некоторые московские слободы (Басманная, Котельничская, Таганская и др.), с различными категориями подведомственного населения – царскими дворовыми людьми, дворцовыми крестьянами и ремесленниками; приказ управлял ими, собирал с них налоги, судил их (последнее осуществлял в 1626 г. подведомственный Приказу большого дворца Дворцовый судный приказ).

Собранные припасы поступали в царский дворец, а деньги расходовались на покупку всего необходимого для дворца, содержание дворцовых служителей, дворцовые постройки и царскую благотворительность. Приказом управляла целая бюрократическая коллегия во главе с боярином-дворецким; окольничий, два думных и два-три обычных дьяка.

При приказе сложилась система «дворов», заведовавшая снабжением царского дворца всем необходимым – Кормовой, Хлебенный, Житенный, Сытенный. Продолжали существовать некоторые другие ранее известные приказы – всю первую половину XVII в. существовали Ловчий и Сокольничий приказы, весь XVIII в. – Постельничий и Казенный; в связи с развитием приказного аппарата последний постепенно терял свое общегосударственное значение, превращаясь в личную казну царя, хранилище золотых и серебряных изделий, драгоценных тканей и т.п.

В XVII в. возникли некоторые новые дворцовые приказы. В период правления Бориса Годунова возник Приказ золотых и серебряных дел, ведавший мастерами-ювелирами, изготовлявшими предметы царской утвари. Царская мастерская (с 1627 г.) и Царицына мастерская (с 1656 г.) палаты заведовали изготовлением и хранением одежды членов царской фамилии; обе палаты имели своих ремесленников, которые изготовляли эту одежду (в частности, в ведении царицыной мастерской палаты находилась Кадашевская слобода в Москве).

Существовали некоторые более мелкие приказы, в том числе учрежденный в 1663 г. Панихидный приказ, который заведовал организацией церковных служб по умершим царям и членам их семей. В дни поминок каждого из них приказ рассылал указы по церквям и монастырям. Крупнейшим феодалом в XVII в. была церковь. Патриарху, монастырям и церквям принадлежали огромные земли, населенные крепостными крестьянами. Опираясь на эти земельные богатства, патриархи претендовали на независимость и даже превосходство своей власти над светской властью.

Особенно возросло значение патриарха при Филарете – отце царя Михаила Федоровича, который возвратился из Польской ссылки в 1619 г. и оставался на посту патриарха до своей смерти в 1633 г. Филарет добился для себя титула «великого государя», а для укрепления своей власти и политического значения церкви провел в 1620–1626 гг., реформу по централизации церковного управления. Им был учрежден ряд патриарших приказов – Дворцовый, Казенный, Разрядный (Судный). Функции этих приказов были близки к функциям соответствующих государственных приказов. Они заведовали патриаршим имуществом, землей, казной, крестьянами и служилыми людьми. Патриарший разряд осуществлял судебные дела по преступлениям против веры, незаконным бракам населения всего государства.

В патриарших приказах сложилась особая служебная иерархия – были свои бояре, окольные, дворяне, дьяки и подьячие. Патриарху были подведомственны чины церковной иерархии – четыре митрополита (Новгородский, Казанский, Ростовский и Крутицкий), архиепископы и епископы, заведовавшие 13 епархиями (духовными округами).

В церковном управлении и суде в первой половине XVII в. не было единообразия. Патриарху были подсудны лишь часть монастырей (ставропигиальные и лавры) и их вотчин; другая часть монастырей была, подсудна Приказу большого дворца, третья – епархиальным властям, четвертая – привилегированным монастырям, пятая – общим судам. В финансовом отношении многие церковные и монастырские земли зависели от Приказа большого дворца; этот же приказ осуществлял контроль над церковным имуществом и финансовым состоянием монастырей.

Энергичный и умный патриарх Никон (1652–1666 гг.) потребовал от царя «послушатиася во всем, яко начальнику и пастырю, и отцу краснейшему». Продолжая реформы по укреплению значения церкви, Никон в 1653–1656 гг. провел сверку церковных книг с греческими оригиналами и внес в них соответствующие исправления. Противники этой реформы церковной обрядности – раскольники – стали жестоко преследоваться. Выражая взгляд, что «священство царства поболее есть», Никон сравнивал свою власть с солнцем, а власть царя – с луной. Стремление Никона подчинить государство церкви и его высокомерие привели к разрыву с царем в 1664 г. Созванный в 1666 г. Церковный Собор с участием приехав-

ших в Москву греческих патриархов осудил взгляды Никона и лишил его патриаршего сана. Его преемники на патриаршем посту (Иоасаф, Питирим, Исаким, Адриан) уже не претендовали на свое превосходство над светской властью царя. С падением Никона феодальная церковная организация была подчинена и поставлена на службу самодержавного государства.

На протяжении XVII в. помещики и вотчинники продолжали борьбу с духовными феодалами за обладание землями и крестьянами. В челобитных, подаваемых царю, дворяне и дети боярские особенно выступали против судебных привилегий монастырей и подведомственных им лиц. Стремясь к укреплению своего единовластия, царь Алексей Михайлович встал на сторону светских землевладельцев. По «Уложению» 1649 г. был учрежден Монастырский приказ – гражданское учреждение, во главе которого стояли думный дворянин, или окольный и два дьяка. Суду этого приказа были подчинены все монастыри и духовные лица, а также их крепостные. Епархиальные власти подлежали суду не только Монастырского приказа, но и приказов вообще. Мелкие иски епархиальных чиновников и крестьян подлежали суду воевод. «Уложение» сделало исключение лишь для патриарха и его владений. По-прежнему суд над ними производили патриарх и патриаршие приказные люди, на приговор которых было разрешено подавать апелляционные жалобы царю и Боярской Думе.

Монастырский приказ был в действительности не только «суд во всяких истцовых исках» на духовных лиц и их крестьян, как это определялось «Уложением». Реальные права этого приказа были гораздо шире. Он имел широкие административные функции – определял и отрезал от места настоятелей, келарей, казначеев монастырей, выбирал священников и дьячков, отменял и решения епископов. В 1650 г. приказ разослал воеводам чисто полицейское предписание о наказании лиц, не соблюдавших церковных обрядов, отправкою их в монастырь на покаяние. От Приказа большой казны Монастырский приказ наследовал финансовые функции по сбору с монастырских и церковных земель чрезвычайных денег, хлеба, даточных, мастеровых, по контролю за монастырскими и церковными средствами.

Учреждение Монастырского приказа было встречено Духовными лицами враждебно. Одно из обвинений, предъявленных Никону на соборе 1666 г., заключалось в том, что он «бранил» Монастырский приказ. Оппозиция церковников Монастырскому приказу была настолько велика, что Церковный Собор, осудивший патриарха Никона, отверг и этот приказ. Он вынес решение о ненормальности суда светских лиц над духовенством. Царю и Боярской Думе пришлось уступить. В 1667 г. последовал указ, по которому Монастырскому приказу, другим приказам и воеводам было запрещено производить Суд над духовенством; не только гражданские, но и уголовные дела над духовенством отныне рассматривались духовными

лицами. Для осуществления этого суда был учрежден особый Патриарший духовный приказ, а при каждом епархиальном архиерее — особый приказ. За Монастырским приказом остались лишь финансовые функции (сборы с церковных вотчин, финансовый контроль за имуществом, доходами и расходами монастырей).

В 1677 г. последовал указ, упразднивший этот приказ с передачей его финансовых и финансово-контрольных функций в Приказ большого дворца. Самодержавие второй половины XVII в., «Соборное уложение» 1649 г., закрепившее социально-экономические сдвиги Русского государства, отразило возросшую власть самодержавного монарха. «Уложение» устанавливало жестокую кару за преступления, направленные против личности царя, его чести, здоровья, за преступления, совершаемые на территории царского двора. Все эти преступления отождествлялись с впервые вводимым в право Русского государства понятием государственного преступления. Смертная казнь устанавливалась за голый умысел («злое умышление») против жизни и здоровья царя, а также за обнаружение умысла, направленного против царя и государства (восстание, измена, заговор и т.п.).

Процесс бюрократизации государственного аппарата превращал Боярскую Думу из органа боярской аристократии в орган приказной бюрократии (судей приказов, воевод, дьяков); все это не могло не ослаблять самостоятельность Боярской Думы.

В практике законодательной деятельности Русского государства во второй половине XVII в. появилось понятие «именной указ», то есть законодательный акт, данный только царем, без какого-либо участия Боярской Думы. Все именные указы этого времени носили характер еще сравнительно второстепенных актов верховного управления и суда — служебных назначений, указов воеводам утверждения наказаний или отмены их и т.п., в то время как «боярские приговоры» были наиболее важными законодательными актами, связанными с феодальным землевладением, крепостным правом и основами финансовой политики государства. Основные законодательные акты этого времени проходили еще через Боярскую Думу. Особенно возрастало число «боярских приговоров» после различных социальных потрясений (городское восстание в Москве 1662 г., крестьянская война под руководством Степана Разина).

Таким образом, несмотря на внешнюю устойчивость положения Боярской Думы, в системе аппарата Русского государства во второй половине XVII в. шел процесс возрастания личной власти самодержавного монарха, особенно в области верховного управления.

Сам характер заседаний Боярской Думы изменился. Ее члены не рисковали теперь проявлять какое-либо «высокоумничанье». В 1650–1660-х гг. установилась практика личных докладов царю начальниками важнейших

приказов. Так, в 1669 г. по понедельникам царю докладывали начальники Разрядного и Посольского приказов, по вторникам – Большой казны и Большого прихода, по средам – Казанского и Поместного и т.п. Свидетельством возросшей личной власти царя в середине XVII в. явилось создание Приказа тайных дел.

В первые годы правления царь Алексей Михайлович имел при себе нескольких подьячих из Приказа большого дворца для личной переписки. Этот штат в конце 1654 – начале 1655 г. получил определенную организацию Приказа тайных дел – личной канцелярии царя, органа, позволявшего царю в разрешении важнейших государственных вопросов обходиться без Боярской Думы. Первоначально Приказом заведовал тайный дьяк, при котором находилось 6–7 подьячих. К концу существования приказа во главе его уже стояла целая коллегия (из тайного дьяка и дьяков Челобитенного и Стрелецкого приказов); численность подьячих возросла до 15. Основной функцией Приказа тайных дел был контроль за деятельностью приказов. Этот контроль мог носить явный характер и проявляться в требовании в этот приказ для «ведома» (контроля) различных дел, сведений, отчетности из других приказов, в проверке приказного делопроизводства при непосредственном участии самого царя. Тайный контроль заключался в посылке подьячих приказа с секретным наказом о контроле некоторых послов, которые «много чинят не к чести своего государя», или воевод, допускаящих «много неправд... над ратными людьми».

Одной из форм контроля за государственным аппаратом, как приказами, так и воеводами, было рассмотрение Приказом тайных дел челобитных, поданных лично царю. После рассмотрения дела по челобитной в Приказе тайных дел дьяк докладывал о нем царю. По царскому указу дело, минуя Боярскую Думу, разрешалось сразу же в Приказе тайных дел или передавалось для исполнения в один из приказов.

Приказ тайных дел рассматривал чрезвычайные политические дела различной важности, начиная с дел о лицах, связанных с опальным патриархом Никоном и некоторыми вожаками раскола (Аввакум) и кончая делом холопа боярина Бориса Морозова, некоего Сумарокова, который, стреляя с чердака боярского двора по галкам, сидевшим на трубе Чудова монастыря, случайно попал пулей в государевы хоромы. Деятельное участие принимал Приказ тайных дел в деле с вождем крестьянской войны Степаном Разиным и его сподвижников. Приказ следил за ходом розыска по этому делу. Сам царь составил список вопросов к Степану Разину, в приказ запрашивали различные материалы этого процесса – расспросные и пыточные речи, очные ставки.

Приказ осуществлял и другие функции самого разнообразного характера – вел личную переписку царя, заведовал некоторыми полками иноземного строя, царской благотворительностью, поиском руд (медной в Олонецком уезде, серебряной – на реке Мезени), руководил деятельностью

Записного приказа Аптекарского, Гранатного и Потешного дворов, ведал некоторыми, не вошедшими в состав дворцовых земель, царскими имениями (Измайловым, Черкизовым, Котельниками, Люберцами и др.), постройками в селе Семеновском, ремонтом церкви в селе Коломенском, промышленными заведениями царя, некоторыми его торговыми операциями (персидским торгом), был личной кассой царя.

Тайный приказ помещался во дворце. Царь часто присутствовал в приказе, имел здесь свой стол с особым письменным прибором, принимал участие в составлении бумаг приказа, требовал отчетов, слушал доклады, сам рассматривал дела и т.д. Приказ тайных дел нередко требовал из других приказов не только дела, но и деньги. Возглавлявшие приказ дьяки (Дементий Башмаков, Федор Михайлов, Данила Полянский) пользовались большим влиянием в государственных делах. Приказ был упразднен в 1676 г., после смерти Алексея Михайловича.

Веком расцвета и падения приказной системы управления является XVII в. На протяжении века существовало до 80 центральных бюрократических учреждений – приказов разного значения, функций и величины. Каждый приказ возглавлялся начальником – «судьей»; иногда возглавлявшее приказ лицо носило специальное наименование (казначей, печатник, дворецкий, оружничий и т.п.). Судьи приказов назначались чаще всего из членов Боярской Думы – бояр, окольничих, думных дворян, думных дьяков. Некоторые из них управляли сразу несколькими приказами. Любимец царя Алексея Михайловича первых лет его правления боярин Б.И. Морозов был «судьей» сразу пяти приказов – Стрелецкого, Большой казны, Новой четверти, Иноземского и Аптекарского; позже (с 1648 г.) эти приказы наследовал царский тесть боярин И.Д. Милославский. Известный дипломат А.Л. Ордин-Нащокин был начальником не только Посольского приказа, но также Малороссийского и трех четвертей (Новгородской, Владимирской и Галицкой).

С созданием приказов в Русском государстве появилось обширное бумажное делопроизводство. В процессе практической деятельности приказов сложились формуляры определенных видов документов, порядок их оформления и движения как внутри каждого приказа, так и между приказами. Это приказное делопроизводство требовало известных канцелярских навыков и опыта, которых часто не имел начальник приказа. Поэтому в помощники судьям – «товарищи» (заместители) в приказы назначались дьяки; численность дьяков в каждом приказе зависело от размеров и значения – во многих приказах было по дьяку, в Посольском – до трех, в Разрядном – до шести, в Поместном – до 15; в некоторых приказах (Посольском, Разрядном, Поместном, Четвертных, Тайном) один из дьяков был думным.

Судьи некоторых приказов (чаще всего финансовых, где существовала особая бухгалтерская документация) назначались из дьяков. Дьяки комп-

лектовались из рядового дворянства, иногда из духовного звания и даже крупного купечества («гостей»). Общая численность дьяков в приказах Русского государства к концу XVII в. достигала 178. «Крючкотворцы» и специалисты формального приказного делопроизводства, дьяки, были фактическими вершителями дел в приказах; вместе с судьями они обсуждали дела и выносили приговоры; когда требовался доклад царю, он выработывался под руководством дьяка, который присутствовал при самом докладе, со слов царя делал на докладе помету (резолюцию), которая ложилась в основу царского указа. За свою службу дьяки «верстались» поместными и денежными окладами от 600 четвертей земли и 60 руб. до 1000 четвертей и 240 руб.

Дьякам в приказах подчинялись подьячие – канцелярские служители из дворян и детей приказных людей. Начинаящий подьячий служил несколько лет «неверстанно», без жалованья, на одни лишь «приношения» просителей. Затем его «верстали» небольшим денежным окладом (от 1 до 5 руб. в год), через несколько лет подьячий переходил в «среднюю статью» и получал больший оклад, затем он мог выслужиться в «старые подьячие» с окладом до 60–65 руб. и даже с поместным окладом. Перед «старым подьячим» могла открываться дорога к должности дьяка.

Подьячих в приказах было гораздо больше, чем дьяков – от нескольких человек (Аптекарский, Печатный приказы), до нескольких десятков (Посольский, Разбойный) и до нескольких сотен (Поместный). Старшие подьячие вместе с дьяками руководили составлением документов; средние составляли тексты документов, наводили справки в архиве приказа; младшие осуществляли техническую работу по переписке («перебелке») документов. Кроме того, в штате приказов были рассыльные, сторожа и другие лица. Крупные приказы подразделялись на столы, а столы – на повытья. В Разрядном и Поместном приказах было по 9 столов; столы Поместного приказа делились на 40 повытий (по несколько в каждом столе). Столы возглавлялись дьяками, повытья – старшими подьячими. Некоторые приказы делились только на повытья. Столы носили названия по роду деятельности (например, в Разрядном приказе — Денежный, Приказный, Поместный) и по территориям (Московский, Владимирский и пр.); повытья назывались по подведомственным территориям и фамилиям старших подьячих.

Характерной особенностью почти каждого приказа было то, что он наряду со своей основной задачей управлял определенной территорией государства; доходы с этой территории поступали в данный приказ; население этой территории судилось в своем приказе, то есть, для этой территории приказ являлся административным, финансовым и судебным органом. За исключением некоторых территориальных приказов (Казанского, Сибирского, Смоленского и др.) приказы не имели сплошной подведомственной территории; их города, уезды, волости и села были чаще всего разбросаны по всему государству.

В определении характера управления приказами не было единомыслия: одни считали его коллегиальным, другие – единоличным. В действительности в приказах существовал особый, приказный, характер управления, заключавшийся в том, что спорные дела судьи рассматривали вместе с «товарищами заодин», а дела, не носящие спорный характер, судьи и дьяки рассматривали каждый в отдельности. Характерной особенностью приказного делопроизводства была крайняя централизация управления – в приказах разрешались многие не только важные, но и сравнительно второстепенные дела.

Большинство приказов помещалось в Кремле. Для ряда приказов между Архангельским собором и Спасскими воротами в царствование Бориса Годунова было построено двухэтажное здание. Каждый приказ занимал здесь по несколько комнат: одна из них предназначалась для дьяков, другая – для подьячих, третья – «казенка» – использовалась для хранения денег и документов, а иногда как кабинет судьи приказа. Просители толпились в прихожей или на улице. В каждой комнате со сводчатыми потолками, глиняными или изразцовыми печами и небольшими слюдяными окошками стояли столы и лавки; на полках, в сундуках, ящиках, шкафах размещались документы.

В необыкновенной тесноте по 12 и более часов в сутки, нередко даже по праздничным дням, при тусклом свете сальных свечей скрипели здесь гусиными перьями приказные подьячие, переписывая бумаги. Обычно текст документа писался на узкой бумажной ленте, а оборотная сторона использовалась для разного рода заметок – адресов, подписей («рукоприкладств»), резолюций («помет»). Несколько таких документов – «столбцов» – оформлялось в «дело» – «столп», путем склеивания листов друг с другом в длинную ленту: к нижнему концу челобитной подклеивалась запись показаний челобитчика, к низу этого документа – объяснения, далее – справки, решения по делу, указная грамота. Иногда дело передавалось в другое учреждение, где дополнялось новыми документами. Получалась длинная лента – «столп». На месте склейки – «сставах» – стояла подпись дьяка или подьячего «с приписью» (исполняющего обязанность дьяка) по слову или слогу на каждой «сставе», что затрудняло изъятие документа из дела или его фальсификацию. Нередко, когда дело оканчивалось, то к данному «столпу» подклеивались столбцы других дел, – «столп» становился уже сборником дел. Поэтому «столпы» нередко достигали десятков и сотен метров. «Столп», содержащий «Соборное уложение» 1649 г., достигал длины 309 метров. Реже в приказной практике применялись тетради и книги.

«Столбцы» и «столпы» свертывались в форму свитка исписанной стороной внутрь, и в таком виде хранились. Грандиозные московские пожары не щадили документов приказов. Во время пожара в мае 1626 г. сгорели многие кремлевские здания; сильно пострадало здание приказов, в

котором «во многих приказах многие государевы дела и многая государева казна погорела»; впрочем, приказные документы гибли также от «палатных сырости» и от грызунов.

Некоторые приказы имели свои «черные палаты», «тюремные избы», где помещались арестанты. В Константино-Еленинской башне Кремля была устроена «пыточная» с «застенком» – здесь велись расследования по делам Разбойного и Земского приказов. В Китай-городе, близ Варварских ворот, находился Тюремный двор, большая тюрьма с несколькими отделениями – «избами» (Холопией, Разбойной, Опальной, Женской); здесь содержалось до 1000 заключенных. Старое здание приказов обветшало, разрушилось и вместо него в 1680 г. было построено новое, двухэтажное, гораздо большее здание, где поместилось семь крупных приказов – Посольский, Разрядный, Большой казны и др.

Ивановская площадь перед зданием приказов в Кремле была оживленным местом. Здесь теснились толпы просителей; перед зданием приказов стояли на «правеж» неисправные должники и просчитавшиеся головы и целовальники, чинилась «торговая казнь» (наказание плетьюми); здесь же оглашались царские указы, при которых среди общего шума приходилось «кричать во всю Ивановскую». В находившейся у колокольни Ивана Великого «Площадной избе» – нотариальной конторе того времени особые площадные подьячие с емкостями чернил у пояса и гусиными перьями за ушами оформляли частные сделки, а также давали юридические консультации растерявшимся от приказной волокиты и непривычного столичного шума просителям. В конце XVII в. такие же «площадные избы» появились при некоторых приказах.

Приказная система с ее бюрократизмом, бумажным делопроизводством и бесконтрольностью порождала приказную волокиту, злоупотребления и взяточничество. Взятничество и пристрастность суда того времени хорошо изображены в некоторых сатирических повестях XVII в. – «О Шемякином суде», «О Ерше Ершовиче». Народ запечатлел приказный строй десятками пословиц и поговорок: «Тяжбу завел – стал гол как сокол», «Всяк подьячий любит калач горячий», «У приказного за рубль ничего не купишь», «Богатому идти в суд – трын-трава, а бедному – долой голова» и т.п.

Приказные дьяки и подьячие не ограничивались поборами с челобитчиков и просителей, а нередко поднимали руку на государственную казну. В 1669 г. правительство вынуждено было издать указ, предписывавший подьячим «его государевой казны себе отнюдь не имати и не брать и из приказов взаймы не давать». Надзор за этим возлагался на дьяков, которые в случае недосмотра «от него великого государя быти в опале, а подьячим в жестоком наказании без всякие пощады».

Основным звеном местного управления XVII в. был воевода. Эта должность существовала со второй половины XVI в. лишь в некоторых погра-

ничных городах, где была необходимость нести более твердую военную и гражданскую власть. Крестьянская война и польско-шведская интервенция в начале XVII в. потребовали создания этой твердой власти повсеместно. В одной разрядной росписи того времени отмечалось, что «при царе Федоре Ивановиче и при царе Борисе... по Ростригин приход... воевод не было, а были судья и губные старосты и городовые приказчики». По росписи городов и уездов 1614 г. видно, что в 103 городах с уездами уже были воеводы, в 1616 г. – в 138, в 1625 г. – в 146.

Претенденты на место воеводы – бояре, дворяне и дети боярские подавали на имя царя челобитную, в которой просили назначить на воеводство, чтобы «покорниться», но официально воевода за свою службу получал, помимо вотчин, поместные денежные оклады – жалованья. Воевода обычно назначался Разрядным приказом, утверждался царем, Боярской Думой и подчинялся тому приказу, в ведении которого находились соответствующий город с уездом.

Срок службы воеводы обычно продолжался от одного до трех лет. В Шуе с 1613 по 1689 гг. сменилось 52 воеводы, а в Якутске с 1645 по 1652 гг. – 5 воевод. В больших городах было несколько воевод (в Астрахани – 3-4, Пскове – 2-3); один из воевод (назначенный из бояр) был главный, другие считались его «товарищами» (заместителями); они назначались из окольных, стольников и дворян. В небольших городах был один воевода. В слободах и волостях воевода осуществлял свою власть с помощью особых должностных лиц – приказчиков.

Воевода имел Приказную, или Съезжую избу, в которой производились все дела по управлению городом и уездом; она возглавлялась дьяком. Здесь хранились государевы грамоты, приходные и расходные книги, росписи разных податей, сборов и сами сборы (государева казна). В крупных городах Приказные избы разделялись на столы; столы состояли в ведении подьячих, численность подьячих в Съезжих избах могло быть различным. В 1647 г. в Ладоге был всего 1 подьячий, в Старой Руссе – 3, Вятке – 13, в Новгороде – 25 подьячих. Кроме подьячих, в Приказной избе были приставы, или надельщики, рассыльщики и сторожа, которые приводили в исполнение приказы воеводы. В особом ящике хранилась государева печать; воевода имел и свою печать.

Устройство Съезжей избы отражено в воеводской отписке по поводу пожара Новгородской Съезжей избы в 1635 г.: «Прибежали к Съезжей избе из передней и из средней избы и из задней старой комнатки государевы всякие дела разных столов велели носить тотчас вон, и что государь, в передней и в средней избе и в задней старой комнатке твоих государевых дел разрядных и посольских и четвертных и поместных и ямских и губных было прошлых лет и нынешнего года выносили... а когда твои государевы посольские и разрядные и иные дела и свои государевы указные грамоты и прежние наказы и немецкие ссылочные письма и столпы прошлых лет и

нынешнего года и росписные списки были в задней избе, которая сперва загорелась, и из той, государь, избы нельзя было вынести ничего, что та изба загорелась изнутри, а в избу огонь не пустил. А потому, государь, в той избе те дела были, что посольской и разрядной стол был в той избе. А пушечный, государь, двор и зеленую казну и дворцовую избу и иные дворы, которые близки съезжей избы, уберегли». Это описание дает представление о внешнем облике съезжей избы, имевшей переднюю, среднюю, заднюю комнаты, ряд столов и окруженную другими правительственными «дворами» и «избами».

При смене одного воеводы другим старый воевода сдавал новому все дела и казенное имущество по описям и книгам (сдаточным описям или росписным спискам); один экземпляр описи посылался в тот приказ, который ведал городом и уездом. Направляясь на воеводство, воевода получал из приказа наказ, определявший круг его деятельности.

Воевода управлял вверенной ему территорией. Он осуществлял охрану феодальной собственности, боролся с укрывательством беглых, с нарушением казенного интереса (кормчества), со всякими нарушениями порядка (бой, пожар, мор), ведал городовым и дорожным делом, надзирал за судом губных и земских старост. Административно-полицейский надзор воеводы простирался и на личную жизнь местного населения. В крупных городах полицейский надзор за населением, укреплениями и караулами осуществлял подчиненный воеводе городничий (бывший городской приказчик).

Широкими были финансовые функции воеводы. Составляемые в этом случае писцовые книги заключали описание земель по количеству и качеству, доходность земель (урожайность), повинности и пользу землевладельца – феодала. За основу исчисления брались дворы (в городах), в писцовые книги о них заносились сведения.

В первые годы после окончания польско-шведской интервенции из Москвы для определения платежеспособности населения посылались дозорщики, составлявшие особые дозорные книги. Воеводы были обязаны оказывать содействие этим финансовым агентам из центра, выдавать им нужные документы из Съезжей избы для «сошного письма». Сборы налогов осуществляли выборные лица: прямых – старосты и целовальники, косвенных (таможенных и кабацких сборов) – головы и целовальники. Воеводы осуществляли надзор и финансовый контроль за деятельностью этих выборных властей. В Съезжую избу свозились все собранные деньги.

Очень широкими были военно-административные функции воеводы. Он верстал на службу служилых людей – дворян и детей боярских, вел их списки с указанием имени, жалованья, исправности службы каждого, делал им периодические смотры и отправлял их на службу по первому требованию Разрядного приказа. Ведал воевода и местными служилыми людьми «по прибору» – стрельцами, пушкарями и т.п. На ответственности

воеводы были все городские учреждения, крепостные пушки, различные военные и казенные съестные припасы, которые он принимал и сдавал по описи. На окраинах государства воевода заведовал и пограничным делом: он высылал разъездные «станции» и «сторожи» в степи, устраивал «засеки», острожки и засечные крепости.

В силу этих сложных функций в разной степени подчинения воеводы находился ряд должностных лиц: осадный голова (комендант крепости), засечные, острожные, стрелецкие, казачьи пушкарские, объезжи, житничьи и ямские головы. Все многочисленные функции воевод в наказах выражались неопределенно и мало конкретно: «как приложе», смотря по «тамошнему делу», «как Бог вразумит», что давало всегда широкий простор для произвола воевод, отождествлявших управление с ограблением населения. Кормление было упразднено, но в действительности оно процветало.

Соловьев С.М. на основании изучения большого числа архивных документов описал в своей «Истории России с древнейших времен» «юмористическую, но правдивую сценку неподдельной радости дворянина XVII в., который узнал, что его челобитная наконец-то уважена и он назначен на воеводство: «Рад дворянин собираться в город на воеводство – и честь большая и корм сытый. Радуетя жена: ей тоже дадут приносы; радуются дети и племянники: после батюшки и матушки, дядюшки и тетюшки, земский староста на праздниках зайдет и к ним с поклоном; радуетя вся дворня – ключники, подклетные – будут сыты; прыгают малые ребята и их не забудут; пуще прежнего, от радости несет вздорные речи юродивый, живущий во дворе: ему тоже будут подачки. Все поднимается, едет на верную добычу».

Воеводы никогда не довольствовались добровольными приношениями. На протяжении XVII в. из городов, уездов и волостей Русского государства в столицу поступали слезные челобитные населения на поборы и лихоимство воевод. Само правительство в первые десятилетия века вынуждено было рассылать грамоты «о недаче впредь кормов воеводам, посланным и гонцам», но все это было безрезультатно. На Земском Соборе 1642 г. осмелевшее купечество прямо заявило правительству, что «в городах всякие люди обнищали и оскудали до конца от твоих государевых воевод». Не помогла и частая смена воевод. В 1662 г. население Шуи жаловалось на воеводу И. Трегубова за то, что он «чинит тесноту и наготу большую» ради «своей бездельной корысти», а в 1665 г. они же в челобитной уже на другого воеводу, Баркова, писали, что и этот воевода «посадским людям чинит тесноту и наготу большую и напрасные продажи и убытки; бьет нас, сирот твоих, посадских людей, без сыску и без вины, и сажает в тюрьму для своей корысти, и вынимая из тюрьмы, бьет батогами до полусмерти без дела и без вины». Иногда приказ отвечал на подобную челобитную посылкой для следствия подьячего, воеводу сменяли, назначали другого, который действовал так же, как и его предшественник.

Особенно большим произволом отличались воеводы Сибири. Почти каждая смена сибирских воевод заканчивалась следствием (сыском) об их злоупотреблениях, с привлечением в качестве соучастников других должностных лиц – дьяков, подьячих и т.п.

В XVII в. продолжали существовать обе формы самоуправления – губная и земская. Губными делами (то есть, уголовным судом) в каждом округе – губе ведал губной староста, его помощниками были губные целовальники. Все судопроизводство и делопроизводство по губным делам проводилось в Губной избе, где находился губной дьяк и подьячие. В ведении губных старост находились тюрьмы с тюремными служителями (целовальниками, сторожами), палачи, а также выборные от населения – сотские, десятские. Губного старосту свободное население округа выбирало из дворян или детей боярских; целовальники выбирались из черносотных крестьян или посадских. Круг деятельности губных органов в XVII в. значительно вырос. Кроме разбойных, тайных дел и душегубства, в их ведение попали фактически все уголовные дела – поджоги, насилия, сыск беглых и т.п.

Хотя «Уложение» 1649 г. подчеркивало самостоятельность губных дел от воевод, которым «таких дел ничем не ведать», в действительности губные старосты находились в начале под надзором, а затем и в подчинении воевод. В начале XVII в. жители Шуи жаловались царю, что воевода «в губные дела вступаетца», то впоследствии воевода стал прямым начальником губного суда, а губной староста – его помощником.

Неудовлетворенность состоянием уголовного суда, злоупотребления самих губных старост вынуждали правительство проводить реформы. В 1669 г. губные старосты были подчинены назначаемым правительством губных сыщикам; губные и тюремные целовальники отменялись, а вместо первых назначались губные дьячки, а вторых – стрельцы и наемные сторожа. В 1679 г. были упразднены губные сыщики и губные старосты, а уголовный суд на местах был передан воеводам; в 1684 г. правительство восстановило губных старост.

В течение XVII в. существовали земские органы самоуправления – земские старосты и целовальники, избираемые черносотными крестьянами и посадскими людьми на сходах в городах, станах, волостях и погостах. Эти органы ведали раскладкой податей между населением, надзирали за тем, чтобы тяглецы не уклонялись от несения тягла. Осуществляли земские органы некоторые полицейские функции, следили за сохранением спокойствия, за соблюдением таможенных сборов и т.п. Делопроизводство по земским делам велось в Земской избе, где хранились окладные земские книги.

В полицейском отношении земские органы были полностью подчинены воеводам. В финансовом отношении, хотя и безуспешно, правительство пыталось отстранить воевод от влияния на земские органы. В наказах

воеводам часто запрещалось «денежные сборы и в мирские дела вступаться и воли у них в их мирском окладе и в иных делах отымати».

Кроме губных и земских органов, существовали другие выборные органы. В каждом уезде находилось несколько таможен, возглавляемых таможенными целовальниками; таможни уездов подчинялись таможенному голове, при котором существовала Таможенная изба. Кружечные дворы и кабаки возглавлялись соответствующими головами и целовальниками. Кроме того, были ларечные старосты, житейные, мельничные целовальники и другие выборные лица, которые выбирались главным образом из посадского населения под надзором воевод. Воевода наблюдал за их деятельностью, принимал их отчеты и деньги. Иногда таможенные и кабацкие сборы правительство сдавало на откуп.

Служба выборными головами и целовальниками при таможенных кабацких и иных сборах воспринималась населением как тяжелая повинность, так как всякие недосдачи воеводы и приказы «доправляли» с самих голов и целовальников. В челобитных на самоуправство воевод часто фигурировали выборные лица – жертвы воеводского произвола. Воевода Барков, на которого жаловались жители Шуи в 1665 г., избил «до полусмерти» ларечного целовальника Селиванова и голову кружецкого двора Карпова. Доставалось от воеводы и его приставов и другим выборным лицам. В 1633 г. в Подосиновскую волость Усольского уезда явился пристав со стрельцами и арестовал земского старосту (судью) волости и несколько крестьян за невыплату податей, а затем ежедневно ставил их на правеж. Все это вызвало восстание населения, которое явилось в стан (центр) волости «с ослопы и того земского судью Гаврилу Момотова с товарищи с правежа и колодников, которые колоде сидели... отбили всем миром... и увели с собою сильно».

В XVII в. значительно расширилась сфера деятельности суда, который превратился в одно из главнейших звеньев карательной политики государства. В качестве меры наказания часто применялась смертная казнь; по «Соборному уложению» 1649 г. ею наказывались преступники в 60 случаях. Кроме простых форм смертной казни (отсечение головы, повешение и утопление), существовали формы квалифицированной смертной казни, сопряженные с особо жестокими мучениями наказуемого (сожжение, закапывание живым, заливание горла расплавленным металлом, четвертование и колесование). Жестокими были и другие наказания – осужденным отсекались носы, уши, руки, выкалывались глаза и т.п., они избивались кнутами, батогами и палками, заключались (фактически замуровывались) в тюрьмы – сырые, тесные, холодные помещения без окон. Для сравнительно маловажных преступлений (корчемничество, курение табака, утайка казны подьячими и т.п.) применялась ссылка в Сибирь.

Имущественные наказания (денежные штрафы и конфискация) были оттеснены на задний план; они чаще всего сопутствовали одному из на-

званных наказаний. Смертная казнь и телесные наказания в XVII в. проводились публично. Уголовное законодательство того времени преследовало одну цель – запугать население, лишить его воли к сопротивлению возраставшей эксплуатации и закрепощению.

Значительным новшеством судебной практики XVII в. явилась категория государственных преступлений, жестоко караемых смертной казнью. «Извет» (донос) «о государевом деле» всемерно поощрялся правительством еще в первые десятилетия века, даже если это были просто «непригожие» слова о царе или членах его семьи. «Уложение» 1649 г. сделало «извет о государевом деле» обязанностью каждого, «кто сведав, или услыша на царское величество в каких людях скоп и заговор, или иной какой злой умысел»; за недонесение устанавливалась смертная казнь «без всякия пощады». Само понятие «государева дела» во второй половине XVII в. расширилось и стало означать всякое событие и дело, затрагивающее государственный интерес. В 1660 г. «сказал за собой князя Мышецкого человек государево слово – взята де у него в Сибирском приказе многая государева казна, а расписки не дано». В 1695 г. «закричал мужик караул и сказал за собой государево слово... что он, сделав крылья, станет летать, как журавль».

В отношении основных уголовных преступлений того времени (государственных преступлений, разбоя, воровства, татьбы) широко применялся розыскной процесс, отличавшийся необыкновенной жестокостью. В отношении обвиняемого обязательно применялась пытка, но решающее значение «Уложение» придавало не признанию обвиняемого, а его оговору и «облихованию» (обвинению) в повальном обыске. Пытка применялась и в отношении тех, кто оговаривал. Если после трехкратной пытки доносчик отказывался от оговора, то этот оговор не считался действительным. Впрочем, в делах о государственном преступлении основную роль в показаниях играл сам «изветчик» и его свидетели, с которыми обвиняемому устраивали очную ставку (ставили «с очей на очи»). К концу XVII в. роль повального обыска снизилась и в рассмотрении других уголовных дел возросла роль свидетельских показаний.

Усложнился гражданский процесс. Он начинался с того, что заинтересованное лицо подавало челобитную с изложением сущности иска. В доказательствах большое значение придавалось присяге, показаниям свидетелей, «общей ссылке» (то есть, когда обе стороны ссылались на одного и того же свидетеля), обыску, письменным документам, а в мелких исках – жребию.

Во время рассмотрения дела судья давал слово то одной, то другой стороне. Показания сторон записывались в судный список (протокол). При вынесении приговора судьи могли выносить решения окончательно или обращаться с «докладом» в высшую инстанцию (приказ, Боярскую Думу, Расправную палату, к царю). Выигравшему выдавалась «правая» грамота.

Если ответчик не мог сразу возратить вещи или деньги истцу, то стрельцы хватали его и ставили у приказа или Съезжей избы с утра и отпускали только вечером. Особый чиновник – праветчик стоял возле должника и бил его палкой (батогом) по икрам ног. Перед Разрядным приказом ежедневно более 10 праветчиков, разделив между собой виновных, ставили их в ряд и били по очереди батогом. Из окна за этой экзекуцией наблюдал судья или дьяк. Одна из статей «Уложения» устанавливала, что за каждые 100 руб. иска должник стоит на правеже месяц. После отбытия срока правежа имущество должника подлежало продаже для уплаты долга.

Существовавшие ранее особенности управления отдельными частями Русского государства почти совершенно исчезли. Отличия в управлении в XVII в. зависели только от социального состава населения. Так, например, в местностях с преобладанием феодально зависимого (крепостного) населения (царские, патриаршие, монастырские и владельческие) совершенно отсутствовали земские органы самоуправления; в царских волостях вместо воевод и его агентов управляли особые приказчики и т.п.

Некоторое исключение составляла воссоединенная в 1654 г. с Россией Украина. Составляя часть Русского государства, она пользовалась автономией, то есть, имела особое управление, войско, суд, налоговую систему, таможенные границы и т.п. Общее управление Украиной осуществляли некоторые центральные учреждения. Первоначально это был Посольский приказ, где украинскими («малороссийскими») делами заведовало особое Повытье, а с 1663 г. – Малороссийский приказ.

Во главе Украины находился гетман, который выбирался на Казачьей Раде и утверждался царским правительством. Гетман осуществлял на Украине верховное управление и суд. Большое влияние на политику гетмана оказывала так называемая Старшинская Рада – совещательный орган, состоявший из казацкой верхушки (генеральной старшины). В состав этой Рады входили важнейшие должностные лица Украины: генеральный судья, генеральный писарь (глава гетманской канцелярии), генеральный обозный (глава артиллерии), войсковой подскарбий (глава финансов), два генеральных есаула (помощники гетмана по военным делам), генеральный хорунжий (хранитель военного знамени), генеральный бунчужный (хранитель гетманского бунчука).

В территориальном отношении Украина делилась на 17 «полков» (Чигиринский, Черкасский, Каневский и т.д.) – на каждой территории «полка» размещался казачий полк во главе с выборным или назначенным гетманом полковником, который управлял населением «полка» с помощью полковой казачьей старшины (писаря, обозного, есаула, хорунжего и т.п.). Полк делился на сотни, во главе с сотником, избираемым населением сотни или назначаемым гетманом.

В полковых и сотенных городах население избирало городских атаманов. Вся казачья администрация Украины избиралась из представителей

казачьей старшины и богатого казачества. В городах, где преобладало казачье торгово-ремесленное население, существовало средневековое купеческое «самоуправление» в виде магистратов и ратуш; во главе их стояли бурмистры, а в состав входили райцы (советники). Крестьяне в селах выбирали войтов (старшин) и лавников (присяжных заседателей). Особенности управления Украиной были вызваны специфической формой ее присоединения к Русскому государству (воссоединение).

Существовавшая в Русском государстве самодержавная монархия с Боярской Думой, приказами и воеводами к концу XVII в. не соответствовала социально-экономическому строю страны. Острая борьба закрепощенного крестьянства, задачи внешней политики, развитие мануфактурной промышленности, внутренней и внешней торговли требовали неограниченной самодержавной власти, более стройной и гибкой системы бюрократического аппарата государства в центре и на местах.

2. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: РАСЦВЕТ

2.1. От абсолютной монархии Петра I к «просвещенному абсолютизму» Екатерины II

Изменения в государственном строе России в первой четверти XVIII в. были подготовлены всем предшествующим развитием страны – ростом производительных сил в области сельского хозяйства и ремесла, созданием единого всероссийского рынка, зарождением мануфактурного производства и т.п. Обострение социальной напряженности создавало угрозу для правящего феодального класса в целом, толкало его на сплочение своих рядов, на укрепление аппарата государства.

В силу неблагоприятных внешнеполитических условий (постоянная борьба с внешними врагами, отсутствие выхода к открытым морям) в XVII в. стала особенно сказываться отсталость Русского государства в сравнении с развитыми государствами Западной Европы, вступившими на путь капиталистического развития (Англия, Голландия, частично Франция). В условиях начавшейся борьбы этих государств за раздел колоний создавалась угроза для национальной независимости России.

Монархия с Боярской Думой, рыхлым и неуклюжим аппаратом приказов и воевод не могла разрешить сложные внутри- и внешнеполитические задачи. Только абсолютная монархия с бюрократическим государственным аппаратом могла гарантировать правящему феодальному классу имущественную, личную безопасность и сохранение сословных привилегий, а зарождающемуся классу буржуазии – благоприятные условия для развития торговли и промышленности. Хотя отдельные черты абсолютизма проявлялись с середины XVII в., но только со времени правления Петра I самодержавная монархия приобрела характер абсолютной, когда «верховная власть принадлежит всецело и нераздельно (неограниченно) царю», который «издает законы, назначает чиновников, собирает и расходует народные деньги без всякого участия народа в законодательстве и в контроле за управлением».

Абсолютная, неограниченная власть монарха была закреплена в законах первой четверти XVIII в. «Его величество, – отмечалось в «Толковании» Военского устава 1716 г., – есть самовластительный монарх, который никому на свете в своих делах ответу дать не должен; но силу и власть имеет, свои государства и земли, яко христианнейший государь по своей воле и благомнению управляет». В Духовном регламенте та же мысль была закреплена в лаконичную формулировку: «Монархов власть есть самодержавная, которой повиноваться сам Бог за совесть повелевает».

Расширение и бюрократизация государственного аппарата потребовали новых кадров – командного состава регулярной армии, чиновничества гражданского аппарата. Законодательство Петра I ввело обязательную военную или гражданскую службу для дворян. На службу государства была привлечена церковь и многочисленные кадры духовенства. На государственную службу было призвано, еще слабо оформившееся городское сословие, сословные органы которого являлись дополнительным для государства звеном, облегчавшим получение налогов, комплектование армии, осуществление некоторых полицейских функций.

Огромный приток новых сил вызвал создание бюрократической иерархии служилых чинов, установленной «Табелью о рангах» 1722 г., которая заменила старый порядок замещения постов в армии и государственном аппарате по степени знатности новым – по личным заслугам, способностям и опыту с учетом.

Необходимость вывести страну из отсталости породила в деятельности государства в России своеобразную культурно-просветительную функцию, заключавшуюся в открытии учебных заведений и подготовке кадров для экономики и культуры за границей. Эта просветительная деятельность затрагивала в основном только привилегированные классы – дворян-помещиков и нарождавшуюся буржуазию, которые правительство стремилось сделать наиболее культурными классами в государстве. Это накладывало отпечаток на абсолютизм Петра I, делало его «просвещенным».

В результате реформ в области управления в первой четверти XVIII в. в России сложилась система бюрократических государственных учреждений: Сенат, Синод, Кабинет и коллегии – в центре, губернаторы, провинциальные воеводы, комиссары и другие органы – на местах. Основные кадры чиновников в этом аппарате занимали помещики-дворяне. Это была «чиновничье-дворянская монархия». Абсолютная монархия первой четверти XVIII в. представляла собой «регулярное», полицейское государство. Полицейская регламентация пронизывала все стороны жизни страны, охватывала все уголки деятельности подданных.

В «Регламенте Главному магистрату» 1721 г. содержались функции полиции, которая «споспешествует в правах и правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает... непорядочное и непотребное житие отгоняет и принуждает каждого к трудам и к частному промыслу...». Полицейская регламентация касалась всего бюрократического государственного аппарата. «Генеральный регламент» 1720 г. установил порядок деятельности и делопроизводства всех государственных учреждений России; свои «регламенты» имели все коллегии. За время правления Петра I было издано св. 390 указов с нормами уголовно-полицейского характера, предусматривавшими борьбу с беглыми, бунтовщиками, «ворами», разбойниками и т.п.

С полицейской регламентацией была тесно связана жестокость наказаний. К существовавшему по «Уложению» 1649 г. наказанию смертной казнию в шестидесяти случаях «Воинские артикулы» 1716 г. добавили еще 13 случаев (в их числе было «сопротивление начальству»). Наряду со старыми видами смертной казни добавились новые: расстрел, казнь по жребию; из членовредительных наказаний новыми были вырывание ноздрей, языка и клеймение; новыми видами ссылки была ссылка на галеры (каторгу), а женщин – на «прядельные дворы». Характерной особенностью первой четверти XVIII в. было применение к гражданским лицам военно-уголовных законов.

В условиях длительной Северной войны (1700–1721 гг.), народных волнений и восстаний государственный аппарат управления и суда носил военно-полицейский характер. Сам носитель абсолютной власти Петр I был выдающимся и энергичным государственным деятелем. По далеко неполным подсчетам в его правление было издано св. 3300 указов, регламентов и уставов; в составлении и редактировании многих из них Петр I принял личное участие. С его участием был составлен обширный «Генеральный регламент» – закон, определивший деятельность коллегий, указ о должности генерал-прокурора (1722 г.) и многие другие законы; лично Петром I написан «Морской устав» 1720 г. Записные книжки Петра I были полны заметок, черновиков различных указов, которые Петр I диктовал секретарю. В день отъезда в Прутский поход он лично составил 32 указа незадолго до этого созданному Сенату. Во многих указах Петр I подчеркивал свою неограниченную власть, оправдывая ее, а также грубость и жестокость законодательства «всенародной пользой», «общим благом», хотя вся законодательная деятельность Петра I, прежде всего, служила на пользу помещикам и верхушке купечества.

Петр I окружил себя способными сподвижниками; в их состав входили такие представители старой знати и родового дворянства, принявшие петровские преобразования, как выдающийся полководец первый русский фельдмаршал гр. Б.П. Шереметев, президент Морской коллегии гр. Ф.М. Апраксин, талантливый администратор кн. Ф.Ю. Ромодановский, опытный дипломат и президент Коммерц-коллегии гр. П.А. Толстой и др.; кроме того, в числе сотрудников Петра I появились некоторые неизвестные ранее лица, выдвинувшиеся благодаря личным талантам: А.Д. Меншиков – бывший пирожник, начавший службу как царский денщик, а окончивший ее как светлейший князь, президент военной коллегии и первый русский генералиссимус; бывший свинопас П.И. Ягужинский – генерал-прокурор Сената, ловкий дипломат бар. П.П. Шафиров и др.

Хотя государственная деятельность проводилась в интересах правящих верхов, но она носила прогрессивный характер. Боярская Дума – высший правительственный орган Русского государства к концу XVII в. потеряла свое значение; она не соответствовала неограниченной монархии Петра I.

В 1690-х гг. Боярская Дума еще собиралась, но многие основные вопросы внутренней и внешней политики царь решал самостоятельно, закрепляя их в «именных» указах. Состав Боярской Думы за последнее десятилетие XVII в. сократился более чем вдвое (с 182 до 86); особенно значительно уменьшилась в Думе численность бояр и окольничих. Обычно на заседаниях Думы в 1700–1701 гг., присутствовало 30–40 членов, остальные находились вне Москвы – в посольствах и командировках. На падение значения Боярской Думы показывало и то, что во время заграничной поездки Петра I с «Великим посольством» в 1697–1698 гг. во главе государства и Боярской Думы стоял стольник кн. Ф.Ю. Ромодановский. Вскоре после возвращения Петра I из-за границы установилась практика еженедельных приемов царем отдельных начальников приказов по пятницам.

В 1699 г. при Боярской Думе была учреждена Канцелярия по финансовому контролю за приходом и расходом денежных средств. Во главе этого учреждения, названного Ближней канцелярией, Петр I поставил своего учителя, «патриарха всешутейшего собора» думного дворянина Никиту Зотова. Вскоре компетенция этой канцелярии значительно возросла. В Ближнюю канцелярию стали собираться на заседания члены Боярской Думы. Начиная с 1704 г. здесь собирались начальники приказов; эти нерегулярные заседания с начала 1708 г. превратились в постоянные заседания 3 раза в неделю (по понедельникам, средам и пятницам) Консилии (или Конзилии) министров (так назывались иногда начальники приказов) собирались по различным вопросам – финансовому управлению, надзору за рекрутскими наборами, борьбой с дезертирством рекрутов, следственными делами по злоупотреблениям, полицейским мероприятиям и т.д.

В отсутствие царя Консилия министров управляла государством. Боярская Дума перестала собираться. Заседания Консилии министров происходили в Кремле или в Преображенском. Делопроизводство велось в Ближней канцелярии, которая осуществляла надзор за выполнением решений Консилии. Протоколы подписывались всеми министрами, «ибо сим всякого дурость явлена будет», – пояснял Петр I. С учреждением Сената Консилия министров прекратила свое существование, а компетенция Ближней канцелярии сократилась; ее деятельность ограничилась финансовым контролем. Ближняя канцелярия просуществовала до 1719 г.

Усиление власти царя в начале XVIII в. выразилось в создании в октябре 1704 г. Кабинета Петра I – учреждения, имевшего в большей степени, чем Приказ тайных дел, характер личной канцелярии царя по многим вопросам законодательства и управления. Аппарат Кабинета состоял из кабинет-секретаря А.В. Макарова (с 1722 г. он именовался тайным кабинет-секретарем) и нескольких подьячих, именовавшихся с вве-

дением коллегий канцеляристами, подканцеляристами и копиистами. Канцелярский аппарат Кабинета (контора находилась в ведении помощника кабинет-секретаря И.А. Черкасова, с 1726 г. – второй кабинет-секретарь).

В первые годы существования Кабинет имел характер военно-походной канцелярии царя, куда поступали полковые табели, военные и финансовые документы; здесь же разрабатывались диспозиции. Кабинет вел ежедневный «Юрнал», то есть, запись местонахождения и времяпровождения царя, в которой отражались не только придворные, но и военные события. Петр I передавал на хранение в Кабинет все бумаги, чертежи и книги.

С течением времени и особенно с учреждения губерний компетенция Кабинета возросла. Через кабинет-секретаря Петр I вел переписку с российскими посланниками за границей, губернаторами, вице-губернаторами, обширную переписку по горным и мануфактурным делам (о выдаче привилегий, о казенных заводах, штатах и т.п.). В Кабинет поступало множество различных челобитных, жалоб, доносов («подметных писем»), а также донесения фискалов. Доносы по так называемым «трем пунктам» (измена, дела против здоровья государя, дела против казенного интереса) передавались в Преображенский приказ, а впоследствии в Тайную канцелярию. Сам Кабинет следствия вел редко.

После создания коллегий компетенция Кабинета несколько сократилась, но он по-прежнему оставался высшим государственным учреждением, личной канцелярией царя по руководству всем государственным аппаратом. Через Кабинет Петр I общался с Сенатом, Синодом, коллегиями, губернаторами. Царь и кабинет-секретарь принимали активное участие в разработке регламентов коллегий.

Кроме того, Кабинет ведал вопросами, находящимися под особым надзором и попечительством самого царя – вел переписку с надзирателями за посланными за границу для обучения молодыми людьми, по поводу покупки художественных ценностей, приглашения в Россию иностранных специалистов (плотников, каменщиков, маляров, архитекторов, мастеров, которые «гроты и фонтаны убирать умеют», и др.), осуществлял надзор за некоторыми постройками в Петербурге и Петергофе, заведовал зверинцем, Кунсткамерой, знаменитой токарней Петра I, петровскими денщиками, был личной кассой царя. Кабинет недолго пережил Петра I: он был упразднен указом в мае 1727 г.

Накануне отправления в Прутский поход Петр I, в феврале 1711 г., утвердил указ об учреждении Правительствующего Сената, который в начале предполагался царем как временный орган («для отлучек наших»), но вскоре превратился в постоянно действующее высшее правительственное учреждение. Сенат представлял собою коллегиальный орган, члены которого назначались царем. Из девяти членов Сената только трое были представителями старинной титулованной знати (кн. М.В. Долгорукий,

кн. Г.И. Волконский, кн. П.А. Голицын); остальные принадлежали к сравнительно малознатным родам, возвысившимся лишь в XVII в. (Т.Н. Стрешнев, гр. И.А. Мусин-Пушкин), к приказным дельцам (Г.А. Племянников) или малоизвестным дворянам (М.М. Самарин, В. Апухтин, Н.П. Мельницкий); лишь трое из сенаторов (гр. И.А. Мусин-Пушкин, Т.Н. Стрешнев и Г.А. Племянников) в прошлом были членами Боярской Думы.

Дополнительные указы 1711 г. определили функции и порядок деятельности Сената, который должен был заботиться о соблюдении правосудия («суд иметь нелицемерный»), за государственными доходами («денег как возможно собирать, понеже деньги суть артерия войны»), за расходами, за явкой дворян на службу, торговлей и т.п. В первые годы существования функции Сената были разнообразны и неопределенны, а компетенция необыкновенно широкая.

В отсутствие царя Сенат его заменял. Однако уже в этот период существования царь не разделял своей власти с Сенатом, а контролировал его деятельность. За исключением немногих чрезвычайных случаев, когда в отсутствие царя Сенат играл роль законодательного органа, в остальных случаях он был высшим законосовещательным учреждением. Деятельность Сената по надзору за правительственным аппаратом, контролю за доходами и расходами государства, административная, финансовая и судебная деятельность ограничивалась личной властью царя и законами.

Царь иногда лично присутствовал на заседаниях Сената; давал повеления и объявлял указы. Иногда через кабинет-секретаря, в письменной форме, выражал свое мнение на сенатские «указы», отмечая, что «изрядно» или «худо сделано». Нередко эти указы напоминали прямые угрозы. Указом об учреждении Сената в его ведение были переданы дела Разрядного приказа; сам приказ был упразднен, а в составе канцелярии Сената был создан особый Разрядный стол, который вел списки служилых людей, устраивал смотры дворян, вел борьбу с уклоняющимся от службы и т.п.

До создания Коллегии связь с губерниями Сенат осуществлял с помощью особых губернских комиссаров (по два от каждой губернии), которые состояли при губернском столе канцелярии «для спроса и принятия указов»; через них губернаторы посылали в Сенат «доношения» и «справки», а они посылали в губернии сенатские указы. Комиссары были не только посредниками между Сенатом и губернаторами, они наблюдали за исполнением губернаторами правительственных распоряжений; за неисправное поступление налогов с губерний комиссары несли прямую ответственность: если губерния своевременно не выплачивала налоги, то состоящих от нее при Сенате двух комиссаров ставили «на правез».

Сенат был органом надзора за правительственным аппаратом и должностными лицами. Этот надзор осуществляли созданные в 1711 г. фискалы, в задачу которых входило тайно подслушивать, провеживать и

доносить обо всех преступлениях, наносящих государству вред – нарушениях законов, взяточничестве, казнокрадстве и т.п. В отличие от изветчика XVII в. за несправедливые доносы фискал не наказывался, а за правильные получал вознаграждения, равные 1/2 судебного штрафа с уличенного им должностного лица. Всеми фискалами в государстве (их насчитывалось до 500) руководил входящий в состав Сената обер-фискал, который поддерживал связь с фискалами через Фискальный стол канцелярии Сената. Доносы фискалов рассматривала и ежемесячно докладывала Сенату Расправная палата — восстановленное при Сенате в 1712 г. особое судебное присутствие из четырех судей и двух сенаторов. В том же 1712 г. Сенату был подчинен Поместный приказ с его огромным аппаратом; в составе Сената он просуществовал до 1720 г. Таким образом, в отличие от Боярской Думы Сенат уже в первые годы стал бюрократическим учреждением со штатом назначаемых чиновников, делопроизводством и подведомственными учреждениями.

Создание Коллегий вызвало изменение состава и функций Сената. Новая «должность Сената» в декабре 1718 г. вводила в состав Сената еще 8 членов – президентов коллегий, но уже в январе 1722 г. Петр I вынужден был признать присутствие президентов коллегий в Сенате нежелательным и неправильным («несмотря учинено»), от сенаторов требовалось, чтобы они «партикулярных дел не имели, но непрестанно трудились о распорядке государства и смотрели бы над коллегиями, яко свободные от них, а ныне сами будучи в оных, как могут сами себя судить?». Включение в Сенат президентов коллегий затрудняло надзор за коллегиями и отвлекало президентов от их непосредственных дел. В составе Сената после этого указа остались президенты лишь четырех коллегий – Иностранной, Военной, Адмиралтейской и временно Берг-коллегии. С учреждением коллегий Сенат был разгружен от множества второстепенных дел по вопросам управления.

С окончанием войны со Швецией Петр I мог уделять больше внимания вопросам управления. Вскоре после принятия им по просьбе Сената и Синода титула императора, в октябре 1721 г. Сенату было запрещено чинить «генеральные определения», то есть издавать от своего имени общегосударственные законы. Усилился надзор Петра I за деятельностью самого Сената. В январе 1722 г. во главе Сената был поставлен генерал-прокурор. Перед отъездом в Астрахань Петр I представил Сенату назначенного на эту должность П. Ягужинского, заявив сенаторам: «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желание; что он заблагорассудит, то вы и делайте». Ближайшим помощником генерал-прокурора был обер-прокурор; в коллегии и надворные суды были назначены прокуроры.

Генерал-прокурор имел высокое положение и огромные права. По «Табели о рангах» генерал-прокурор относился к третьему классу, а обер-

прокурор – к четвертому. Права генерал-прокурора определила его «должность» в апреле 1722 г. «Генерал-прокурор, – отмечалось там, – повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил, и во всех делах, которые к сенатскому рассмотрению и решению подлежат, истинно, ревностно и порядочно, без потеряния времени, по регламентам и указам отправлял...» На него возлагался надзор за всем распорядком работы Сената: он созывал сенаторов, наблюдал за исправностью посещения ими заседаний, председательствовал во время заседаний; ему же подчинялись генерал-фискал и канцелярия Сената. «Предложения» генерал-прокурора оказывали активное воздействие на сенатские приговоры; он даже имел право законодательной инициативы: мог «о которых делах не ясно изъяснено, о тех предлагать Сенату, чтобы учинили на те дела ясные указы».

Созданный к концу правления Петра I сложный бюрократический государственный аппарат абсолютной монархии требовал элементарного надзора. С учреждением коллегий Сенат был разгружен от множества административных дел; роль Сената как органа надзора значительно возросла. Главную роль в осуществлении этого надзора играл генерал-прокурор, который, действуя через подчиненных ему прокуроров и фискалов, выступал как «око царевое и стряпчий о делах государственных». Изменение функций Сената отразилось на его организационной структуре. В течение 1722 г. при Сенате были созданы контора в Москве, а также должности герольдмейстера и генерал-рекётмейстера с соответствующими конторами.

Сенатская контора в Москве осуществляла надзор за находящимися здесь конторами (филиалами) коллегий. Герольдмейстеру было поручено «ведать всего государства дворян»: следить за прохождением ими военной службы, представлять их на гражданские должности, надзирать за образованием молодых дворян, вести списки дворян, а впоследствии составлять гербы дворян. Генерал-рекётмейстер принимал жалобы на неправильные решения и волокиту в коллегиях, лично рассматривал их и докладывал Сенату. С помощью герольдмейстера и генерал-рекётмейстера Сенат надзирал за осуществлением правящим классом службы в аппарате государства, а также за законностью действий коллегий и их оперативностью. В том же году в ведение Сената попал финансовый контроль: с упразднением Ревизион-коллегий в составе Сената была учреждена Ревизион-контора.

Таким образом, в деятельности Сената за 14 лет его существования в период правления Петра I произошла сложная эволюция: от высшего органа управления государством он превратился в высший орган надзора за управлением в государстве; сравнительно стабильными были его законосовещательные и судебные функции. Изменение назначения его сказалось на составе; в 1722–1725 гг. в числе сенаторов находились

крупнейшие государственные деятели – св. кн. А. Меншиков, гр. Г. Головкин, гр. Ф. Апраксин, кн. Д. Голицын, гр. П. Толстой, А. Матвеев и др.

Крупнейшим феодалом-землевладельцем в России оставалась церковь, которая к концу XVII в. все еще сохраняла некоторые остатки политической самостоятельности, так же несовместимые с неограниченной властью монарха, как Боярская Дума и боярская аристократия.

Консервативные церковные элементы группировались вокруг патриарха. Когда в 1700 г. умер патриарх Адриан, то по совету известного «прибыльщика» А. Курбатова Петр I решил «обождати» с избранием нового патриарха, а назначил временно во главе всего духовенства рязанского митрополита Стефана Яворского, который стал называться «местоблюстителем патриаршего престола» и по всем важнейшим вопросам должен был советоваться с епископами, вызываемыми поочередно в Москву; эти совещания патриарха с епископами назывались «освященным собором» и представляли собой в зачатке подобие духовной коллегии. Впрочем, С. Яворский, не разделявший взглядов Петра I на необходимость церковной реформы, вскоре был фактически устранен от церковного управления; его власть ограничилась узкими вопросами церковного культа. Церковные преобразования были подготовлены и проведены без его участия.

Патриарший разряд был упразднен, а его функции были переданы восстановленному в 1701 г. Монастырскому приказу, во главе которого стояли светские лица (боярин гр. И.Л. Мусин-Пушкин и дьяк Е. Зотов); этому приказу были подчинены патриаршие казенный и дворцовый приказы, духовные школы, типография, а также богадельни. Собранные Монастырским приказом доходы использовались на государственные нужды.

Высокообразованный деятель церкви, горячий сторонник всех преобразований Петра I, псковский епископ Феофан Прокопович по заданию и с помощью Петра I составил «Духовный регламент» и научный трактат «Правда воли монаршей», в которых давал теоретическое обоснование абсолютизма, системы коллегий, а также подчинения церкви государству. Император объявлялся «верховным пастырем» православной церкви. В январе 1721 г. царь утвердил «Духовный регламент», по которому утверждалась Духовная коллегия, вскоре преобразованная в Святейший Правительствующий Синод.

В ведении Синода находились чисто церковные дела (истолкование церковных догм, распоряжения о молитвах, церковных службах, утверждение житий святых, мощей, явлений, чудотворных икон и т.п.), цензура духовных книг, борьба с ересями и расколом, заведование учебными заведениями, назначение и смещение церковных должностных лиц и т.п. Кроме того, Синод имел функции духовного суда: судил духовных лиц, а также мирян (последних по некоторым категориям гражданских дел, бракоразводным делам, сомнительным духовным завещаниям, а из

уголовных – по вероотступничеству). Синод состоял из 12 членов, назначенных царем из представителей высшего духовенства (архиепископов, архимандритов, игуменов, протоиереев) – президента, двух вице-президентов, четырех советников и четырех ассессоров. При вступлении в должность члены Синода приносили присягу на верность императору.

Для надзора за деятельностью Синода («дабы Синод свою должность хранил») в мае 1722 г. Петр I назначил обер-прокурора «из офицеров доброго человека, кто бы имел смелость и мог управления синодского дела знать»; ему подчинялась синодальная канцелярия и созданные вскоре церковные фискалы – «инквизиторы». Первым обер-прокурором Синода был назначен И. Болтин. Церковными имуществами, землями и крестьянами управлял восстановленный в третий раз (после упразднения в 1720 г.) Монастырский приказ, который был подчинен Синоду и с 1724 г. назывался Камер-конторой синодального правительства. Значительная часть доходов, стекавшихся в это ведомство, поступала в общегосударственную казну.

На сенатском докладе в апреле 1722 г. Петр I попытался определить юридическое место Синода в государстве: «понеже Синод в духовном деле равную власть имеет, как Сенат, того ради респект и послушание равное издавать надлежит...» Фактически Синод, являясь высшим государственным учреждением, занимал подчиненное положение в отношении к Сенату и Кабинету Петра I.

В 1699–1701 гг. была проведена реформа центрального управления, заключавшаяся в объединении ряда приказов, которые или полностью сливались или соединялись под начальством одного лица с сохранением аппарата каждого приказа в отдельности. В связи с новыми потребностями страны (главным образом началом Северной войны) возникло несколько новых приказов. Осенью 1699 г. в России насчитывалось 44 приказа, но значительная часть их действовала объединенно: так начальнику Посольского приказа подчинялось еще 7 приказов (Великой России, Малороссийский, княжества Смоленского, а также Новгородская, Галицкая, Владимирская и Устюжская четверти). В целом приказы составляли 24 самостоятельных ведомства; каждое из них состояло из одного или нескольких приказов.

В январе 1699 г. купцы и посадское население всех городов в финансовом, полицейском и судебном отношении были изъяты из ведомства воевод и приказов и переданы в ведение коллегиального органа – Бурмистерской палаты в Москве; с 1700 г. она получила новое название – Ратуша. Президент и члены (бурмистры) этого нового центрального учреждения выбирались купцами; в городах были созданы подчиненные Ратуше выборные Бурмистерские (земские) избы. Правительство мотивировало создание этого городского сословного, финансового и

полицейско-судебного самоуправления желанием улучшить деятельность торгово-промышленного населения (купцов, ремесленников), «чтоб им в разных приказах и от приказных и разных чинов от людей нападков и убытков и разоренья не было». Эта реформа обеспечила более исправное поступление прямых налогов и косвенных сборов (таможенных, кабацких и т.д.) с городского населения.

Учреждение Ратуши вызвало изменения в системе финансовых приказов. Вскоре прекратила существование Владимирская четверть, объединившаяся незадолго до этого (в 1690 г.) с приказами Большого прихода и Новой четверти; теперь все ее денежные доходы отошли к Ратуше. Другой важнейший финансовый приказ – Большой казны – был отодвинут на второе место. В 1701 г. в Ратушу поступило доходов 1268473 руб., а в Большую казну – только 717743 руб. Вскоре прекратили свое существование четверти. В Бурмистерскую палату (ратушу) отошли финансовые функции 13 приказов. Ратуша превратилась в центральную кассу государства и оставалась ею до губернской реформы 1708–1710 гг. С передачей финансовых функций губернаторам им были подчинены Бурмистерские избы; Ратуша из центрального стала местным московским учреждением.

В 1699–1700 гг. произошла значительная реорганизация приказов; объединились или были упразднены одни приказы, созданы другие. Наряду с этим возникали новые центральные учреждения; иногда они назывались по-старому – приказы (Адмиралтейский, Провиантский, Военных дел, Артиллерийский, Рудокопных дел), иногда же получали новое наименование – канцелярии (Ижорская, Мундирная и т.д.).

Одним из первых мероприятий Петра I по укреплению абсолютной власти была централизация следствия и суда по политическим делам в одном учреждении – Преображенском приказе. Этот приказ стоял несколько особо от всей системы неустойчивых и подверженных непрерывной реорганизации приказов конца XVII – начала XVIII в. Преображенский приказ вырос из дворцового учреждения по обслуживанию резиденции Петра I и его матери и заведению «потешными» полками (Преображенским и Семеновским) – Преображенской потешной избы, учрежденной примерно в 1686 г.

Со времени свержения власти царевны Софьи и установления фактического правления Петра I Преображенская потешная изба приобрела ряд военно-административных функций по комплектованию, снабжению, обучению войск, организации военных маневров («потешные походы»). Под надзором этой избы находился Новодевичий монастырь, куда была заключена свергнутая царевна Софья. Преображенская изба сыграла большую роль в организации Азовских походов. С 1695 г. эта изба была преобразована в Преображенский приказ, который, кроме старых функций, наследованных от потешной избы, осуществлял следствие и суд по делам, заслуживавшим внимания царя, и ведал охраной порядка в Москве.

После Азовских походов, к началу 1697 г., Преображенский приказ стал прежде всего органом следствия и суда по политическим преступлениям (измене, «бунту» и «непристойным речам против царя и членов его семьи»). Этими вопросами занималась главная канцелярия приказа. Наряду с этим Преображенский приказ по примеру других приказов XVII в. имел иные функции. Через подчиненный ему Потешный двор приказ заведовал охраной порядка в Москве, по организации караулов в Кремле, борьбе с нарушителями порядка, а через Генеральный двор ведал Преображенским и Семеновским полками, осуществлял набор даточных (до апреля 1702 г.). В связи с отъездом Петра I за границу в конце 1697 г. приказу была подчинена вся Москва.

Главным судьей Преображенского приказа был крупный государственный деятель Петра I – кн. Ю.Ф. Ромодановский, а после его смерти (1717 г.) его сын кн. И.Ю. Ромодановский. В помощь судье Преображенского приказа с 1698 до 1706 гг. действовала судебная боярская коллегия, куда входили ряд членов Боярской Думы. Из всех поступавших в него дел приказ отбирал те, которые носили политический характер, а остальные отсылал в другие приказы. По делам политического следствия и суда Преображенский приказ получил распорядительные права в отношении с другими приказами. Он свободно запрашивал дела из других приказов, переписывался без их посредничества с воеводами, поручая им поимку преступников, арест, повальные обыски. Приказ запрещал местным властям проводить самостоятельное следствие по политическим делам. Сам политический процесс конца XVII – начала XVIII в. основывался на «Соборном уложении» 1649 г., новых указах и законах Петра I.

Каждый политический процесс начинался с письменного или устного доноса («извета») о «государевом слове и деле», который изветчик мог делать где угодно (в любом приказе, местном учреждении, церкви, на базаре, на улице, дома), но обязательно в присутствии людей. Доставленные в ближайшее правительственное учреждение изветчик, а часто и обвиняемый, задержанный в результате извета, переправлялись в Преображенский приказ, и начиналось следствие. Для проверки правильности извета проводились допросы свидетелей и повальные обыски. В случае отсутствия свидетелей для «благородного» изветчика дело решалось по усмотрению царя, но если изветчик, не называвший свидетелей, был холоп или крестьянин, а извещал он на своего помещика, то в таком случае «Соборное уложение» предписывало «тому их извету не верить. И учиня им жестокое наказание, бив кнутом нещадно, отдати тем, чьи они люди и крестьяне», то есть, вернуть изветчиков-холопов их же помещику.

Если обвиняемый отрицал вину, то Преображенский приказ прибегал к пытке. Закон разрешал пытать трижды: 1) поднять на дыбу; 2) поднять на дыбу и бить кнутом; 3) после битья кнутом на дыбе жечь огнем. Если

обвиняемый на всех трех пытках показывал одно и то же, то это считалось доказательством правильности показания. На практике пытали гораздо чаще и больше. Жестокость пытки в Преображенском приказе часто вела к смерти. Из 365 чел., привлеченных к суду по делу об астраханском восстании, от пыток умерло 45 чел. (то есть, более 12%). Нередко на допросах присутствовал, а порой и лично допрашивал сам Петр I.

Основное острие карательной деятельности Преображенского приказа было направлено против народных масс. На всем протяжении его существования в нем происходили процессы крестьян и посадских низов, выражавших свое недовольство налоговым гнетом, феодально-крепостнической системой, высказывавшихся против самого царя. В период наиболее активной деятельности приказа – в 1697–1709 гг. – процессы крестьян и посадских людей занимали примерно 65,5% от общего числа всех политических процессов, прошедших в приказе. Наиболее крупным политическим процессом этой группы было дело о знаменитом Астраханском восстании.

Расправлялся Преображенский приказ и с противниками преобразований Петра I – из среды бояр, духовенства, стрельцов. Боярская оппозиция попыталась использовать для осуществления своих реакционных планов стрельцов. Дело о стрельцком мятеже 1698–1699 гг. было наиболее массовым процессом, проводимым Преображенским приказом. После жесточайших пыток было казнено 799 стрельцов. Мелкие стрельцкие процессы продолжались до 1718 г. Преображенский приказ пережил Петра I и почти все приказы; он существовал до 1729 г.

Приказы в конце XVII – начале XVIII в. представляли собой пеструю, громоздкую и нестройную систему центральных учреждений с нечеткими функциями, переплетением функций и параллельной деятельностью, несовершенным делопроизводством, волокитой и грубым произволом должностных лиц. Отдельные отрасли управления (заведование городским сословием, финансами, мануфактурами, горным делом, торговлей и т.д.) были разделены между несколькими приказами. Все это тормозило осуществление задач государства в новых исторических условиях, толкало правительство на поиски иных организационных форм центрального государственного аппарата.

Реформа 1718–1720 гг. упразднила большинство сохранившихся приказов и ввела коллегии. Этой реформе предшествовал длительный подготовительный период. Еще в 1715 г. Петр I наметил учреждение некоторых коллегий, сделав помету «о коллегиях к соображению». Перед отъездом за границу в декабре 1717 г. Петр I подписал указ, определявший штаты коллегий (были назначены президенты, вице-президенты, советники и ассессоры), и дано было указание «начать всем президентам с нового года сочинять свои коллегии». Окончательная организация коллегий затянулась – в 1718 г. большинство их еще не приступило к делам. В конце

1718 г. последовал закон о разделении дел между коллегиями с указанием на необходимость сочинять каждой коллегии свой регламент.

Открытие коллегий состоялось в 1719–1720 гг., а Камер-коллегии – в 1721 г. Всего за эти годы было создано 11 коллегий: Иностранных (Чужестранных) дел, Военная (Воинская), Адмиралтейская, Камер- и Штатс-конторы, Ревизион-, Берг-, Мануфактур-, Коммерц-, Юстиц-, Вотчинная; на правах коллегии считался и Главный магистрат. Духовная коллегия вскоре после основания была преобразована в высшее правительственное учреждение – Синод, юридически приравненный к Сенату.

Первоначально каждая коллегия руководствовалась своим регламентом, но в феврале 1720 г. был издан обширный (из 56 глав) «Генеральный регламент», определивший единообразие организационного устройства порядков деятельности и делопроизводства. Коллегии отличались от приказов коллегиальным (совместным) обсуждением и решением дел, единообразием организационного устройства, более четкой компетенцией; деятельность и делопроизводство коллегий были строго регламентированы законом.

Петр I и его современники считали, что коллегии имели несравненные преимущества перед приказами; изложение этих преимуществ было дано в «Духовном регламенте», составитель которого считал, что только коллегия, а не одно лицо может выносить правильные решения («что один не постигнет, постигнет другой»), и такие решения считались гораздо авторитетнее единоличных. Коллегиальное рассмотрение и разрешение дел обеспечивало быстроту и непрерывность, чем это было в приказах, где с болезнью или смертью судьи происходило замедление или даже остановка в делах. Большие надежды возлагал Петр I на коллегия как средство борьбы с произволом и продажностью чиновников; одному лицу легче было скрыть беззакония, чем многим, и, по мнению Петра I, «президенты или председатели не такую мочь имеют, как старые судьи: делали, что хотели; в коллегиях же президент не может без соизволения товарищей своих ничего учинить». Коллегия могла лучше обеспечить правосудие, потому что не боялась гнева сильных людей, как единоличный правитель.

Коллегии являлись центральными учреждениями, подчиненными царю и Сенату; коллегиям по разным отраслям управления подчинялся местный аппарат. «Генеральный регламент» установил единообразие устройства всех коллегий. Каждая коллегия состояла из присутствия (общего собрания членов) и канцелярии. Полный состав присутствия насчитывал 10–11 членов и состоял из президента, вице-президента, четырех-пяти советников и четырех ассессоров. Президент коллегии назначался царем и осуществлял «генеральную и верховную дирекцию» (управление) коллегии. Вице-президент и члены назначались Сенатом и утверждались царем. Президент и вице-президент были обязаны «накрепко смотреть, чтобы прочие члены коллежские и в поверенных делах и в приказанном их

смотрении с надлежащим старанием и прилежанием попечение имели». В случае нерадения членов президент должен был «вежливыми словами» напоминать им об их обязанностях, а при их непослушании сообщать Сенату; он же мог возбуждать перед Сенатом вопрос о замене того члена коллегии, который «мало разумен».

В 1722 г. для надзора за деятельностью коллегий в каждую из них был назначен прокурор, подчиненный генерал-прокурору Сената. При коллегиях существовали и фискалы. Канцелярия коллегии возглавлялась секретарем. В его ведении находился весь штат канцелярии, в состав которого входили нотариус, или протоколист, – составитель протоколов заседаний, регистратор – составитель списков входящих и исходящих бумаг, актуариус – хранитель бумаг, а также переводчик и писцы (канцеляристы и копиисты). «Генеральный регламент» устанавливал точное расписание заседаний коллегий – по понедельникам, вторникам, средам и пятницам; в четверг президенты заседали в Сенате.

Основной формой деятельности коллегии являлись заседания ее общего присутствия. В особой «камере аудиенции», убранной коврами комнате со стенными часами, под высоким балдахином стоял покрытый сукном стол, за которым располагались члены коллегии; перед каждым из них стояла особая чернильница. На присутственном столе находилась книга нерешенных дел; она должна была напоминать членам коллегии о незамедлительном рассмотрении дел. Впоследствии присутственный стол коллегии и каждого другого учреждения украсило и знаменитое «зерцало» – треугольная призма с печатными текстами указов: 17 апреля 1722 г. – «О хранении прав гражданских», 21 января 1724 г. – «О поступках в судебных местах» и 22 января 1724 г. – «О государственных уставах». «Зерцало» должно было напоминать чиновникам и просителям о законности и о тщательном рассмотрении дел. Справа от присутственного стола коллегии находился небольшой стол секретаря, слева – стол нотариуса. Заседанием руководил президент; при его входе или выходе члены коллегии вставали.

Дела докладывались секретарем по очереди их поступления в коллегии, но с соблюдением порядка рассмотрения в начале государственных, а уже затем частных дел. Члены коллегии подавали свои мнения по очереди, начиная с младших членов и не повторяясь («с низу, не впадая один другому в речь»); это должно было обеспечить самостоятельность мнений и быстроту обсуждения вопроса. Все «рассуждения» членов нотариус заносил в протокол. Дела разрешались «по множайшему числу голосов» (то есть, по большинству), при равенстве голосов перевес давало мнение, за которое высказывался сам президент. Протокол и решение подписывались президентом и членами коллегии. В случае сомнения в разрешении какого-либо дела коллегия обращалась в Сенат.

Во время заседаний просители дожидались решений в прихожих «камерах», которых было две, «чтоб люди знатного характера (или чина) от подлых различены были и особое свое место иметь могли». По требованию коллежского присутствия особый служитель (вахмистр) вводил иногда в «камору аудиенции» просителя. Только лица с высоким служебным положением (от полковника и выше) получали решение сесть на стул; все остальные должны были отвечать перед коллегией стоя. В каждой коллегии существовала особая «камора» (кабинет) президента, в которой глава коллегии мог ознакомиться с адресованной ему корреспонденцией, ознакомиться с делом или принять просителя. Особые помещения существовали для коллежских контор и канцелярии. Связанные с решением коллегии телесные наказания исполнялись здесь же, при коллегии, для того чтобы, как назидательно добавлялось в регламенте, «всяк смотря на то, от таких погрешений и преступлений себя мог охранять».

Значение «Генерального регламента» выходило за пределы закона, определявшего порядок деятельности и делопроизводства одних коллегий. На протяжении XVIII в. этим законом руководствовались все правительственные учреждения России. Большинство коллегий заведовали отдельными отраслями управления, многие коллегии имели судебные функции; некоторые коллегии (Вотчинная, Главный магистрат) ведали делами отдельных сословий.

Военная коллегия управляла созданной Петром I регулярной армией, которая сложилась в ходе Северной войны. Рядовой состав этой армии комплектовался с 1705 г. с помощью рекрутских наборов с тяглых сословий, а офицеры – из дворян. Все достижения новой армии в организации, тактике и боевой подготовке были закреплены в «Воинском уставе» 1716 г. Президентом коллегии был ближайший соратник Петра I, фельдмаршал, св. кн. А.Д. Меншиков; вице-президентом был назначен крупный военный специалист, автор одного из первых военных уставов, генерал А. Вейде.

До учреждения Адмиралтейств-коллегии созданным Петром I флотом управлял ряд учреждений: Приказ адмиралтейских дел, Канцелярия адмиралтейства, Морской комиссариат и др. Сменившая их Адмиралтейств-коллегия управляла военно-морским флотом во всех отношениях: ведала предприятиями по строительству и оснащению флота (верфями, полотняными и канатными фабриками), а также корабельными делами, осуществляла подготовку и обучение личного состава военно-морского флота – матросов и офицеров (последних в Морской академии), вооружение и снабжение их. Как и Военной, Адмиралтейств-коллегии принадлежало право ревизии военно-судебных дел по флоту. Все порядки в российском флоте были регламентированы в «Морском уставе» 1720 г. Во главе коллегии находился крупнейший флотоводец первой четверти XVIII в. генерал-адмирал гр. Ф. М. Апраксин. В состав коллегии входили

высшие офицеры военно-морского флота (флаг-офицеры и капитан-командиры).

Коллегия иностранных дел ведала повседневными дипломатическими отношениями с иностранными государствами, вела дипломатическую переписку с иностранными государствами и русскими послами за границей, ведала приемом, содержанием и отправлением иностранных послов, дипломатическими и придворными церемониями. По наследству от Посольского приказа, в ведение коллегии попало заведование отдельными территориями на окраинах (Украина), а также почтой (впоследствии в составе коллегии был создан особый почтовый департамент). Во главе коллегии стоял крупный дипломат канцлер гр. Г.И. Головкин, а вице-президентом был другой крупный и ловкий дипломат — бар. П.П. Шафиров.

Активная внешняя политика и войны, преобразования армии, управления и культуры, создание флота, строительство заводов, каналов, верфей и городов потребовали огромных денежных средств. Налоги возросли, а сама система налогов значительно изменилась. В отличие от XVII в., когда господствующее значение в бюджете имели различные косвенные налоги, в первой четверти XVIII в. стали преобладать прямые налоги (в 1724 г. — 55,5% всех доходов государства).

В условиях развития производительных сил и товарного хозяйства старая посменная система обложения не могла удовлетворять правительство: она не отражала подлинной доходности каждой «сохи». Уже в последней четверти XVII в. правительство перешло к подворному обложению, но и двор не мог являться прочной единицей обложения; войны, народные восстания, побег крестьян, наборы в армию, а также фиктивное объединение и укрупнение дворов сокращали их число. Петр I ввел новую податную единицу — «ревизскую душу». Все население государства было подразделено на две части — податную (крестьяне всех категорий, мещане, цеховые ремесленники и купцы) и неподатную (дворяне, духовенство).

Для определения численности «душ» податного населения стали производиться переписи мужского населения податных сословий, называемые «подушными ревизиями». Материалы этих ревизий служили не только для финансового обложения, но использовались также для рекрутских наборов. Указ о проведении первой подушной ревизии был издан в ноябре 1718 г. Ревизия проводилась с 1719 по 1724 гг., во время которой строго переписывались все лица мужского пола податных сословий — «от старого до самого последнего младенца». Закон предписывал включать в ревизию даже «слепых, весьма увечных и дряхлых и дураков».

Умершие, беглые и самовольно переселившиеся в другие места лица не исключались из ревизских «сказок» до следующей ревизии (в 1744–1747 гг.); точно так же не включались в число ревизских душ и лица, родившиеся после подачи «сказок». Ревизские «сказки» представляли собой ведомости

со сведениями о лицах мужского пола податных сословий, подаваемые помещиками на крепостных, приказчиками на дворцовых крестьян, старостами – на казенных крестьян, магистратами и т.п. губернаторам и отсылались в Петербург в канцелярию бригадира В. Зотова, осуществлявшую общее руководство сбором и разработкой материалов ревизии. Надзор за ревизией осуществлял Сенат.

Размер подушной подати с каждой «ревизской души» был определен из суммы расходов на армию (4 млн руб.), поделенной на численности ревизских душ (6655953 чел.). Было установлено, что с каждой «ревизской души» крепостного крестьянина взималось 74 коп., с государственного крестьянина – 1 руб. 14 коп., а с посадского—1 руб. 20 коп. Впоследствии эти размеры подушной подати значительно возросли.

Кроме подворной, а затем подушной подати, в первой четверти XVIII в. существовало множество других прямых налогов, чаще всего экстренного характера – драгунские, корабельные, рекрутские, подводные и др. Резко возросло число косвенных налогов. Со времени введения сбора на «гербовую бумагу», появилась целая профессия «государевых прибыльщиков», задачей которых было придумывание новых, главным образом косвенных налогов («сидеть и чинить государевы доходы»).

Кроме традиционных для XVII в. винных и таможенных сборов, появились невиданные до этого сборы с хомутов, гробов, перевозов, водопоя, отвальные и привальные (для судов, отходящих от пристаней и подходящих к ним), рыболовства, торговых операций солью и табаком, за ношение бороды, старой одежды и т.п. Большая часть этих сборов поступала в созданную в 1706 г. Ижорскую канцелярию. Другие сборы поступали в специальные канцелярии – Банную, Рыбную, Мельничную, Постоя, Медовую, Ясачную и т.п. Эти сборы назывались канцелярскими. К концу царствования Петра I в России насчитывалось 40 видов различных косвенных налогов и канцелярских сборов.

Созданная в числе других коллегий – Камер-коллегия заведовала всеми доходами государства, которые раньше находились в ведении многих приказов и канцелярий. В коллегии поступали после «ревизии» «генеральные книги» – итоговые документы ревизии, содержавшие сведения о численности податных душ; второй экземпляр этих книг оставался в губерниях. Заведовала коллегия и некоторыми источниками доходов, как винные подряды и соляные промыслы, заготовлением провианта, надзирала за осуществлением натуральных повинностей. Президентом коллегии был назначен кн. Д.М. Голицын.

Другая финансовая коллегия, Штатс-контор-коллегия (с 1723 г. Штатс-контора), заведовала государственными расходами. Она собирала сведения о расходах и на их основании составляла «штаты» (сметы) на расходы царя и придворного ведомства, коллегий, армии, местных учреждений, духовенства и т.п. Кроме того, Штатс-контор-коллегия управляла кассами на

местах – Рентереями. Президентом этой коллегии был гр. И.М. Мусин-Пушкин.

Ревизион-коллегия наследовала от Ближней канцелярии функцию финансового контроля за расходованием средств. Этот контроль носил формальный характер. По окончании года государственные учреждения и должностные лица, заведовавшие казенными суммами, представляли приходные и расходные книги и финансовые отчеты, а Ревизион-коллегия проводила их проверку. Эту коллегию возглавлял бывший кригс-комиссар и сенатор кн. Я.Ф. Долгорукий.

Управление незначительными казенными промышленными предприятиями, попечительство за частной промышленностью и торговлей в XVII в. было распределено между многими приказами, занимая в их деятельности второстепенную роль. Развитие мануфактурной промышленности и торговли, проводимая государством политика покровительства им потребовали централизации их управления. В числе коллегий были созданы Берг-, Мануфактур- и Коммерц-коллегии.

Огромное значение имела Берг-коллегия, заведовавшая горной и металлургической промышленностью – отраслью, пользовавшейся особым попечительством Петра I. Эта коллегия заведовала казенными горными и металлургическими заводами, а также рудниками, проводила геологическую разведку на Урале, в Олонецком крае и на Севере, осуществляла надзор и попечительство за соответствующими отраслями частной промышленности и за иностранными специалистами горного дела.

Коллегия осуществляла заботу об обеспечении предприятий и рудников рабочей силой путем приписки к ним государственных крестьян. В январе 1721 г. был издан указ, по которому разрешалась присоединять деревни к частным заводам их владельцами (дворянами или купцами) при условии «дабы те деревни всегда были уже при тех заводах неотлучно». Владелец завода мог продавать этих посессионных крестьян только вместе с заводом. Мануфактур-коллегия управляла казенными мануфактурами и осуществляла попечительство о частных мануфактурах в других отраслях промышленности (главным образом легкой). Во главе обеих коллегий при Петре I стоял обрусевший шотландец, специалист в области артиллерии Я.В. Брюс (одновременно он был генерал-фельдцейхмейстером – начальником артиллерии всей русской армии).

Надзор и попечительство над внешней и внутренней торговлей осуществляла Коммерц-коллегия. В области внешней торговли она осуществляла строительство торгового флота, маяков, складов, таможен, ведала торговыми консулами в иностранных государствах, правительственными монополиями на вывоз леса, пеньки, мехов и некоторых других товаров, надзирала за выполнением покровительственного таможенного тарифа 1724 г. Иностранные купцы судились в Коммерц-коллегии. В области внутренней торговли коллегия руководила созданием купеческих гильдий, покрови-

тельствовавала купеческим компаниям, надзирала за ярмарками, гостинными дворами, биржами, за состоянием путей сообщения. Президентом Коммерц-коллегии был дипломат и крупный деятель того времени тайный советник гр. П.А. Толстой.

В отличие от других коллегий Юстиц-коллегия являлась судебным и административным органом. К ней перешли дела ряда старых приказов (Поместного, Сысного, Земского, Судных). Она заведовала губернскими и надворными судами и являлась для них апелляционным судом по уголовным и гражданским делам. В ее ведении находились следственные, розыскные дела и собирались сведения о заключенных в тюрьмах. В существовавшей при Юстиц-коллегии в 1719–1740 гг. Крепостной конторе записывались и оформлялись различные крепостные акты на земли и крестьян, о продаже вотчин, купчие, доверенности, духовные завещания и т.п.

Президентом коллегии был назначен тайный советник А.А. Матвеев. С созданием Юстиц-коллегии ей был подчинен и Поместный приказ, составивший в коллегии Вотчинную канцелярию, которая в 1721 г. была преобразована в самостоятельную Вотчинную коллегию. Эта коллегия находилась в Москве, заведовала дворянским землевладением; защищая и оберегая интересы помещиков, разбирала земельные тяжбы, иски и споры дворян, оформляла новые земельные пожалования и т.п. С 1722 г. каждая коллегия имела в Москве свою контору, которую возглавляли поочередно члены коллегий. Вотчинная коллегия имела свою контору в Петербурге.

Другой сословной коллегией явился созданный в феврале 1720 г. Главный магистрат, который собрал и соединил «рассыпанную храмину» городского сословия. «Регламент Главного магистрата» в 1721 г. подробно определил многообразие функций этой коллегии, которые заключались в создании магистратов и снабжении их уставами и инструкциями, а также руководстве выборами в них; в надзоре за выполнением магистратами административно-полицейских и судебных функций, в охране сословных привилегий горожан и «защите купцов и ремесленников от обид и притеснений», в содействии развитию городских ремесел и торговли (особенно ярмарочного дела). Кроме того, Главный магистрат являлся высшей апелляционной инстанцией на судебные решения магистратов. Члены Главного магистрата (бургомистры и ратманы) назначались царем. Создав самостоятельный центральный орган для заведования городским сословием, правительство поставило во главе его представителя родовитого дворянства – обер-президентом Главного магистрата был назначен кн. Трубецкой.

Коллегии не охватывали всех отраслей управления; часть их оставалась в других учреждениях. Это было дворцовое управление, ямское, медицинское, строительное и другие дела, находившиеся в ведении специальных приказов (Дворцовый, Ямской), канцелярий (Медицинская, От строений) или палат (Оружейная) и др. Кроме того, продолжал

существовать Преображенский приказ. Перегрузка этого приказа различными делами по заведованию гвардейскими полками и полицейскому управлению Москвой, а также сравнительная отдаленность этого приказа от новой столицы вынудили правительство на более гибкую форму ведения политических процессов в самом Петербурге с помощью временных Розыскных канцелярий, во главе которых были поставлены гвардейские офицеры («Майорские розыскные канцелярии»); первые из этих канцелярий возникли в 1713 г.

Одна из этих канцелярий (гр. П. А. Толстого), начавшая в феврале 1718 г. в Москве следствие по делу царевича Алексея, после переезда в марте 1718 г. в Петербург вскоре была преобразована в постоянную Тайную розыскных дел канцелярию. Рассмотрением дел в этом новом органе политического следствия и суда занималась коллегия в составе гр. П.А. Толстого, А. Ушакова, Г. Скорнякова-Писарева и кн. И. Бутурлина; в официальных документах эти лица именовались «министрами» Тайной канцелярии. Канцелярия вела процессы по всем «трем пунктам» указа 1715 г. Здесь рассматривались дела о «непристойных выражениях» об особе государя, покушении на государственное здоровье, непочтении к царской фамилии, самозванстве, несоблюдении молебнов в царские дни, о «непристойных речах» о государственных деятелях, дела об измене, о раскольниках, волшебстве, казнокрадстве и взяточничестве и т.д.

В Тайной канцелярии прошли также крупные процессы, как дело царевича Алексея и его сообщников – противников реформ Петра I, связанные с этим процессом дела бывшей царицы Евдокии Лопухиной и Кикина, чисто придворное уголовное дело фаворитки Петра I Марии Гамильтон («девки Марьи Гамонтовой»), дела о грандиозных хищениях в Ревельском порту, злоупотреблениях в Астрахани, краже корабельных лесов на Днепре и т.д. «Следование» (допросы и очные ставки свидетелей, обвиняемых, доносчиков) проводилось обычно секретарями Тайной канцелярии, записывавшими допросные речи. Во время допросов широко практиковалась пытка – на дыбе, раскаленными щипцами или горящими вениками и т.д. В допросных материалах нередко встречалось такое выражение: «После розыску зжен огнем, а с огня говорил». Фактический глава Тайной канцелярии гр. П.А. Толстой в письме к своему ближайшему помощнику А. Ушакову рекомендовал в отношении одного из колодников «чаще его пытать, доколе или повинится или издохнет...». Смертность среди подследственных Тайной канцелярии была несколько не меньшей, чем в Преображенском приказе.

Из собранных во время допросов материалов секретари составляли «выписки», которые докладывали «министрам»; те давали «определение» (продолжать следствие или закончить), а затем выносили приговор. Во время допросов и следствия нередко присутствовал сам Петр I; он же утверждал приговоры крупнейших процессов. Как и Преображенский

приказ, Тайная канцелярия подчинялась непосредственно самому Петру I, но в отношении некоторых дел на решения Тайной канцелярии допускалось обжалование в Сенат.

Жестокий военно-полицейский террор сильно сократил число дел по первым двум пунктам. Это отразилось на деятельности Тайной канцелярии. В указе от 1726 г. констатировалось, что «чрезвычайные розыскные дела», ради которых была создана Тайная канцелярия, ныне случаются, но «не так важные». Поэтому Тайная канцелярия упраздняялась и рассмотрение «чрезвычайных розыскных дел» сосредоточилось в Преображенском приказе, поскольку там «больше бывают такие дела».

В начале XVIII в. старая система местных государственных учреждений и должностных лиц с отсутствием единообразия в территориальном делении и органах управления, ведомственной пестротой, неопределенностью функций и компетенции не могли удовлетворять правящий класс. Неуклюжий и консервативный аппарат воевод и губных старост не мог быстро и решительно бороться с различными проявлениями недовольства масс, взыскивать налоги, осуществлять наборы в армию, проводить предписанные из центра преобразования.

В 1699 г. из ведения воевод было выделено посадское население. Купечество, ремесленники и мелкие торговцы каждого города получили право выбирать из своей среды бурмистров, объединявшихся в особое учреждение – Бурмистерскую (земскую) избу, во главе которой стоял президент – должность, исполняемая бурмистрами поочередно. Питейными и таможенными сборами ведали особые бурмистры. Бурмистерские избы были независимы от воевод и подчинялись только Бурмистерской палате (ратуше) в Москве.

С учреждением этих сословных городских органов в ведении воевод сохранились немногие отрасли и объекты управления: военное управление, там, где существовали крепости, некоторые полицейские функции – в городах, а вне их – заведование служилыми людьми и крестьянами в отношении суда и сборов. Город и городское население – основной и наиболее прибыльный объект и источник воеводского обогащения – ускользнул из его власти. Компетенция и доходы воевод значительно сократились. Вслед за воеводами уменьшилось значение губных старост. В 1702 г. они были упразднены, а их делами приказано было весть воеводам с товарищами из двух-четырех дворян, выбранных по уездам.

Недостатки воеводского управления подсказали правительству подчинение завоеванных в начале XVIII в. земель Прибалтики особому администратору – губернатору; на эту должность был назначен св. кн. А.Д. Меншиков. В 1706 г. из этих земель была создана губерния, в начале без названия, а со времени общей реформы получившая наименование Ингерманландской.

Массовые побеги крепостных, рекрутов и лиц, насильственно набранных на различные постройки и работы, восстания в Астрахани, на Дону и в Башкирии вскрыли неспособность старого местного аппарата обеспечить быструю и эффективную расправу. Указом в декабре 1708 г. «для всенародной пользы» были созданы восемь губерний – Московская, Ингерманландская, Смоленская, Киевская, Азовская, Казанская, Архангелогородская и Сибирская. В 1713 г. была добавлена Рижская, с упразднением Смоленской, а в 1714 г. – Нижегородская и Астраханская. Это были обширнейшие административно-территориальные единицы, неравные по территории и населению. В Московской губернии насчитывалось 39 городов, в Азовской – 77, в Смоленской только 17 и т.д. Огромная Сибирская губерния (с центром в Тобольске) включала Пермь и Вятку.

Во главе Петербургской и Азовской губерний стояли генерал-губернаторы (св. кн. А.Д. Меншиков и адмирал гр. Ф.М. Апраксин); остальными губерниями управляли губернаторы, назначенные из наиболее видных государственных деятелей (московским губернатором был боярин Т.Н. Стрешнев, киевским – кн. Д.М. Голицын). Эти администраторы получили чрезвычайные полномочия: каждый из них имел не только административные, полицейские, финансовые и судебные функции, но являлся командующим всех войск, расположенных на территории подведомственной ему губернии.

Губернатор управлял губернией с помощью канцелярии, где находились дьяки и подьячие (последние вскоре стали называться секретарями). Ближайшими помощниками губернатора были вице-губернатор, а также ландрихтер; последний должен был под руководством губернатора заведовать судебными делами, но на практике ему нередко поручались финансовые, межевые и розыскные дела. Другими чиновниками губернии были глава военного управления – обер-комендант, а также заведующие денежными и провиантскими сборами – обер-комиссар и обер-провиант-мейстер. Каждая губерния включала сложившиеся в XVII в. уезды, во главе которых стояли воеводы, переименованные в 1710 г. в комендантов.

Губернии были слишком обширными территориальными единицами, и с первых лет их существования потребовались промежуточные территориальные инстанции между ними и уездами. Уже с 1711 г. упоминалась Ярославская провинция, включавшая семь уездов; в последующие годы (1712–1715 гг.) появился ряд других провинций, во главе которых были поставлены обер-коменданты. В это же время в ряде провинций и губерний появились чиновники, заведовавшие финансами и сборами, – комиссары и обер-комиссары. В некоторых губерниях существовали особые судебные комиссары.

Реформа местного управления 1708–1710 гг. уничтожила старый принцип назначения на должность (на «государево пожалование») и превратила всех должностных лиц местного управления в чиновников абсолютной

монархии, руководствующихся не частными наказами, данными из приказов, а общегосударственными законами и распоряжениями. Желая поставить деятельность губернаторов под контроль местного дворянства, указом 1713 г. правительство учредило при каждом губернаторе 8–12 ландратов (советников), предложив их выбирать «всеми дворяны за их руками». Губернатор должен был все дела решать совместно с этой дворянской коллегией, в которой он мог выступать «не яко властитель, но яко президент» с двумя голосами.

Как и коллегии при воеводах в первые годы XVIII в., так и ландратские коллегии практически создать не удалось. Основная масса дворян уже находилась на государственной службе – в армии, во флоте, в центральном и местном аппарате, и выбирать ландратов по уездам было некому. Назначенные Сенатом ландраты превратились в чиновников, исполнявших отдельные поручения губернаторов.

В 1714 г. ландраты были направлены в уезды на производство новой подворной переписи, на основании которой в 1715 г. для большего удобства сбора налогов и комплектования армии были созданы «доли» – новые административно-территориальные единицы, сменившие уезды, которые складывались исторически и уже больше не соответствовали актуальным задачам местного управления. Территориально доли не совпадали с уездами, одни были больше их, другие меньше. За основу деления на доли был взят податной округ, равный 5536 тяглых дворов. Практически в каждой доле число дворов тяглецов колебалось от 5000 до 8000. Каждую долю возглавил ландрат, который ведал населением доли в административном, полицейском, финансовом и судебном отношении. Из советника коллегии при губернаторе по закону в действительности ландрат превратился в губернского административного чиновника, наследника воеводы-коменданта. Воеводскую (комендантскую) канцелярию соответственно заменила ландратская канцелярия.

Первая реформа местного аппарата 1708–1715 гг. несколько упорядочила правительственный аппарат, разрушив ведомственную пестроту, принципы территориального деления и управления. Однако эта реформа еще не устранила разнообразия в местном управлении. Созданная ею бюрократическая цепочка правительственных учреждений и должностных лиц была еще очень слабой и редкой, чтобы сковывать любые проявления недовольства населения феодальным и налоговым гнетом, произволом чиновников и рекрутчиной.

Учреждение коллегий и предполагаемая новая подушная система обложения требовали проведения новой административной реформы местного управления. Фактическая реформа 1719–1720 гг. явилась продолжением первой административной реформы. В мае 1719 г. территория каждой губернии (всего к этому времени существовало 11 губерний) была разделена на несколько провинций; в Петербургской губернии их

было 11, в Московской – 9, в Киевской – 4 и т.д. Всего учреждалось 45 провинций, а вскоре их число возросло до 50.

Как административно-территориальная единица губерния продолжала существовать; в Сенате и коллегиях все ведомости, списки и различные сведения составлялись по губерниям, но власть губернатора распространялась только на провинцию губернского города. Основной единицей территориального деления стала провинция. Во главе важнейших провинций стояли генерал-губернаторы, губернаторы и вице-губернаторы, а остальных провинций – воеводы.

Все эти должностные лица имели весьма широкую компетенцию в области административных, полицейских, финансовых и судебных дел. Инструкция 1719 г. воеводам подробно определяла их права и полномочия, особо предписывала «смотреть, чтоб в его [воеводы – С.М.] провинции никакие гулящие люди не обретались», заботиться, «чтоб никому насилия и грабежа учинено не было, а воровство и всякие разбои и преступления весьма были прекращены и по достоинству наказываны». При воеводах учреждались особые провинциальные канцелярии.

Провинции подразделялись на округа – дистрикты, во главе которых стояли земские комиссары, выбираемые местным дворянством. Эти комиссары имели широкие финансовые и полицейские функции в своей деятельности по поимке беглых и преступников, опирались на выборных крестьянских должностных лиц, а также приказчиков, вотчинников и помещиков. В каждой провинции возникли многие новые должности и учреждения. Назначаемый Камер-коллегией камерир, или надзиратель земских сборов, возглавлял контору камерирских дел. Органом Штатс-контор-коллегии был рентмейстер (казначей), возглавлявший рентерею, которая принимала налоговые взносы плательщиков, хранила деньги и выдавала их по распоряжению воеводы и камериры.

Кроме того, в каждой провинции существовали: контора рекрутских дел – учреждение, заведовавшее рекрутскими наборами, канцелярия вальд-мейстерских дел – казенными, главным образом корабельными лесами, провиантмейстерская контора, провинциальные и городские фискалы, канцелярия розыскных дел, канцелярия свидетельства «душ» и другие учреждения и должностные лица.

По указу Петра I все учреждения, создаваемые по новой административной реформе, должны были быть открыты и приступить к работе не позднее января 1720 г., но они приступили к деятельности лишь в 1721 г.

Почти одновременно с областной реформой в 1719 г. была проведена судебная реформа, по которой была сделана попытка отделить суд от администрации путем создания двух самостоятельных судебных инстанций – нижних (провинциальных и городских) и надзорных судов. Провинциальный суд состоял из обер-ландрихтера и нескольких ассессоров и судил сельское население, а городской судья судил городское население, не

входившее в посадскую общину. Надзорные суды созданы были в губерниях: в пяти губерниях по одному суду, в трех (Петербургской, Рижской и Сибирской) – по два; в Архангельской и Астраханской губерниях надворные суды отсутствовали. Надворные суды имели также коллегиальное устройство и являлись второй инстанцией по уголовным и гражданским делам. Третьей инстанцией являлась Юстиц-коллегия, а высшей – Сенат. Впрочем, этот порядок судебных инстанций часто не соблюдался.

Несмотря на провозглашенное отделение суда от администрации, губернаторы и воеводы активно вмешивались в деятельность судов. В 1722 г. провинциальные суды были упразднены, а их дела поступили опять в ведение воевод, а также ассессоров из отставных офицеров. Недолго пережили их и надворные суды, упраздненные в 1727 г. Неудача самостоятельного существования судебных учреждений в России объясняется тем, что сама идея «разделения властей» была чужда феодальному государству на этой стадии его развития.

Обострение социальных противоречий и несовершенство всего государственного аппарата России в конце XVII в. вызвали мероприятие чрезвычайного характера: господствовавший до этого в рассмотрении гражданских и большей части уголовных дел обвинительный процесс был вытеснен розыском. В 1697 г. Петр I указал «суду и очным ставкам не быть, а ведать все дела розыском». Но это было лишь временным мероприятием. Судебные порядки Русского государства XV–XVII вв., с личным усмотрением судей и бесконтрольностью, с процессуальной пестротой и самостоятельностью, уже не соответствовали задачам абсолютной монархии. Поэтому розыск был вскоре заменен следственным или инквизиционным процессом, являвшимся дальнейшим развитием розыска в новых условиях. Основы этого судебного процесса были закреплены в «Воинском уставе» 1716 г. («Краткое изложение воинских процессов»).

Вся деятельность суда в следственном процессе оказалась регламентирована закрепленными в законах инструкциями и правилами, не оставлявшими места личному усмотрению судей. Следственный процесс базировался на теории формальных доказательств, возникшей в западноевропейских абсолютных монархиях, как одно из средств борьбы с феодальной вольницей и иммунитетами.

Эта теория определяла, что следствие и суд в оценке доказательств должны исходить из заранее данных и установленных предписаний закона, содержащих якобы объективные оценки доказательств. Роль судей в процессе сводилась лишь к механическому применению этих формальных правил, не оставлявших места для анализа обстоятельств преступления, оценки доказательств с точки зрения их качества, природы, достоверности и убедительности.

Все доказательства законы того времени подразделяли на «совершенные» и «несовершенные». Самым совершенным из доказательств призна-

валось собственное признание обвиняемого, сделанное в полиции и суде. В показаниях сторон и свидетелей решительное предпочтение отдавалось показаниям знатного перед показаниями незнатного, даже если все остальные доказательства противоречили этому. К числу совершенных относились письменные доказательства, показания двух и более свидетелей и данные медицинской экспертизы. Наличие этих установленных в законе доказательств являлось основанием для вынесения обвинения. Оговор подсудимого, повальный обыск и присяга считались теперь несовершенными доказательствами.

Установление следственного процесса нисколько не устранило характерной для розыска пытки. Поскольку «царицей доказательств» признавалось собственное признание обвиняемого, постольку на следствии применялись допросы с пристрастием (угрозы и побои), а в самом судебном рассмотрении пытки. Следственный процесс применялся при рассмотрении как уголовных, так и гражданских дел, с небольшим отличием чисто формального характера. Он представлял шаг вперед по сравнению с состязательным процессом и розыском; он ликвидировал безграничный произвол и обособленность феодального суда. Но сам канцелярский порядок рассмотрения дела, с отсутствием гласности и формализмом, порождал в суде волокиту; сама жестокость достижения «искреннего» признания путем пытки вызывала всеобщее недовольство.

В 1723 г. Петр I вынужден был издать указ «О форме суда», в котором отказался от следственного процесса в гражданских и значительной части уголовных дел (за исключением оскорбления царя, измены, бунта и злодейства). В судебный процесс было выведено словесное судопроизводство; ответчик должен был давать письменные ответы по каждому пункту жалобы истца; установлены были сроки вызова челобитчика обвиняемого и т.д. Эти мероприятия, направленные на предание суду внешней видимости элементарной законности, удержались недолго. Рядом законов, изданных в последующие годы, круг дел, на которые распространялся указ 1723 г., сильно сузился. Следственный процесс вновь стал господствующей формой судебного процесса.

Усложнение задач административных органов и учреждений в новой и старой столицах государства – в Петербурге и Москве – вызвали создание самостоятельных органов полиции: в 1718 г. генерал-полицеймейстера в Петербурге, а в 1722 г. обер-полицеймейстера в Москве; при каждом из них были соответствующие канцелярии полицейместерских дел. На полицейские органы столиц возлагались: охрана порядка, спокойствия и безопасности, ловли беглых, продовольственные и противопожарные мероприятия, вопросы городского благоустройства и т.п. В своей деятельности эти органы опирались на старост улиц и десятских. В остальных городах и провинциях самостоятельные полицейские учреждения созданы не были и многочисленные полицейские задачи осуществлялись местными

администраторами (губернаторами, воеводами, комиссарами) и соответствующими им учреждениями.

В 1723–1724 гг. была завершена реформа городского сословного управления. Существовавшие в первые годы XVIII в. самостоятельные Бурмистерские избы со времени создания губерний превратились в подчиненные губернаторам Финансовые канцелярии. В 1718 г. Петр I дал указание восстановить право местного городского сословного управления и «учинить сие на основании рижского и ревельского регламента по городам». Указание царя «всероссийского купечества рассыпанную храмину паки собрать» удалось осуществить только через несколько лет.

«Регламент Главного магистрата» подразделил горожан на «регулярных» и «нерегулярных» («подлых»). Регулярные подразделялись на гильдии и цехи. Первоначально гильдии были построены по профессиональному признаку, но вскоре они превратились в купеческие корпоративные объединения по имущественному состоянию. Для всех ремесленников обязательной была запись в цехи. Гильдии и цехи имели своих старшин, которые заведовали как сословными делами, так и выполнением некоторых функций государственного управления в области полиции и финансовых сборов. Для правительства гильдейская и цеховая организации явились не только средством сплочения важнейших городских сословных группировок, но и организациями, с помощью которых оно могло проводить учет тяглого населения, взимать подушную подать, проводить рекрутские наборы и т.д.

В 1723–1724 гг. были созданы Городовые магистраты, заменившие бесправные Бурмистерские избы; магистрат представлял собой коллегиальное учреждение, состоявшее из президента, двух – четырех бурмистров и двух – восьми ратманов (в зависимости от значения и величины города). Эти должностные лица выбирались не из всего посадского населения, а лишь из «граждан первостатейных, добрых, пожиточных и умных». Компетенция магистратов была более широкой, чем у Бурмистерских изб. В их ведении находилось фактически все управление городом – уголовный и гражданский суд, полицейские, финансовые и хозяйственные дела. Важнейшие судебные решения магистратов передавались на утверждение надворных судов, «дабы от незнания... тяжкого определения не было». Магистратам подчинялись Гильдии и Цехи. В мелких городах учреждались Ратуши с более простым устройством и узкой компетенцией.

Несмотря на увеличение численности чиновников и учреждений, местная администрация еще слабо справлялась со своими задачами. Низшая единица – дистрикт – охватывала слишком значительную территорию с населением в 1500—2000 дворов. В распоряжении возглавлявшего его земского комиссара было несколько подьячих, солдат и рассыльных. Естественно, что при разборе жалоб на побегии отдельных крепостных и рекрутов воеводы и комиссары розыск и поимку беглых возлагали на

самых помещиков или на сельскую общину, а на себя брали наказания. Пойманного беглеца старосты или приказчики помещиков направляли в канцелярию воеводы или комиссара, где его допрашивали, наказывали по указу кнутом, а затем возвращали владельцу.

Когда в провинции появлялась шайка разбойников или отряд беглых, то воевода рассылал указы по земским комиссарам, которые собирали мелких дворян, сотских, десятских, крестьян и направлялись в поход, который нередко заканчивался безрезультатно, так как преследуемые скрывались в лесах. Такая система низового местного управления не удовлетворяла правящий класс и повлекла за собой его своеобразную военизацию. По окончании войны со Швецией армия была расквартирована на постоянные квартиры и за каждым полком в 1724 г. был закреплен военный округ постоянной дислокации – полковой дистрикт, который не совпадал с гражданским дистриктом.

Для завершения подушной ревизии, рекрутских наборов и суда над местным населением в расположении штаба было создано особое учреждение из офицеров полка – Полковой двор; его начальником был полковой командир, которому подчинялся земский (полковой) комиссар, избираемый местными дворянами для сбора подушной подати, а в случае неповиновения масс обращавшийся за «содействием» в Полковой двор. Эта военизация низового звена местных административно-полицейских органов свидетельствовала о том, что, несмотря на усовершенствование, новая система местного управления не могла осуществлять некоторые государственные функции (военную, финансовую, карательную).

Произвол и взяточничество, господствовавшие в приказах и местном управлении в XVII в., подрывали авторитет законов в глазах населения, вели к расхищению государственных средств. Для пресечения этого в абсолютной монархии первой четверти XVIII в. были созданы особые органы надзора за правительственным аппаратом и чиновниками – Фискалат и Прокуратура.

Деятельность фискалов вызвала злобу и ожесточение всего чиновного мира того времени. Даже в Сенате фискалов называли «антихристами» и «плутами». Доносы и обличения фискалов рассматривались в коллегиях и Сенате очень неохотно передавались из одного учреждения в другое: из Сената – в Расправную палату, а оттуда с созданием коллегий – в Юстиц-коллегию, которая разослала их по надворным судам; вскоре Ревизион-коллегия опять их собрала в Петербурге, но после преобразования ее в Ревизион-контору Сената фискальские дела попали к генерал-фискалу, который вновь разослал дела по надворным судам. На практике фискалы часто прикрывали крупные злоупотребления, зато строчили мелкие кляузы. Рьяный обличитель неправды и несправедливости обер-фискал А.Я. Нестеров был уличен во взяточничестве, судим и присужден к смертной казне через колесование в ноябре 1722 г.

Все неудачи системы надзора фискалов Петр I объяснял тем, что фискалы первоначально «выбраны были из самых низких людей, которые ныне явились в великих преступлениях и злодействах». В целях повышения авторитета и эффективности фискальского надзора в 1723 г. была проведена новая реформа. Вся система фискалата, находившаяся в ведении Юстиц-коллегии, была передана в Сенат; во главе ее был поставлен пользовавшийся особым доверием Петра I и проявивший себя во время подушной переписи полковник А. Мякинин, получивший новую должность генерал-фискала; обер-фискал являлся теперь его помощником; при генерал- и обер-фискалах находились четыре помощника и фискальская канцелярия. Нити фискальской системы тянулись по всей стране: в провинциях находились провинциал-фискалы, а в их подчинении находились городские фискалы (один-два на город). Всего фискалов в стране насчитывалось до пятисот. В основной массе фискалы теперь были дворянами.

Прокурорский надзор, созданный в 1722 г., имел гораздо больше прав, но ограничивал свою деятельность надзором за Сенатом, коллегиями и частично за губернским аппаратом (прокуроры при надворных судах). Система фискалов являлась своеобразным продолжением прокуратуры; прокуроры принимали фискальные доносы и давали им ход в надворных судах, коллегиях и Сенате. Прокуроры должны были надзирать за деятельностью фискалов, но и последние могли доносить на прокуроров, замедлявших движение дел по фискальским доносам. Таким образом, обе эти системы надзора взаимно надзирали друг за другом.

Петр I наметил и третью систему надзора за правительственным аппаратом. В указе 1722 г. было предписано посылать ежегодно для производства ревизии провинций специальную комиссию во главе с одним из сенаторов; практически при Петре I этот закон не нашел применения. Частный вид надзора – финансовый контроль осуществляли последовательно Ближняя канцелярия, Ревизион-коллегия и Ревизион-контора Сената. Формой взаимного надзора была сама коллегиальная система управления, которую Петр I создал в центральных учреждениях и стремился насадить на местах.

Недостаточная эффективность всех названных форм надзора вызывала появление своеобразной формы надзора и побуждения местных властей к действиям — посылке на места гвардейских офицеров и солдат, которые за нерадивость и неисправные сборы податей ковали в цепи, сажали в тюрьмы, штрафовали губернаторов, воевод, комиссаров и камериров. Все эти виды надзора вскрыли ряд крупных должностных преступлений. По доносам обер-фискала А. Я. Нестерова был казнен сибирский губернатор кн. М. Гагарин, который обвинялся во многих злоупотреблениях – казнокрадстве, взяточничестве, присвоении алмазов, купленных для царицы, и т.п. В 1715 г. публично высекли кнутом московского вице-губернатора

Корсакова, а сенаторам кн. Г.И. Волконскому и В.А. Апухтуну публично жгли языки раскаленным железом за взятки и казнокрадство; кн. Г.И. Волконского позже казнили.

За злоупотребление своей властью, взяточничество и иные должностные преступления были наказаны и другие высшие сановники страны: сенатор и вице-канцлер бар. П.П. Шафиров был сослан, едва избежав казни, а его друг обер-прокурор Сената Г. Скорняков-Писарев лишен чинов и деревень; под судом умер знаменитый «прибыльщик» — архангельский вице-губернатор А. Курбатов; всесильный св. кн. А.Д. Меншиков вынужден был уплатить государству огромный по тому времени штраф (ок. 300 тыс. руб.) и т.д. Но все это была только ничтожная часть должностных преступлений; лихоимство и взяточничество процветало, так как их порождали социальные условия: политическое господство помещиков-дворян, бюрократизм и полная безгласность населения, более всего страдавшего от всех пороков государственного аппарата первой четверти XVIII в.

Реформы местного управления и суда явились завершением перестройки органов управления. В результате этой перестройки в России установилась система бюрократического государственного аппарата с дворянами-чиновниками, однообразием административно-территориального деления, организационного устройства, делопроизводства и деятельности. Господствующим принципом во взаимоотношениях учреждений этой системы явился бюрократический централизм, то есть, осуществляемое чиновниками с помощью бумажного делопроизводства в центральных органах и учреждениях распорядительных и исполнительных мероприятий. Однообразие организационного устройства и делопроизводства, а также взаимоотношения государственных учреждений и должностных лиц устанавливались и закреплялись регламентами и инструкциями.

Реформы первой четверти XVIII в. укрепили феодально-крепостнический строй России, повысили продуктивность помещичьего хозяйства, заложили основы крепостной мануфактуры. Проводимая правительством Петра I политика меркантилизма и протекционизма создала благоприятные условия для дальнейшего развития товарно-рыночных отношений, для становления зарождавшейся буржуазии в лице, главным образом, купечества. Все эти процессы нашли свое дальнейшее развитие в последующие десятилетия. Рост производительных сил, особенно в области промышленности, расширение товарно-денежных отношений привели к тому, что с середины XVIII в. в недрах феодально-крепостнического строя стал складываться капиталистический уклад. Возросшая феодальная эксплуатация, налоговый гнет и неограниченный произвол дворян, помещиков и чиновников обостряли борьбу крестьянства против помещиков. Против различных проявлений этой борьбы и были направлены основные

звенья государственного аппарата абсолютной монархии, созданного в первой четверти XVIII в.

Законом 1722 г. Петр I отменил действовавший до него порядок передачи престола старшему сыну или избрания царя Земским Собором и установил новый порядок, основанный на назначении наследника престола по личному усмотрению царствующего монарха. Сам Петр I не воспользовался этим законом. Уже в предсмертной агонии, лишившись дара речи, он успел написать лишь два слова: «Отдайте все...». В ночь на 28 января 1725 г., обеспокоенные сенаторы, президенты коллегий и прочие высшие сановники собрались во дворец, чтобы решить вопрос о преемнике Петра I.

Представители старого родовитого боярства, тайные противники преобразований, настаивали на кандидатуре десятилетнего внука Петра I, сына царевича Алексея, казненного в 1718 г. Представители новой, выдвинувшейся знати – св. кн. А.Д. Меншиков, гр. П.А. Толстой и др. – предлагали на престол жену Петра I — Екатерину, которая импонировала им своим незнатным происхождением (она была простой прибалтийской крестьянкой); ее вступление на престол гарантировало для этих сановников сохранение важных государственных постов, поместий и влияния на государственные дела. Пробравшиеся на заседание гвардейские офицеры громко выражали свои симпатии Екатерине, заявляя, что они «размозжат головы старым боярам», если те ее не выберут. Под влиянием гвардии боярская группировка была вынуждена уступить, и 28 января 1725 г. последовал Манифест Сената, Синода и генералитета, истолковывавший право Екатерины на престол на том основании, что Петр I в 1724 г. «удостоил ее короною и помазанием за ее к Российскому государству мужественные труды».

Со вступлением на престол Екатерины I началась целая полоса дворцовых переворотов: за 37 лет – с 1725 по 1762 г. – их было пять. За каждым из претендентов на престол стояла определенная дворцовая группировка знати, которая, возведя на престол с помощью гвардейских полков (Преображенского и Семеновского, а со времени правления Анны Иоанновны также Измайловского и Конного) своего претендента, получала высшие государственные должности, привилегии и поместья.

В процессе дворцовых переворотов наряду с господствующей тенденцией к укреплению абсолютной монархии выявлялась иногда иная тенденция – стремление небольшой группы представителей высшей знати ограничить права носителя верховной власти в свою пользу. Такие настроения особенно проявились в начале правления Анны Иоанновны (со стороны Верховного тайного совета) и Екатерины II (со стороны крупного вельможи гр. Н.И. Панина). Однако эти попытки не нашли широкой поддержки в среде дворянства, которое в массе своей считало, что только укрепление абсолютной монархии и ее государственного аппарата может предотвратить крупные социальные потрясения, сохранить материальное и

служебное положение дворян, их феодальные привилегии и возможность беспрепятственной феодальной эксплуатации.

В аппарате государства, формой правления которого является неограниченная (абсолютная) монархия, огромное значение имела личность самого носителя этой неограниченной монархии. Огромный ум, разносторонние знания и железная воля Петра I и Екатерины II обеспечили подготовку и проведение различных реформ, ведение активной внешней политики, укрепление дворянского государства. Преемниками Петра I, царствовавшими до 1762 г., оказались ограниченные, малообразованные люди, проявлявшие нередко гораздо большие заботы о личных удовольствиях, чем о делах государства. Естественно, что при таких носителях верховной императорской власти влияние и власть нередко получали отдельные близкие к ним лица – фавориты.

Фаворитизм был разорительным для государства явлением. Фавориты получали огромные поместья с десятками тысяч крепостных, дорогие подарки и высокие государственные посты, они разоряли и расхищали казну и государственные богатства. Правящий класс был вынужден мириться с фаворитизмом, как с одним из средств поддержания неограниченной власти слабовольных и ограниченных императоров и императриц.

История России второй половины XVIII в. была периодом «просвещенного абсолютизма», который имел совершенно иное основание и выражение, чем «абсолютная монархия» Петра I. С середины XVIII в. в недрах феодально-крепостнического строя, достигшего своего полного расцвета, стал складываться капиталистический уклад, что вызвало обострение социальных противоречий в стране. Правительство Елизаветы Петровны и особенно Екатерины II ответило на это не только жестокими карательными мероприятиями, направленными против массового и индивидуального проявления недовольства народа крепостническим гнетом, но и пропагандой показного либерализма. Эта политика «просвещенного абсолютизма» ставила целью успокоить общественное мнение России и Европы путем создания видимости в России «просвещенной монархии», укрепления царистских настроений крестьянства, внушения населению мысли, что взгляды и действия самой императрицы милосердны, справедливы и гуманны.

Своеобразным манифестом, выразившим эту псевдолиберальную политику, был «Наказ» Екатерины II для комиссии по составлению нового Уложения 1767–1768 гг. Это была обширная компиляция (22 главы и 655 статей) из сочинений французских просветителей (Вольтера, Дидро, Монтескье), теоретика прогрессивных идей уголовного права (Беккария) и немецких теоретиков полицейского государства (Бильфельда и Юсти), идеи которых были умело приспособлены Екатериной II для пропаганды «просвещенного абсолютизма» в России.

В «Наказе» Екатерина II пыталась доказать необходимость существования в стране «повелителей» и «исполнителей» (то есть, помещиков-крепостников и крепостного крестьянства), а также «известного порядка гражданского общества» (крепостного права) и самодержавной формы правления. Вынужденная констатировать наличие острой классовой борьбы и полной неэффективности жестоких мер наказаний, Екатерина II рекомендовала ряд средств для успокоения народного недовольства. Она советовала несколько ограничить и умерить произвол и жестокость помещиков («отвращать злоупотребления рабства») и наказывать тех, «кто с рабами поступал свирепо». В области уголовного права Екатерина II рекомендовала несколько смягчить систему наказаний.

Уголовное законодательство свидетельствовало о ханжестве и лицемерии всех этих заверений. Закон 1765 г. давал помещикам полное право ссылать крепостных за их «предерзостные поступки» на каторгу; помещику эти крепостные зачитывались как сданные в рекруты. Уже в первые годы помещики широко воспользовались этим правом. Только за 1768–1772 гг. численность крепостных, сосланных помещиками в Тобольскую губернию и Енисейский уезд, достигло 20515 чел. По закону 1767 г. на каторгу ссылался каждый крепостной, пытавшийся жаловаться на своего помещика. Жестокое обращение помещиков с крепостными оставалось почти безнаказанным. Исключением является, пожалуй, процесс по делу «мучительницы и душегубницы», помещицы Д. Салтыковой.

Для государственного аппарата до 1775 г. были характерны лишь частичные преобразования, заключавшиеся главным образом в дальнейшей бюрократизации аппарата, укреплении централизма и упрощении дорогостоящей системы местного управления и суда. Политическое господство отдельных сменявших друг друга группировок выражалось в создании различных советов и кабинетов, оттеснивших и принизивших Сенат.

В феврале 1726 г. «как для внешних, так и для внутренних государственных важных дел» был учрежден Верховный тайный совет. В его состав вошли св. кн. А.Д. Меншиков и его ближайшие сторонники – гр. П.А. Толстой, гр. Г.И. Головкин, гр. Ф.М. Апраксин, опытный деятель дипломатии гр. А.И. Остерман и наиболее видный представитель старой знати кн. Д.М. Голицын. Первоприсутствующим членом совета считался герц. Карл Голштинский – муж старшей дочери Петра I Анны, но фактическим главой Верховного тайного совета при Екатерине I оставался св. кн. А.Д. Меншиков.

Верховному тайному совету были подведомственны внешняя политика государства, важнейшие вопросы внутренней политики – назначение высших чиновников, финансовое управление, отчетность Ревизион-коллегии, а также те дела, которые «ее величества собственного решения касаются», то есть, то, что правящая группировка находила нужным изъять из ведения

Сената. Верховному тайному совету непосредственно подчинялись три важнейших коллегии (Военная, Адмиралтейская и Иностранная), Главная полицеймейстерская канцелярия и Преображенский приказ. Фактически Сенат и коллегии были поставлены в подчиненное положение к Верховному тайному совету, который посылал им указы и принимал от них «доношения». В Верховный тайный совет можно было подавать жалобы на Сенат и коллегии; сенаторы назначались из кандидатов, рекомендованных Советом.

Еще в начале своей деятельности, в марте 1726 г. члены Верховного тайного совета обратились к Екатерине I со своеобразной коллективной запиской, именуемой «мнением не в указ», где заверяли царицу, что только она является главой этого совета, который «токмо ее величеству ко облегчению в тяжелом ее правительстве бремени служит». Но практически высокое значение в государстве и широкая компетенция давали возможность Верховному тайному совету, вопреки «мнению не в указ», подменить саму Екатерину I. По указу в августе 1726 г. все законы государства могли иметь подпись или императрицы, или Верховного тайного совета.

Со времени правления Петра II состав совета изменился. Руководящую роль в Верховном тайном совете стали играть кн. А.Г. Долгорукий и кн. Д.М. Голицын. Ко времени смерти Петра II совет оказался в руках двух старинных дворянских фамилий; из восьми ее членов четверо были кн. Долгорукими и двое – кн. Голицыными; новую знать представляли гр. Г.И. Головкин и гр. А.И. Остерман.

После смерти Петра II, в январе 1730 г., Верховный тайный совет решал вопрос о преемнике престола. Не считаясь с завещанием Екатерины I, он отверг кандидатуру Елизаветы как «незаконнорожденной» и обратился к дочери царя Иоанна Алексеевича – Анне, вдове герц. Курляндского, проживавшей в Митаве.

Кн. Д.М. Голицын разработал условия – «Кондиции», приняв которые Анна могла занять престол. Эти условия заключались в ограничении императорской власти Верховным тайным советам, без согласия которого будущая императрица не могла решать вопросов войны и мира, проводить назначения выше полковника, расходовать денежные средства, давать вотчины, назначать себе преемника, даже выходить замуж; гвардия подчинялась только Верховному тайному совету.

Анна, не колеблясь, подписала «Кондиции» и уже в феврале была в Москве. Однако съехавшиеся в Москву дворяне выступили против попыток «верховников», и, принимая в Кремлевском дворце одну из дворянских челобитных с предложением принять титул самодержицы, Анна «разодрала «Кондиции». Верховный тайный совет был упразднен, кн. Долгорукие сосланы и казнены, а творец «Кондиций» кн. Д.М. Голицын кончил жизнь как узник Шлиссельбургской крепости.

В первые месяцы правления Анны Иоанновны при ней возник неофициальный секретариат, возглавляемый гр. А.И. Остерманом. В октябре 1731 г. последовал указ, объявленный только Сенату о создании «для лучшего и порядочнейшего отправления всех государственных дел» Кабинета Министров из трех лиц – гр. А.И. Остермана, гр. Г.И. Головкина и кн. А.М. Черкасского. О создании этого нового высшего государственного учреждения всем «пристойным местам» было сообщено указом в ноябре 1731 г. После смерти гр. Г.И. Головкина его последовательно заменяли П.И. Ягужинский, А.П. Волынский и гр. А.П. Бестужев-Рюмин. Приглашались на заседания кабинета и другие должностные лица (гр. Б.Х. Миних, А.И. Ушаков, кн. А.И. Шаховской и др.).

Первоначально Кабинет имел более узкую компетенцию, чем Верховный тайный совет. В отличие от последнего Кабинет в делах законодательства был лишь совещательной инстанцией; основные вопросы его деятельности касались распоряжений по делам управления. Указом 1735 г. Кабинет получил и законодательные права – три подписи кабинет-министров заменяли подпись самой императрицы. Кабинет Министров, как и Верховный тайный совет, стеснял деятельность Сената: он посылал в коллегии и местные учреждения указы, а те, минуя Сенат, присылали в Кабинет рапорты и доклады.

В деятельности Кабинета Министров сложные вопросы законодательства разрешались вперемежку с мелкими дворцовыми делами (например, распоряжения о присылке зайцев для двора, о постройке «ледяного дома», обсуждение счетов за кружева для императрицы и т.п.). Инициатором создания Кабинета и фактическим его руководителем был ловкий и хитрый государственный деятель гр. А.И. Остерман, который через решения Кабинета Министров проводил волю фаворита Анны Иоанновны – герц. Э. Бирона. После падения герц. Э. Бирона Кабинет стал органом, с помощью которого руководство государством осуществлял гр. Б.Х. Миних.

Вскоре после вступления на престол Елизаветы Петровны Кабинет Министров указом 1741 г. был упразднен; часть его дел стал разрешать Сенат, а другая часть поступила в личное ведение самой императрицы, при которой был восстановлен «Кабинет ее величества» – личная канцелярия, сходная по характеру деятельности с Кабинетом Петра I. Во главе Кабинета стоял личный секретарь императрицы И.А. Черкасов. Однако при Елизавете Петровне, как и при ее предшественниках, носителях верховной самодержавной власти, существовала необходимость в высшем государственном органе, с помощью которого можно было руководить внешней и внутренней политикой.

Особенно остро эта необходимость ощущалась в период войн. Так, после вступления России в Семилетнюю войну, в мае 1756 г., была учреждена Конференция при высочайшем дворе – совещательный орган «для произведения с лучшим успехом и порядком преподанных в оной

весьма важных дел и для скорейшего исполнения объявленной ее монаршей воли и повелений». В состав этого важнейшего учреждения входили 10 членов: канцлер гр. А.П. Бестужев-Рюмин и сменивший его в 1758 г. гр. М.И. Воронцов, генерал-фельдмаршал и фаворит императрицы гр. П.И. Шувалов, генерал-прокурор кн. Н.Ю. Трубецкой и другие крупнейшие деятели страны, а также наследник престола вел. кн. Петр Федорович. На заседаниях Конференции, которые проводились дважды в неделю, председательствовала сама Елизавета Петровна.

Первоначально Конференция занималась исключительно обсуждением сложной международной политики периода войны, а также вопросами ведения войны. Мелочная опека Конференцией деятельности главнокомандующего, стремление навязать ему из Петербурга планы ведения войны и даже отдельных военных операций тяжело отражались на действиях российских войск. По мере развертывания войны Конференция сосредоточила руководство внутренним управлением государством. Конференция получила право посылать Сенату свои распоряжения в форме даже «экстрактов из протоколов».

При Петре III высшим органом, направлявшим политику государства, был Императорский Совет из восьми членов. Во время вступления на престол Екатерины II воспитатель наследника престола вел. кн. Павла Петровича сенатор гр. Н.И. Панин предложил проект ограничения императорской власти особым Императорским Советом, состоящим из шести – восьми несменяемых членов. По мнению гр. Н.И. Панина, этот совет должен был быть местом «лежислации, или законодания» и без него императрица не могла принять ни одного закона.

Екатерина II отвергла этот проект. Созданный ею в 1769 г., в начале первой Русско-Турецкой войны, Совет при высочайшем дворе представлял собой совещание руководителей высших и центральных учреждений и генералов «для соображения всех дел, относящихся к ведению этой войны», то есть, осуждения планов войны, военных операций, проектов международных договоров и т.п. После войны Совет продолжал действовать как совещательное учреждение при императрице по вопросам внутренней политики; здесь обсуждались законопроекты, разрабатывались мероприятия, связанные с подавлением крестьянской войны под руководством Е.И. Пугачева. Это учреждение действовало до 1801 г.

Все высшие советы и кабинеты, несмотря на различие их юридических прав и места в государстве, осуществляли направление внутренней и внешней политики России, руководили государственным аппаратом. Политическое значение Сената в этот период сильно упало.

Указ об учреждении Верховного тайного совета был отправлен в Сенат, но последний возвратил его через эзекутора членам совета, объявив, что «Сенат, оставаясь в прежнем своем состоянии и достоинстве, принять указа того не может». Екатерине I пришлось даже послать в Сенат ка-

бинет-секретаря Макарова, чтобы убедить строптивых сенаторов повиноваться царскому указу. Через месяц была принята новая «должность» Сената, подчинявшая это высшее учреждение государства Верховному тайному совету, который назначал отныне сенаторов, контролировал деятельность Сената, принимал на него жалобы. У Сената было отнято наименование «Правительствующий» и дано новое – «Высокий», потому что «слово сие Правительствующий непристойно», – пояснялось в указе 1726 г.

Ягужинский П. был оставлен в должности генерал-прокурора и получил другое назначение (посла в Польше), а сама эта должность оставалась незаемщенной. Должность генерал-рекетмейстера была упразднена вообще, а функции его были переданы обер-прокурору Сената, который и действовал под руководством Верховного тайного совета. Была сокращена и система фискалов, а сам генерал-фискал А. Мякинин (по примеру предшественника на этой должности) за казнокрадство и другие преступления по должности был снят с поста и отдан под суд.

Еще в 1722 г. было предписано ежегодно посылать в губернии и провинции по одному сенатору «для смотрения... чтоб во всяких делах была правда». Но первая в истории России сенаторская ревизия была проведена после смерти Петра I. В августе 1726 г. на ревизию государственных учреждений и рассмотрение дел «о неисправлениях тамошних управителей и происшедших от народу жалоб» был послан бывший президент Юстиц-коллегии сенатор А.А. Матвеев. Ревизору удалось раскрыть огромные злоупотребления местных чиновников, их незаконные поборы с населения, хищения казенных средств и т.п. Эта сенаторская ревизия была единична и безрезультатна. Рассмотрев материалы, собранные А.А. Матвеевым, Верховный тайный совет летом 1727 г. передал их в Сенат и коллегии, а самого А.А. Матвеева отрек от всех должностей.

Сенат фактически перестал быть органом надзора за государственным аппаратом. Из его ведения постепенно ускользало руководство деятельностью многих коллегий. Он превратился в многоотраслевой орган исполнения наряду с коллегиями распоряжений Верховного тайного совета, а также апелляционный орган для рассмотрения судебных дел, решенных губернаторами, воеводами и Юстиц-коллегией.

Выполняя просьбы рядовых дворян, Анна Иоанновна в марте 1730 г. восстановила Правительствующий Сенат; его состав был доведен до 21 члена. Кроме прежних членов, в Сенат были включены все «верховники» (кн. Долгорукие, кн. Голицыны, гр. Остерман, гр. Головкин), а также П. Ягужинский и фельдмаршал кн. Н.Ю. Трубецкой. Была восстановлена должность рекетмейстера. В октябре 1730 г. последовал указ о назначении П. Ягужинского исполняющим должность генерал-прокурора, «покаместь особый от нас генерал-прокурор определен будет». Это «покаместь» длилось почти 10 лет и завершилось назначением генерал-прокурором кн. Н.Ю. Трубецкого лишь в апреле 1740 г. В этот период существования

Кабинета Министров Сенат, как и во времена Верховного тайного совета, был исполнительным органом; Кабинет Министров контролировал его деятельность.

Указом от 1741 г. Сенат был восстановлен в своих прежних правах высшего органа в государстве. Он сохранял свое главенствующее положение в государстве вплоть до учреждения Конференции, которая оттеснила Сенат от всех внешнеполитических дел и некоторых общих вопросов руководства внутренней политикой. Однако за Сенатом полностью сохранилось все практическое руководство государственным аппаратом в вопросах управления (вплоть до назначения воевод), финансами, кредитом, торговлей и многим другим; Сенату был подведомствен даже учрежденный по инициативе М.В. Ломоносова и с помощью гр. И.И. Шувалова в 1755 г. Московский университет. Сохранял Сенат и свое значение высшего суда.

Перегрузка Сената рассмотрением множества второстепенных дел привела к тому, что он потерял значение органа, осуществлявшего руководство государственным аппаратом, и превратился в высшее административное и судебное учреждение. Поток сравнительно мелких дел, сложность сенатского делопроизводства замедляли решение дел. Так дело о выгоне г. Масальска рассматривалось на заседаниях Сената в 1762 г. в течение шести недель.

Проект гр. Н.И. Панина в 1762 г. предполагал восстановление политических прав Сената, который вместе с Императорским Советом должен был ограничивать императорскую власть: ему отводилась роль органа, стеснявшего законодательные права абсолютного монарха путем «представлений» (то есть, возражений) на «высочайшие указы». Опасаясь этих тенденций Сената, Екатерина II считала, что он «установлен для исполнения законов, ему предписанных». Это было претворено в жизнь реформой 1763 г., по которой Сенат был разделен на шесть почти изолированных друг от друга департаментов: четыре из них находились в Петербурге, а два – в Москве (вместо сенатской конторы).

Важнейшие дела управления («государственные и политические дела») были сосредоточены в Первом департаменте, возглавляемом самим генерал-прокурором. Этот департамент охранял права дворянского сословия, обнародовал законы, заведовал Тайной экспедицией и Канцелярией конфискации, финансами и финансовым контролем, промышленностью, торговлей, государственными и церковными имуществами и соответствующими им учреждениями. В ведомстве Второго департамента находились судебные дела, вопросы межевания, рассмотрение прошений на имя императрицы и тому подобные дела. Третий департамент сосредоточил самые разнообразные дела – заведование путями сообщения и медицинским делом, попечительство о науках, образовании и искусствах, управление окраинами, имеющими некоторые права автономии (Прибалтика и

Украина). В Четвертом департаменте находилось заведование военно-сухопутными и военно-морскими делами.

Московские департаменты соответствовали петербургским: Пятый – Первому, а Шестой – Второму. Все департаменты, кроме Первого, возглавлялись обер-прокурорами, подчиненными генерал-прокурору. Дела в департаментах должны были решаться единогласно, а в случае разногласий – на общих собраниях департаментов Петербурга и Москвы.

Реформа 1763 г. возвысила роль и значение генерал-прокурора, который превратился в важнейшего чиновника государства, первого и единственного министра, в ведении которого находились важнейшие и разнообразные дела управления, с которым на практике чаще всего предпочитали общаться президенты коллегий и губернаторы. Генерал-прокурор пользовался правом ежедневного доклада императрице о решенных в Сенате делах; в случае разногласий в мнениях сенаторов по какому-либо делу на общем собрании департаментов генерал-прокурор докладывал о нем императрице и добивался ее личного решения. Реформа Сената и возрастание личного значения в управлении генерал-прокурора укрепляли абсолютную монархию, обеспечивали более последовательное проведение продворянской политики.

Сравнительно небольшие изменения претерпело другое высшее государственное учреждение – Святейший Синод. Во второй четверти XVIII в. наметилось стремление разграничить внутри самого ведомства Синода чисто духовные дела от административно-хозяйственных; последние еще в 1724 г. были сосредоточены в Камер-конторе Синода, преобразованной в Особую Коллегию экономии, действовавшую при Синоде с 1726 по 1738 г. После секуляризации церковных и монастырских земель в 1763 г. заведование ими и проживавшими на них крестьянами было передано в восстановленную на правах центрального учреждения Коллегию экономии. В самом аппарате Синода во второй половины XVIII в. наметилась тенденция к усилению личной власти обер-прокурора, который сосредоточил в своем ведении административное руководство многотысячными кадрами духовенства, что облегчало использование их в интересах феодально-крепостнического государства.

Своеобразным высшим государственным органом в 1767–1768 гг. была Комиссия для составления нового «Уложения»; это «Уложение» должно было увенчать политический режим «просвещенного абсолютизма» Екатерины II.

В отличие от предшествовавших комиссий, состоявших из чиновников и представителей дворянства, новая Комиссия была созвана как сословно-представительное учреждение. В декабре 1766 г. Манифест, провозглашавший созыв депутатов этой комиссии в Москве на июнь 1767 г., был составлен в духе взглядов «просвещенной монархии». Официальным мотивом созыва комиссии было желание правительства лучше узнать

«нужды и чувствительные недостатки» населения, и правительство не скрывало надежд, что благодаря созыву этой комиссии в государстве будут восстановлены «благоденствие, тишина и спокойствие».

Состав Комиссии определил изданный одновременно с Манифестом «обряд выборов». В комиссию посылали по одному депутату каждое высшее и центральное учреждение (Сенат, Синод, коллегии и канцелярии), по одному депутату от уезда – дворяне, по одному депутату от города (независимо от его величины) – горожане, по одному депутату от каждой сословной группы провинции – чернососшные крестьяне, однодворцы, казаки, нерусские народы («ясашные люди»). Многомиллионная масса крепостных (помещичьих и монастырских) крестьян не была представлена в Уложенной Комиссии. Их «нужды и чувствительные недостатки» не интересовали дворянское правительство Екатерины II.

Выборы в Комиссию производились по сословным группам. Избирательная кампания среди дворян и горожан руководилась избранными для этой цели особыми должностными лицами – уездными предводителями дворянства и городскими головами. Выборы других сословий фактически направлялись местной администрацией. Всего в Уложенную Комиссию было избрано 564 депутата: 28 – от учреждений, 161 – от дворян, 208 – от горожан и 167 – от остальных сословий. Эти депутаты доставили в комиссию до 1465 «наказов», в которых излагались пожелания и требования отдельных сословий каждой территориальной единицы. Некоторые депутаты представили в комиссию по нескольку наказов. Депутат от крестьян Архангельской провинции Чупров привез 195 наказов (не только от крестьян провинции, но и от погостов).

В торжественной обстановке Грановитой палаты, где в старину заседали Боярская Дума и Земские Соборы, в июле 1767 г. открылись заседания Уложенной Комиссии; здесь они продолжались до декабря, а затем заседания были перенесены в Петербург, где Комиссия и закончила свою работу в декабре 1767 г. За время деятельности Уложенной Комиссии состоялось 203 заседания только общей (так называемой «Большой») Комиссии.

В первые заседания Комиссия была занята организационным оформлением, которое устанавливалось особым «обрядом управления». Вся деятельность Комиссии проходила в заседаниях Большой, а также нескольких (вначале трех, а затем ок. 20) частных Комиссий, которые рассматривали указы и проекты законов. Заседаниями Большой Комиссии руководил назначенный Екатериной II председатель – «маршал» – генерал А.И. Бибииков.

На одном из первых заседаний Комиссии был зачитан «Наказ» Екатерины II. Его отвлеченные формулировки вызвали, однако, у жаждущих высказать свои сословные нужды депутатов весьма слабую реакцию. Чтение и обсуждение депутатских наказов началось с восьмого заседания,

в дальнейшем оно прерывалось не раз обсуждением действовавших законов и подготовленных частными Комиссиями законопроектов о дворянстве, купечестве, юстиции, о поместьях и вотчинах. Наказы и прения в Уложенной Комиссии выражали интересы отдельных классов и сословий России.

Дворянские указы выражали узкосословные интересы и пожелания дворянства: дворяне требовали сохранения закрепления и расширения привилегий и преимуществ. «Корпус дворянства отделить правилами и преимуществами от прочих разного рода и звания людей», — высокомерно требовали волховские дворяне. В большинстве дворянских указов дворяне настаивали на исключительном праве владения крепостными крестьянами и землями. «Предоставить дворянству одному только иметь деревни и ими пользоваться, а прочим никому», — писали в своем наказе кашинские дворяне. Дворянство требовало подтвердить в новом «Уложении», что «узаконенная издревле помещичья власть над их людьми и крестьянами не отъемлется безотменно, как доньше была, так и впредь будет». Во многих дворянских указах выставлялось требование создать местную дворянскую корпорацию и предоставить ей господство в местном управлении. Прибалтийское дворянство требовало сохранения своих привилегий, а украинское — уравнивания в правах с российскими дворянами.

Городские указы выражали классовые интересы купечества, стремящегося закрепить свои льготы и привилегии, получить дополнительно исключительное право заниматься торговлей и промышленностью, владеть предприятиями, право создания городского сословного управления, руководимого купцами, и т.п. Наказы, составленные тяглыми сословиями (черносошными крестьянами, нерусскими народами и др.), выражали просьбы облегчить гнет налогов и повинностей, произвол чиновников. Нашлись среди депутатов Комиссии и такие, которые вспомнили о крепостном крестьянстве.

Во время обсуждения законов о юстиции весной 1768 г. встал вопрос о причинах побегов крестьян от помещиков. С гневной речью против крепостничества выступил депутат козловского дворянства поручик Григорий Коробьин, предложивший определить и законодательно закрепить крестьянские повинности и право крестьян распоряжаться своей движимой собственностью. Г. Коробьина поддержал другой дворянин — ученый (юрист) Я. П. Козельский, некоторые депутаты от черносошных крестьян.

Наказы депутатам и прения в Комиссии помогли правительству Екатерины II выяснить настроения всех сословий России. Внезапно возникшая в Комиссии полемика о крепостном крестьянстве обеспокоила Екатерину II. Поэтому, воспользовавшись начавшейся Русско-Турецкой войной, правительство в декабре 1768 г. распустило Комиссию на неопределенный срок. Некоторые частные Комиссии продолжали свою

деятельность до 1774 г. Собранные Уложенной Комиссией материалы облегчили разработку реформ государственного аппарата в 1775–1785 гг.

Оформившаяся в первой четверти XVIII в. коллегиальная система управления к 1760-м гг. стала переживать кризис. Преимущества коллегий к этому времени потеряли свое значение. Усложнение задач государства, вызванное ростом производительных сил, обострением социальных противоречий и изменением роли и значения России в Европе, отражалось на компетенции и организационном устройстве центральных государственных учреждений. Коллегии обросли множеством структурных частей (экспедиций, департаментов, контор, канцелярий) и превратились в неуклюжие и неповоротливые учреждения, замедлявшие и без того медленную деятельность механизма государства.

В коллегиях обнаружилась тенденция к единоначалию. Еще указом 1726 г. число советников и асессоров в каждой коллегии было сокращено вдвое. В каждой коллегии отныне находились президент, вице-президент, два советника и два асессора. Поток поступающих на рассмотрение каждой коллегии дел вынуждал разделить ее состав на два присутствия. При трехчленном составе каждого присутствия голос президента играл нередко решающее значение. Ослабление функций Сената и генерал-прокурора по надзору за государственным аппаратом дали широкий простор для казнокрадства, взяточничества и чиновничьего произвола в аппарате коллегий.

Общее число коллегий за полвека (1725–1775 гг.) то сокращалось, то возрастало, что являлось результатом неустойчивости в направлении внутренней политики того времени. Сокращение личного состава государственного аппарата после смерти Петра I отразилось и на коллегиях. Под предлогом экономии средств и параллелизма в деятельности правительство объединило и упразднило некоторые коллегии.

Значительная часть продукции российской промышленности (особенно горной) шла на экспорт. Это подчинение промышленности задачам внешней торговли вызвало слияние в 1731 г. Берг-, Мануфактур- и Коммерц-коллегий и их контор в единую Коммерц-коллегию. В 1727 г. был упразднен Главный магистрат, а управление городским населением было передано губернаторам и воеводам.

Герц. Э. Бирон и его окружение, расхищавшее земли и другие богатства страны, обратили внимание на высокодоходную казенную горную промышленность. Чтобы облегчить захват предприятий этой промышленности, в 1731 г. они добились преобразования Экспедиции по горным делам Коммерц-коллегии в самостоятельное центральное учреждение, подчиненное только Кабинету Министров – Берг-директориум (впоследствии Генерал-берг-директориум).

Более стабильными оказались три коллегии, которые считались «главными», – Военная, Адмиралтейская и Иностранных дел, а также коллегии, связанные с охраной «правосудия» и помещичьей собствен-

ности, – Юстиц-коллегия и Вотчинная. Они существовали постоянно, но их внутренняя организация также менялась. В 1742 г. были восстановлены как самостоятельные центральные учреждения Берг- и Мануфактур-коллегии, а в 1743 г. – Главный магистрат.

Суд и податное дело тех территорий России, дворянство и купечество которых имело особые привилегии, находились в ведении специальных центральных учреждений – Юстиц-коллегии, Лифляндских и Эстляндских дел, созданной в 1720-х гг., и Камер-конторы Лифляндских и Эстляндских дел (учреждена в 1736 г.). В 1762 г. обе эти коллегии получили новое название – Юстиц-коллегии и Камер-конторы Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел.

В связи с секуляризацией церковных земель в 1763 г. была восстановлена, но уже как самостоятельное центральное учреждение, Коллегия экономии, управлявшая всеми монастырскими и архиерейскими землями, распоряжавшаяся их хозяйством и доходами. В том же году была учреждена Медицинская коллегия («Коллегия медицинского факультета», как она именовалась в начале); эта коллегия заведовала несложным в те времена медицинским делом, лечебными заведениями и медицинским персоналом.

Все эти коллегии распались (с 1760-х гг.) на структурные части, называемые чаще всего департаментами, и это отражалось на самой организации деятельности коллегий: члены каждой коллегии распределялись по отдельным структурным частям, управляя ими как единоначальники. Общие заседания коллегии созывались лишь в случаях разногласий в департаментах или при отсутствии точных законов.

Так постепенно в недрах коллегияльной системы зарождалось новое начало управления, построенное на принципе единоначалия. Это нашло выражение в том, что в центральном аппарате возросло число особых учреждений, называемых канцеляриями и приказами. В отличие от учреждений с такими же наименованиями в первой четверти XVIII в., сохранявшими черты приказной организации и делопроизводства, вся деятельность этих канцелярий и приказов была построена на принципе единоначалия. Возглавлявшие их главные судьи, директора, главноприсутствующие и другие должностные лица управляли этими ведомствами как полномочные начальники, используя заседавших в совещательных присутствиях советников и ассессоров как ближайших помощников и исполнителей своей воли.

Особое место среди центральных государственных учреждений занимали органы политического розыска – Тайная розыскных дел канцелярия (1730–1762 гг.) и Тайная экспедиция Сената (1762–1801 гг.). С ликвидацией Тайной канцелярии (1726 г.) и Преображенского приказа (1729 г.) расследование дел по государственным преступлениям было передано в ведение Сената и Верховного тайного совета. Большинство этих дел

возбуждалось по-прежнему по существовавшей ранее системе доносов («слово и дело»).

Усиление жестокого политического террора в стране в годы правления Анны Иоанновны вызвало создание в марте 1731 г. Канцелярии тайных розыскных дел, которая являлась преемницей Тайной канцелярии и Преображенского приказа. Начальником этой канцелярии был назначен опытный деятель в области политического розыска А.И. Ушаков – участник подавления восстания К. Ф. Булавина, ближайший помощник гр. П.А. Толстого в Тайной канцелярии. Канцелярия обосновалась в Петропавловской крепости, где занимала несколько комнат и казематов. Подавляющее большинство дел, разбиравшихся в канцелярии, были связаны с «первыми двумя пунктами» указа 1715 г.

Повсюду, в городе или деревне, на улице или дома, по крику «слово и дело» солдаты или полицейские обязаны были хватать доносителя и того, на кого падал донос; их доставляли в губернскую, воеводскую или полицеймейстерскую канцелярию, а оттуда водворяли в местный острог. О случившемся «важном деле» особым «доношением» сообщалось в Канцелярию тайных розыскных дел; одновременно с «доношением» высылались и замешанные лица.

Если дело признавалось «важным», то в канцелярии проводились допросы, которые заносились в протокол («расспросные речи»), устраивались очные ставки, начиналась переписка с другими учреждениями, а на место для сбора дополнительных сведений и вызова новых свидетелей посылался офицер с солдатами. В случае неясности или «упорства» обвиняемого особые палачи («заплечные мастера») применяли к ним пытки. Основным видом пытки было битье кнутом на дыбе. Если оно не приносило желаемых результатов, то применялись и более изощренные пытки: пальцы рук и ног жертвы сжимали железными тисками, руки и ноги пытаемого выворачивали из суставов, по избитой спине его водили зажженными вениками и т.д. «Искренность» показаний проверялась троекратной пыткой. Показания пытаемого фиксировались в особом протоколе («пыточная речь»). Нередко, не выдержав жестоких мук, жертва признавалась во всех возводимых на нее обвинениях. Часто, не выдержав всех мук, пытаемый сходил с ума («так что оной изумленным бывает») или умирал («неведомо от чего», как иногда ханжески отмечалось в протоколе).

По окончании следствия по каждому делу составлялся экстракт, по которому начальник канцелярии определял приговор. А.И. Ушаков проявлял в рассмотрении дел особенно большую активность: сам руководил допросом, присутствовал на пытках, выносил приговоры, докладывал о них Анне Иоанновне или кабинет-министрам.

Дворцовые перевороты 1740–1741 гг. не коснулись ни Канцелярии тайных розыскных дел, ни ее начальника. А. И. Ушаков сохранял этот пост до своей смерти (1747 г.), когда его занял брат фаворита Елизаветы

Петровны гр. А. И. Шувалов; он возглавлял политический сыск в России до ликвидации канцелярии в 1762 г.

В Канцелярии тайных розыскных дел проходили все крупные политические процессы 1730–1750-х гг.: при Анне Иоанновне это были дела боярских фамилий – «верховников» кн. Долгоруких и кн. Голицыных, которым царица мстила за попытку ограничить ее власть при вступлении на престол, а также дело в 1740 г. кабинет-министра А.П. Волюнского и его «конфидентов» (сторонников), которые пытались оказать противодействие немецкому засилью при дворе; при Елизавете Петровне Канцелярия осуществляла расправу со сторонниками герц. Э. Бирона и низвергнутой брауншвейгской фамилии, рассматривала дело вождя башкирского восстания 1755 г. Батырши и т.д.

В эти годы через Канцелярию прошло множество безвестных политических процессов по оскорблению царствующих особ, их фаворитов, чиновников, царских указов, дела участников народных движений и одиночек-бунтарей, в разных формах выразивших свой протест против существующего строя. Особенно интенсивным был поток дел в 1730-х гг., когда по приговорам Канцелярии тайных розыскных дел и ее Московской конторы к наказанию смертной казнью, каторгой, ссылкой в Сибирь, разными видами увечий и т.п. было осуждено до 20 тыс. чел. При Елизавете Петровне число политических дел сократилось, но порядки в канцелярии сохранились старые. В 1754 г. они были закреплены в особой инструкции, утвержденной самой Елизаветой Петровной, – «Обряде, како обвиняемый пытается».

Рассматривала Канцелярия по поручению самих императриц дела неполитического характера, о взяточничестве и злоупотреблении властей, о придворных дразгах и ссорах (например, дело о драке придворных лакеев), «колдовские» дела (например, дело о таинственном корешке, найденном в спальне Елизаветы Петровны) и т.п. Канцелярия тайных розыскных дел занимала особое место в государственном аппарате России, что выражалось в самостоятельности действий ее начальника, лично докладывавшего о делах этого учреждения царице. А.И. Ушаков принимал самое активное участие в заседаниях Кабинета Министров: делал отчеты об отдельных политических процессах, принимал от Кабинета указания и распоряжения.

К началу 1760-х гг. Тайная розыскных дел канцелярия и «слово и дело» вызывали страх и ненависть не только в народных массах, но и в некоторых слоях привилегированных сословий. Это заставило правительство провести изменение организации политического розыска. В феврале 1762 г. Петр III заявил о необходимости уничтожить Тайную розыскных дел канцелярию, а затем последовал указ о ликвидации этого учреждения; одновременно было уничтожено и «ненавистное изображение» – «слово и дело». Этот акт вызвал благоприятные отклики даже в среде дворянской

общественности. Упразднив Тайную розыскных дел канцелярию как учреждение, правительство сохранило политический розыск, передав его в ведение Сената, в составе которого в октябре 1762 г. оформилась особая Тайная экспедиция. Общее руководство деятельностью Тайной экспедиции было поручено генерал-прокурору А.И. Глебову и сенатору гр. Н.И. Панину; в 1764 г. замешанного в злоупотреблениях сибирской администрации А.И. Глебова сменил кн. А.А. Вяземский, остававшийся на посту генерал-прокурора до 1792 г. Фактически главой Тайной экспедиции был ее начальник – С.И. Шешковский, бывший чиновник Тайной розыскных дел канцелярии, долгие годы (1763–1794 гг.) возглавлявший Тайную экспедицию.

Реформа политического розыска в 1762 г. заключалась лишь в его своеобразной маскировке в аппарате Сената. Тайная экспедиция находилась под надзором только генерал-прокурора, а с 1774 г. начальник Тайной экспедиции получил право личного доклада Екатерине II. Числясь структурной частью Сената, Тайная экспедиция фактически превратилась в самостоятельное центральное учреждение. В Москве существовал филиал Тайной экспедиции Сената – Тайная экспедиция при Сенатской конторе; она находилась в ведении московского главнокомандующего. Политический процесс в Тайной экспедиции почти ничем не отличался от производства дел в Тайной розыскных дел канцелярии.

Основная масса дел, рассматриваемая в Тайной экспедиции, была связана с первыми двумя пунктами указа 1715 г. Через Тайную экспедицию и ее московский филиал до 1775 г. прошли политические процессы: ростовского архиепископа А. Мацеевича в 1763 г. выступившего против секуляризации; офицера В. Мировича, совершившего в 1764 г. попытку освободить Иоанна Антоновича, заключенного в Шлиссельбургскую крепость; ряд процессов, связанных с разговорами о судьбе Петра III и появлением под его именем самозванцев еще до Е. И. Пугачева; массовый процесс участников «чумного бунта» в Москве в 1771 г.; множество дел, связанных с оскорблением имени Екатерины II; осуждением законов, а также дел о богохульстве, подделке ассигнаций и т.п.

Хотя «слово и дело» было упразднено, однако основным материалом для возбуждения процесса в Тайной экспедиции по-прежнему были устные и письменные доносы. Со времени правления Екатерины II в почтамтах стала проводиться перлюстрация писем, то есть, ознакомление с письмами без ведома корреспондентов и адресатов; это явилось дополнительным источником информации. Если полученные такими путями сведения признавались заслуживавшими внимания, то начинался процесс: задерживались обвиняемые, вызывались свидетели, проводились очные ставки и допросы.

Хотя Екатерина II не раз декларативно заявляла, что в Тайной экспедиции нет пыток и телесных наказаний, в действительности они применялись здесь не менее жестоко, чем ранее. Активное участие в них

принимал сам С.И. Шешковский, который похвалялся, что знает средство вынудить «признание» у любого обвиняемого – посредством особого удара в подбородок. Политическими процессами Тайной экспедиции лично интересовалась Екатерина II: она знакомилась с протоколами допросов, заслушивала доклады С.И. Шешковского, давала ему указания. Впоследствии, рекомендуя его для следствия над Е.И. Пугачевым, Екатерина II весьма лестно аттестовала этого обер-палача как человека, имеющего «особливый дар производить следственные дела».

Деятельность большей части других центральных учреждений, носящих название канцелярий и приказов, была также связана с осуществлением жестокой карательной политики в форме административной, полицейской, судебной и финансовой деятельности.

С установлением абсолютизма в России тесно связано усиление полицейской регламентации жизни, возросшее значение охраны «безопасности» правящих классов. Все это вынуждало правительство выделить из общей системы административных органов самостоятельного звена – полицейских учреждений. В 1718 г. были учреждены должности – генерал-полицеймейстера в Петербурге и в его «депиденции» (подчинении) обер-полицеймейстера в Москве; при них вскоре были созданы соответствующие полицеймейстерские канцелярии. После смерти Петра I петербургская полицеймейстерская канцелярия стала называться «Главной». Однако эта реформа оказалась незавершенной. На местах полицейские функции входили в компетенцию органов местной администрации (губернаторов, воевод, комиссаров) или Городовых магистратов. Только в 1733 г. в 23 губернских городах России были созданы полицеймейстерские конторы во главе с полицеймейстерами. Эти конторы и Московская полицеймейстерская канцелярия были подчинены генерал-полицеймейстеру и Главной полицеймейстерской канцелярии, а те находились в непосредственном ведении Кабинета Министров.

Для заведования недвижимым имуществом, поступившим от частных лиц в казну за недоимки или политические преступления, а также выморочным имуществом, их оценки и продажи с торгов в 1729 г. в Петербурге была учреждена Канцелярия конфискации; в 1733 г. в Москве была открыта ее контора с особой аукционной камерой для продажи конфискованного имущества. В 1735 г. компетенция Канцелярии конфискации значительно расширилась; в ее ведение отошли дела упраздненного Доимочного приказа – центрального учреждения по выколачиванию недоимков. В то же время действовал ряд других центральных учреждений: восстановленный в 1730 г. Сибирский приказ, наследовавшие дела соответствующих приказов Печатная контора (1734–1783 гг.) и Ямская канцелярия (с конторами), а также учрежденная для сбора с раскольников двойного оклада и штрафов с «бородачей» финансово-полицейская Раскольничья контора (при Сенате) и

заведовавшая заготовкой и продажей соли в государстве Соляная контора и другие центральные учреждения. В 1754 г., желая поддержать материальное благосостояние дворян-помещиков и верхов купечества, правительство учредило Государственный заемный банк.

При преемниках Петра I расходы на содержание императорского двора сильно возросли: на роскошь императорских дворцов, пышные празднества и церемонии в 1730–1740-х гг. тратилось до 20–25% всех расходов государства. Все это вызвало значительное развитие центральных учреждений по заведению отдельными отраслями придворного хозяйства. Во главе этих учреждений находилась Главная дворцовая канцелярия, в которой с 1725 г. находилось управление дворцовыми крестьянами, землями, придворным штатом и хозяйством. В 1754 г. для строительства Зимнего дворца была создана особая Контора строения Зимнего дворца.

Вся эта пестрая система центральных государственных учреждений (коллегий, канцелярий и контор) с различным организационным устройством (приказным, коллегиальным, единоначальным), недостаточным определенным отношением между собой, а также к Сенату, высшим советам и комитетам действовала без серьезных изменений до реформ местного государственного аппарата в 1775–1785 гг.

Заложенные Петром I в организацию местного государственного аппарата принципы (отделение суда от администрации, надзора от исполнения, финансового управления от полиции) оказались нежизненными для России, в которой в отличие от передовых западноевропейских стран господствовали феодально-крепостнические производственные отношения, класс буржуазии лишь зарождался, действовали грубые формы насилия в области государственного строя и права.

Созданные по местной реформе 1719 г. отраслевые органы управления в области финансов, хозяйства, суда и прочего оказались совершенно беспомощными и для осуществления своих задач были вынуждены обращаться к губернаторам, воеводам и комиссарам. Особенно нуждались в административно-полицейском и даже военном содействии такие важные функции государственной деятельности, как рекрутские наборы и взимание подушной подати.

На ликвидацию многих дорогостоящих и малоэффективных местных учреждений вынуждало финансовое положение страны. В Манифесте 1727 г. правительство было вынуждено признать, что «умножение правителей и канцелярий во всем государстве не токмо служит к великому отягощению штата, но и к великой тягости народной... Все же разные управители имеют свои особливые канцелярии и канцелярских служителей, и особливый свой суд, и каждый по своим делам бедный народ волочит...». Этот же Манифест «о всенародном облегчении» предписывал вывести из провинций и разместить по городам все воинские отряды.

В 1726–1727 гг. были ликвидированы многие из местных органов и учреждений, созданных Петром I: земские и полковые комиссары, конторы – камерирских дел и рентмейстерские, канцелярии – вальдмейстерские и рекрутских дел, надворные суды, фискалы и др. С уничтожением Главного магистрата Городовые магистраты в 1727 г. «для лучшего посадского охранения» были подчинены губернаторам и воеводам. Компетенция магистратов, вскоре переименованных в Ратуши, значительно сократилась. Особенно сузились судебные функции Ратуш: из их ведения были изъяты дела, связанные с татьбой, разбоем и убийством; на решения Ратуш по уголовным и гражданским делам можно было подавать апелляционные жалобы воеводам и губернаторам. Нежизненными и искусственными оказались и дистрикты – они были упразднены в 1726 г., а вместо них в 1727 г. было восстановлено исторически сложившееся уездное деление. Таким образом, Россия подразделялась на 14 губерний, 47 провинций и более 250 уездов. В последующие десятилетия это административно-территориальное деление претерпело сравнительно небольшие изменения.

Новая система местного управления в сентябре 1728 г. была закреплена инструкцией губернаторам и воеводам. Единственными органами управления и суда в губернии стали губернаторы, а в провинциях и уездах – воеводы. Все они осуществляли свои функции через соответствующие канцелярии — губернские, провинциальные и воеводские. Составленная в 1719 г. в духе «просвещенного абсолютизма» инструкция, или «Наказ воеводам», обязывала воеводу, кроме административно-полицейских функций, проявлять заботу о распространении прогресса и просвещения, развитии промышленности, торговли, наук, насаждении медицинских и благотворительных заведений и т.п.

«Инструкция» 1728 г. ограничивала компетенцию губернаторов и воевод конкретными, практическими и повседневными задачами феодально-крепостнического государства. Они были обязаны исполнять законы и распоряжения, исходящие от верховной власти, Сената и коллегий; охранять порядок на вверенной территории; ловить беглых крепостных, рекрутов, солдат и «всяких гуляющих и слоняющихся людей»; вести борьбу с разбоем, осуществляя быструю расправу, для того чтобы, «видя скорый розыск и экзекуцию, имели страх и унимались другие воровать и разбивать»; в их ведении находились местные тюрьмы. Обширны были функции губернаторов и воевод в полицейских мероприятиях по охране от огня, чумы, соблюдении чистоты на улицах, торгах и т.п. Сохранялись за ними и некоторые военные функции – комплектование армии (рекрутские наборы), квартирование войск, а в некоторых городах командование местным гарнизоном.

На губернаторов и воевод возлагались камерирские и рентмейстерские обязанности – сбор подушной подати, прямых и косвенных налогов, выколачивание недоимок по налогам, распоряжения по различным натураль-

ным повинностям (дорожной, постоянной, подводной и др.), которые тяглое население обязано было нести в пользу государства. Для сбора подушной подати в помощь губернаторам и воеводам назначались штаб-офицеры с воинскими командами. С 1731 г. сбор подати с крепостных крестьян был возложен на самих помещиков, которые сами доставляли их воеводам.

Воеводы и губернаторы хранили собранные подати и сборы, часть их выдавали на содержание войск и учреждений, а остальные отсылали в центр, как предписывала «Инструкция» 1728 г.: «в бочках за казенными печатями за конвоем, с счетчиками добрыми людьми...». С ликвидацией надворных судов губернаторы и воеводы получили обширные судебные функции.

В отличие от крайне неопределенного порядка соподчинения и взаимоотношений органов и учреждений по реформе 1719 г. «Инструкция» 1728 г. установила иерархический порядок подчинения воевод и губернаторов: уездный (городовой) воевода подчинялся провинциальному, а тот – губернатору; губернатор, в свою очередь, подчинялся центральному и высшим учреждениям. Это означало дальнейшую бюрократизацию местного государственного аппарата. Сначала при воеводах, а затем при губернаторах ассессоры были заменены «товарищами». Несмотря на сохранение внешней формы коллегиального разрешения дел в «присутствиях» губернских, провинциальных и воеводских канцелярий, эти «товарищи» играли роль не советников, а помощников и исполнителей воли губернаторов и воевод.

«Инструкция» 1728 г. восстановила некоторые административные порядки воеводского управления XVII в. Только некоторые крупные губернские канцелярии делились на экспедиции; все остальные губернские, провинциальные и воеводские канцелярии имели старинное деление на столы и полаты. Губернские и провинциальные канцелярии возглавляли секретари, а воеводские – подьячие с приписью. В 1730 г. был восстановлен старый порядок смены воевод через два года. В 1760 г. был установлен порядок смены воевод через пять лет. Губернаторы и воеводы осуществляли свои функции через канцелярии. В 1730-х гг. при губернских, а затем провинциальных канцеляриях были учреждены прокуроры. Приниженное положение Сената и генерал-прокурорской должности делали этот прокурорский надзор за губернаторами простой формальностью. С 1763 г. каждому губернатору для содействия в исполнении законов была дана воинская команда.

Губернатор или воевода вместе с его «товарищами» составляли «присутствие», которое заседало в «Судейской каморе» соответствующей канцелярии. Здесь слушались указы, полученные из центра, промемории и донесения из равных и подчиненных учреждений, разбирались челобитные и по составленным канцелярскими служителями экстрактам рассматривались и разрешались гражданские и уголовные дела. Докладчиком в

присутствии по всем делам был секретарь, а в воеводских канцеляриях – подьячий с приписью. Заседание «присутствия» заканчивалось подписанием протокола, просмотренных дел и журналов предыдущего заседания. А в столах и повытьях канцелярии с раннего утра и допоздна скрипели гусиные перья канцеляристов, подканцеляристов и копиистов – подготавливались материалы для следующего заседания присутствия, исполнялись решения предыдущих; в приемной комнате толпились просители с челобитными и жалобами.

Наследовав функции всех упраздненных учреждений, губернские, провинциальные и воеводские канцелярии были загружены массой дел. Для ускорения делопроизводства своих канцелярий губернаторы и воеводы нередко выставляли к дверям этих канцелярий вооруженную стражу, предписывая держать там секретарей и канцелярских служителей «без выпуску, под неисходным задержанием» до тех пор, пока они не выполняли определенную работу.

Хотя деятельность местной администрации была опутана регламентами, инструкциями и предписаниями, а центр настоятельно требовал разных ведомостей, рапортов и донесений, фактически полное бесправие населения делало власть губернаторов и воевод неограниченными. Взятничество, лихоимство и своеволие местных чиновников не имели границ. Это не раз вынуждено было признать само правительство. При вступлении на престол Екатерина II указала, что «в государстве нашем лихоимство возросло» и что «судящие» свое место «в торжище превращают».

«Наставлением» 1764 г. губернатор «изымался» из ведения коллегий, центральных контор и канцелярий и сохранил подчинение только императрице и Сенату. «Наставление» давало губернаторам самые широкие полномочия; по его первой статье губернатор – это «поверенная от нас особа и как глава и хозяин всей врученной в смотрение его губернии», который «недремлющим оком взирает на общий ход дел в губернии». Губернаторы, воеводы и возглавляемые ими канцелярии поглощали почти все функции государства в губерниях, провинциях и городах России с 1728 вплоть до 1775 гг., оставляя очень мало места для развития других звеньев местного государственного аппарата.

Созданные в 23 губернских, провинциальных и некоторых более мелких городах в 1733 г. Полицеймейстерские конторы возглавлялись полицеймейстерами из офицеров местного гарнизона; каждому полицеймейстеру были приданы небольшая команда (офицер, капрал, 6-8 рядовых) и канцелярские служители. Компетенция Полицеймейстерских контор была весьма узкой, так как многие полицейские функции, особенно связанные с поимкой беглых крестьян, рекрутов, борьбы с разбоем и т.п., по-прежнему остались в ведении губернаторов и воевод; в ведении местной полиции оставалось наблюдение за внешним порядком и «благочинием» в городе: соблюдение тишины, чистоты, противопожарных мер и т.п. В

начале 1760-х гг. число полицейских учреждений сократилось, а оставшиеся попали в 1762 г. в подчинение губернаторов и воевод. Зависимость полицейских органов от Главной полицеймейстерской канцелярии сохранилась лишь в праве штрафовать полицеймейстеров.

В ведении восстановленных в 1743 г. Магистратов оказались главным образом финансовые дела – сбор податей, кабацкая, соляная и таможенная службы. Но и в этих делах Магистраты и Ратуши оказались в подчинении губернаторов и воевод; эти учреждения подавали в губернские и провинциальные канцелярии ежемесячные приходно-расходные ведомости, а губернаторы подписывали рапорты, посылаемые в коллегии и Главный магистрат. Судебные решения Магистратов и Ратуш можно было обжаловать у губернаторов и воевод. Губернаторы и воеводы в случае недоимок с горожан имели право бурмистров и их «товарищей» держать под караулом, «доколе не заплатят». Проводимое в 1760–1770-х гг. генеральное межевание вызвало создание с 1768 г. Губернских межевых контор, которые подчинялись Межевой экспедиции Сената.

Возросшая роль церкви и духовенства в государстве вызвала усложнение местной церковной администрации. В 1744 г. при каждом возглавлявшем епархию епископе была создана коллегия из белого и черного (монашествующего) духовенства – Духовные консистории. Эти учреждения имели самые разнообразные функции: ведали личным составом духовенства, осуществляли надзор за «чистотой веры», боролись с ересями и расколом, заведовали церковным хозяйством, судили духовных лиц, а также прихожан (последних по бракоразводным делам). Каждая епархия с 1730–1740-х гг. стала подразделяться на несколько духовных «уездов» – Благочинств; возглавлявший каждое подразделение благочинный осуществлял надзор за состоянием церковных служб, качеством духовных проповедей, настроением прихожан и духовенства.

Редкая сеть местных органов и учреждений, сложившаяся после реформ 1726–1728 гг., не могла сдерживать новую волну крестьянских волнений в 1760-х гг., завершившуюся крестьянской войной под руководством Е.И. Пугачева (1773–1775 гг.), осуществлять сложившиеся внутренние задачи государства на местах. Назревшая необходимость реформ местных государственных учреждений потребовала изменения всей системы государственного аппарата.

2.2. От «просвещенного абсолютизма» Екатерины II к «военно-полицейскому самодержавию» Павла I

Усиление феодальной эксплуатации, чиновничьего произвола и налогового гнета привели Россию в 1773–1775 гг. к острому социально-политическому кризису – крестьянской войне под руководством Е.И. Пугачева. Местный государственный аппарат на охваченной крестьянской войной территории был парализован или вообще уничтожен; его заменил аппарат, созданный самими повстанцами в лице Военной коллегии, выборных атаманов, старшин, судей и других органов. Бессильные оказать противодействие отрядам повстанцев, губернаторы вынуждены были прибегать к чрезвычайным мероприятиям – созывать дворянское ополчение, создавать дворянские «корпуса», «объезжие команды», «кордоны». Москва была разделена на несколько частей во главе с сенаторами; вторая столица готовилась к осаде. Тревожно и неуверенно чувствовало себя правительство в Петербурге.

На борьбу с восставшими была направлена регулярная армия и лучшие генералы. За восемь месяцев крестьянской войны сменилось четыре главнокомандующих: А.И. Бибииков, кн. Ф.Ф. Щербатов, кн. П.М. Голицын и гр. П.И. Панин. Этим главнокомандующим подчинялись все гражданские учреждения и должностные лица нескольких губерний.

Крестьянская война потрясла «просвещенную монархию» и ускорила проведение наметившихся ранее административных реформ. Через несколько месяцев после подавления крестьянской войны и казни Е.И. Пугачева Екатерина II в ноябре 1775 г. утвердила губернскую реформу, в апреле 1782 г. была принята городская реформа, в апреле 1785 г. – две «Жалованные грамоты» – дворянству и городам. Эти реформы укрепили местный государственный аппарат, увеличили роль дворянства в местном управлении и суде. В осуществлении своих функций на местах феодальное государство опиралось отныне не только на правительственный аппарат, но и на органы дворянского и городского самоуправления. Реформы местного управления в 1780-х гг. вызвали ликвидацию большинства коллегий, изменения в аппарате Сената. В государственных учреждениях возросло значение единоначалия.

Обострение классовой борьбы и крестьянская война под руководством Е.И. Пугачева вызвали сплочение правящего класса помещиков-дворян, их стремление к укреплению абсолютной монархии. Со времени крестьянской войны сама Екатерина II отказалась от политики лавирования и либеральных обещаний – период «просвещенной монархии» сменился периодом военно-полицейской диктатуры, сдерживавшей всякое проявление недовольства в стране. Усилению этого реакционного курса способствовало опасение, что идеи Французской революции 1789–1794 гг. окажут влияние на передовые круги дворянства. В эти годы правительство

Екатерины II жестоко расправилось с дворянским революционером А.Н. Радищевым, просветителями Н.И. Новиковым, Ф.В. Кречетовым и др.

Подавление крестьянской войны, проведение административных реформ, расширение дворянских привилегий укрепили положение Екатерины II на троне. Как столичное, так и провинциальное дворянство восторженно восхваляло императрицу, именуя ее «великой» и «мудрой».

Успех многих административных мероприятий, проводимых Екатериной II в этот период, можно объяснить умелым подбором умных и энергичных администраторов, среди которых особенно выделялся фаворит Екатерины II, новороссийский генерал-губернатор, генерал-фельдмаршал, президент Военной коллегии, св. кн. Г.А. Потемкин-Таврический, талантливый статс-секретарь и дипломат кн. А.А. Безбородко, энергичный администратор, генерал-прокурор кн. А.А. Вяземский, статс-секретари И.П. Елагин и А.В. Храповицкий, жестокий начальник Тайной экспедиции С.. Шешковский, талантливые местные администраторы – новгородский наместник гр. Я.В. Сиверс, ярославский наместник А.П. Мельгунов и др.

Правящий класс мирился с таким тяжелым и обременительным для государства явлением, как фаворитизм, процветавшим при дворе, а многие из рядовых молодых дворян откровенно мечтали «попасть в случай», то есть, стать очередным фаворитом. Сказочная роскошь двора, щедрые дары императрицы фаворитам истощали казну государства, а всевластие, произвол и капризы фаворитов определяли порой и волю самой императрицы. Все эти явления особенно ярко проявились во втором периоде правления Екатерины II.

В последние годы правления Екатерина II замышляла отстранить от наследования престола сына Павла и передать его своему любимому внуку Александру (старшему сыну Павла). Паралич («апоплексический удар») и последовавшая в ноябре 1796 г. смерть Екатерины II помешали осуществлению этого плана – на престол вступил 42-летний Павел I.

Разложение крепостного строя и жестокая крепостническая эксплуатация в конце XVIII в. вызвали новую волну крестьянского движения; в 1796–1797 гг. оно охватило помещичьи имения в 32 губерниях. Обострение классовой борьбы и боязнь влияния идей Французской революции на передовую дворянскую молодежь и интеллигенцию определяли курс внутренней политики Павла I. Несмотря на ряд мероприятий, нарушавших волю умершей императрицы (отстранение отдельных сановников, возвращение из крепости Н.И. Новикова, из ссылки – А.Н. Радищева, вождя польских повстанцев Т. Костюшко и т.п.), в целом внутренняя политика нового правления сохраняла направление, наметившееся при Екатерине II. Это был полный отказ от либеральных обещаний и лавирования, резкое возрастание карательных военно-полицейских методов управления.

Осуществление этого старого курса внутренней политики при Павле I имело свою специфику. В целях укрепления абсолютизма в апреле 1797 г.

Павел I утвердил «Акт о порядке престолонаследия» – закон, устанавливавший новый порядок наследования престола: переход престола «по праву первородства и только по мужской линии. Принятое одновременно «Учреждение о императорской фамилии» укрепляло власть и авторитет монарха среди членов императорской фамилии, которые без его воли не могли вступать в брак; император определял имущественное положение и доходы членов царской фамилии.

В управлении государством произошли большие изменения. Павел I упразднил должность всесильных и самостоятельных наместников – генерал-губернаторов, а в центре восстановил большинство коллегий. Созданный «Жалованными грамотами» местный сословный аппарат был стеснен за счет усиления полицейских органов. Сам Павел I лично вмешивался во все детали управления государством. В деятельности государственного аппарата установилась крайняя централизация. В отличие от умной и дипломатичной Екатерины II Павел I был грубым и капризным деспотом. По личному настроению и произволу он проводил быстрые повышения и разжалования чиновников, генералов и офицеров, раздавал и конфисковывал дворянские имения. Большинство вельмож Екатерины II были отстранены от должностей; некоторые из них были лишены чинов, званий, имений и высланы. Их место заняли новые любимцы. Камердинер Павла I И.П. Кутайсов стал бароном, а затем графом, был назначен обер-штаб-майстером — начальником столь важного в условиях абсолютной монархии конца XVIII в. придворного ведомства. Важное место в государстве занимали грубые и невежественные солдафоны – генерал-прокурор П.Х. Обольянинов и бывший комендант Гатчины, а в царствование Павла I комендант Петербурга и инспектор артиллерии генерал гр. А.А. Аракчеев. При дворе по-прежнему процветал фаворитизм.

Особо тяжелым было правление Павла I для широких слоев населения. Неудачная внешнеполитическая ориентация на Францию, неспособность разрешить внутривнутриполитические задачи (в том числе установление спокойствия в стране), а также деспотическая форма правления привели к дворцовому перевороту в марте 1801 г. Несколько десятков гвардейских офицеров Семеновского и Преображенского полков, возглавляемые опальными гр. Зубовыми (братьями Платоном и Николаем) и генералами-авантюристами гр. Л.Л. Бенигсенем и гр. П.А. Паленом, ночью проникли в Михайловский замок и убили Павла I. На престол вступил его сын Александр I, вынужденный изменить курс внутренней политики.

Местные административные реформы 1775–1785 гг., упразднение большинства коллегий, общее реакционное направление в политике абсолютизма – все это вызвало значительные изменения в высшем и центральном государственном аппарате России.

Роль Совета при высочайшем дворе значительно возросла. Он превратился в высший совещательный и распорядительный орган государства

по всем вопросам не только внешней, но и внутренней политики государства. В состав Совета входили виднейшие государственные деятели того времени (кн. А.А. Вяземский, св. кн. Г.А. Потемкин, кн. А.А. Безбородко, гр. И.Г. Чернышев, гр. П.А. Румянцев, гр. Г.А. Орлов и др.); председательствовала в Совете сама Екатерина II, а в ее отсутствие – один из членов. Совет заседал дважды в неделю (по понедельникам и четвергам). Помимо военных и дипломатических дел (назначение и отзыв командного состава и послов, обсуждение планов военных операций и программ дипломатических переговоров, разработка военно-дипломатических мероприятий, направленных против революционной Франции и т.д.). В 1770-х гг. Совет рассматривал множество вопросов внутреннего управления.

По мере усиления крестьянской войны Совет был вынужден уделять все больше внимания тревожным вестям с юго-востока страны. Осенью 1773 г. мероприятия по борьбе с повстанцами обсуждались на 16 заседаниях Совета, в 1774 г. – на 36 заседаниях и в начале 1775 г. — на 2 заседаниях. В июне 1774 г., когда армия Е.И. Пугачева появилась на Волге, Совет обсуждал меры по борьбе с народным движением на 8 заседаниях. Совет заслушивал и обсуждал все предполагаемые реформы государственного аппарата в 1775–1785 гг.; на заседаниях, проходивших в ноябре 1775 г., члены Совета заслушали проект «Учреждения о губерниях». Реформа местного управления и суда вызвала полное одобрение высших сановников страны, заявивших, что они видят в ней «мудрое предвидение, матернее о подданных попечение, человеколюбие и милосердие».

Не присутствуя иногда на заседании Совета, Екатерина II заранее предписывала членам его определенное решение. На законопроекте, инструкции послу или главнокомандующему, дипломатической ноте или каком ином документе, подлежащем рассмотрению в Совете, она делала пометку: «Мое желание есть...» (далее излагалось мнение); иногда мнение императрицы передавалось устно. Рассмотренные в Совете в отсутствие Екатерины II мероприятия и проекты докладывались ей обычно гр. Н.И. Паниным, кн. А.А. Вяземским, св. кн. Г.А. Потемкиным, а с 1787 г. – только кн. А.А. Безбородко и утверждались стереотипной формулировкой «Быть по сему».

В первые два года правления Павла I Совет при высочайшем дворе продолжал оставаться важнейшим органом государства. Павел намеревался даже расширить круг ведения Совета, сделав его обязательной инстанцией для рассмотрения всех «важнейших государственных дел». Состав Совета был значительно обновлен; в него вошли любимцы Павла I и новые сановники, возвысившиеся в конце XVIII в. Крайне централизаторские тенденции в абсолютизме Павла I, однако, вскоре отразились на Совете при высочайшем дворе. Число заседаний Совета стало уменьшаться. С декабря 1800 г. Совет перестал собираться. Многие важнейшие

мероприятия внутренней политики Павел I предпочел вообще не рассматривать в Совете. Совет при высочайшем дворе превратился в конце правления Павла I в совещательное учреждение, рассматривавшее второстепенные и малозначительные дела.

Местная реформа 1775 г. и связанное с ней значительное расширение прав и компетенции местных чиновников и учреждений, вызвало упразднение большинства коллегий, контор и канцелярий. В 1779 г. была закрыта Мануфактур-коллегия, в 1780 г. – Канцелярия конфискации, в 1781 г. – Штатс-контора, в 1782 г. – Главный магистрат, в 1783 г. – Берг-коллегия и Главная соляная контора, в 1785 г. – Камер-коллегия, в 1786 г. – коллегии Вотчинная, Юстиции, Экономии, а также Главная дворцовая: контора, в 1788 г. – Ревизион-коллегия и т.д. К концу 1780-х гг. фактически сохранились только четыре коллегии – Военная, Адмиралтейская, Иностранных дел и Медицинская. Не успела сдать дела до правления Павла I Коммерц-коллегия. С 1782 г. обособился как самостоятельное центральное ведомство Почтовый департамент, ранее входивший в состав Сената.

Функции упраздняемых коллегий, контор и канцелярий передавались местным учреждениям. Для общего руководства отдельными отраслями управления в составе Сената были созданы экспедиции. Экспедиция о государственных доходах наследовала распорядительные функции Камер- и Берг-коллегий, Экспедиция о государственных расходах – Штатс-конторы, Экспедиция о свидетельстве счетов – Ревизион-коллегии, Экспедиция о государственных недоимках – Канцелярии конфискации. В состав Сената входили также штатные казначейства в Петербурге и Москве – Кассы, заведовавшие приемом, хранением и распределением денежных средств всего государства. Остатки денежных средств, не израсходованных государственными учреждениями, в течение года передавались в особые Казначейства остаточных сумм. В 1794 г. Межевая экспедиция Сената была преобразована в его Межевой департамент, заведовавший межеванием в России и разбиравшим межевые тяжбы.

Входя в состав Сената, все эти экспедиции подчинялись не его департаментам, а генерал-прокурору; в его ведении находились Почтовый департамент, Ассигнационный банк и формально Тайная экспедиция. Таким образом, генерал-прокурор превратился в своеобразного министра по делам всего внутреннего управления, соединяя в своем лице звание министра юстиции, финансов, государственного казначейства и государственного контроля. С генерал-прокурором сотрудничали наместники; ему же подчинялся аппарат местной прокуратуры. Роль Сената резко упала. Фактически он перестал быть органом, осуществлявшим общее руководство государственным аппаратом и всей политикой государства; его департаменты превратились, в основном, в высшие судебные инстанции.

В течение 28 лет (1764–1792 гг.) генерал-прокурором оставался кн. А.А. Вяземский, пользовавшийся особым доверием Екатерины II,

которая гордо называла его своим «учеником». После его ухода по болезни, генерал-прокурором до смерти Екатерины II был родственник св. кн. Г.А. Потемкина А.Н. Самойлов. В кратковременное правление Павла I последовательно сменились четыре генерал-прокурора (кн. Куракин, Лопухин, Беклешов, Обольянинов).

Отсутствие самостоятельных центральных учреждений, заведовавших отдельными отраслями внутреннего управления, вызывало перегрузку генерал-прокурора и сенатских экспедиций, что тяжело отражалось на управлении государством. В 1796 г. Павел I провел централизацию управления государством. Должности наместников, слишком самостоятельных в своих действиях, были ликвидированы, а вместо них в центре восстановлены коллегии. Помимо президента, в каждой коллегии была создана должность «директора над коллегией», который получил право личного доклада царю и некоторую самостоятельность в действиях в отношении членов коллегии. Такие центральные учреждения, как созданный в 1798 г. Департамент водяных коммуникаций и выделившийся в 1782 г. из Сената Почтовый департамент, также возглавлялись директорами.

В конце XVIII в. появились проекты превращения глав коллегий в единоначальников. Сам Павел I составил проект «Об устройстве разных частей государственного управления», по которому вместо коллегий предполагалось создать семь департаментов (Юстиции, Финансов, Военного, Иностранного, Морского, Коммерции, Казначейства) во главе с министрами. Одновременно началось формирование новых ведомств; в 1797 г. Казначейские экспедиции Сената были выделены из ведения генерал-прокурора и подчинены казначею гр. Васильеву. Глава Коммерц-коллегии кн. Гагарин стал именоваться министром.

«Учреждением о императорской фамилии» в апреле 1797 г. для заведования землями и крестьянами, принадлежавшими царской фамилии, было создано самостоятельное центральное ведомство – Департамент уделов. Из доходов, собираемых Департаментом уделов, члены царской фамилии получали ежегодно денежные средства. Департамент возглавлялся министром уделов. Возникновение должностей министров мало отражалось на самих центральных учреждениях, их внутренняя организация и делопроизводство оставались коллегиальными. Значение Сената к концу XVIII века совершенно упало. Павел I вообще перестал интересоваться его делами, поручая все дела только генерал-прокурору. Были предприняты меры к ускорению деятельности Сената. Указ 1797 г. заменял единогласное решение дел в общем собрании Сената решением большинством голосов. В случае несогласия с этим решением генерал-прокурор мог докладывать о нем самому императору.

Особое место в государственном аппарате Российской империи продолжала занимать Тайная экспедиция Сената. Являясь организационно структурной частью Сената, она собой в эти годы фактически самостоя-

тельное учреждение с личным докладом ее начальника Екатерине II, а затем Павлу I. Через Тайную экспедицию прошли все крупные политические процессы последней четверти XVIII в. Важнейшую роль играла Тайная экспедиция в расправе с вождем крестьянской войны Е.И. Пугачевым и его сподвижниками.

В процессе военного подавления крестьянской войны, летом — осенью 1774 г., были созданы Секретные следственные комиссии в Оренбурге (с отделением в Яицком городке), Казани, Царицыне, Уфе и Симбирске. В этих комиссиях, возглавляемых полковниками и генералами, допрашивались захваченные в плен руководители народного движения. Все Секретные комиссии были связаны с Тайной экспедицией. Начальником Казанской и Оренбургской комиссий был родственник фаворита Екатерины II П.С. Потемкин — член «присутствия» Тайной экспедиции; ему же подчинялись начальники остальных следственных комиссий. Осенью 1774 г. материалы всех Секретных комиссий поступили в Москву, куда было переведено «присутствие» Тайной экспедиции, обосновавшееся в помещении Московской Тайной экспедиции.

Часть руководителей народного движения была казнена на местах, а другие доставлены в Москву. В специальной клетке, с большой, хорошо вооруженной охраной, был доставлен выданный казачьей верхушкой Е.И. Пугачев. Еще до Москвы его допрашивали в Яицкой и Симбирской Секретных комиссиях. С ноября 1774 г. допросы Е. И. Пугачева начались в «присутствии» Тайной экспедиции в Москве под руководством самого С.И. Шешковского. При допросах широко применялись пытки. Е.И. Пугачев не раз «допрашивая был с довольным увещанием». В начале декабря Тайная экспедиция с членом присутствия П.С. Потемкиным направила к Екатерине II в Петербург «Записку краткую о злодее Пугачеве» и «Выписку из показания Пугачева и его сообщников». Но его допросы продолжались до конца декабря. Наряду с Е.И. Пугачевым допрашивались некоторые его сподвижники.

Наконец, из Петербурга последовали царское «определение» и Манифест. В январе 1775 г. Пугачев и его сподвижники (А. Перфильев, М. Шибаев, Т. Падуров, В. Торнов) были казнены. По решению Тайной экспедиции, членов семьи Е.И. Пугачева заточили в Кексгольмскую крепость. В начале 1775 г. в Тайной экспедиции допрашивали и пытали Салавата Юлаева и его отца. Оба они были сосланы на вечную каторгу.

После подавления крестьянской войны Тайная экспедиция Сената возвратилась в Петербург, где продолжала свою текущую деятельность. Ее казематы никогда не оставались пустыми. В июне 1790 г. в Петропавловскую крепость был доставлен и закован в цепи автор «Путешествия из Петербурга в Москву», дворянский революционер А.Н. Радищев. В течение двух недель днем и ночью в Тайной экспедиции проходили его бесконечные допросы. Руководивший допросами С.И. Шешковский, стремясь

добиться устных и письменных показаний, не брезговал ничем — морил узника голодом, угрожал, обещал прощение и т.п. Одновременно Тайная экспедиция через органы полиции разыскивала уцелевшие, проданные или подаренные А.Н. Радищевым экземпляры «Путешествия».

О ходе следствия С.И. Шешковский подробно докладывал самой Екатерине II, которая в июле, в самый разгар следствия заявила своему статс-секретарю А.В. Храповицкому «с жаром и чувствительностью», что А.Н. Радищев «бунтовщик, хуже Пугачева». Гнев императрицы предрешил не только ход следствия, но и судебный приговор. Петербургская палата уголовного суда осудила А.Н. Радищева к смертной казни, а две высшие инстанции – Сенат и Совет при высочайшем дворе – подтвердили его. В течение двух недель А.Н. Радищев ожидал смерти. Но, по случаю заключения мира со Швецией, а также по ходатайству покровительствовавшего А.Н. Радищеву влиятельного вельможи гр. А.Р. Воронцова Екатерина II в сентябре заменила смертную казнь ссылкой на 10 лет в Илимский острог.

Через два года, в 1792 г., Тайная экспедиция рассмотрела дело книгоиздателя и просветителя Н.И. Новикова, осужденного на заключение в Шлиссельбургскую крепость. В 1793 г. перед Тайной экспедицией предстал просветитель, сторонник республиканского правления и крестьянской вольности Ф.В. Кречетов, который после следствия был также заключен в Шлиссельбургскую крепость. В 1794 г. в Тайную экспедицию попал близкий по взглядам к А.Н. Радищеву писатель В. Пассек. При Павле I в казематы Тайной экспедиции попадали нередко опальные вельможи, чиновники и офицеры.

Несмотря на декларации Екатерины II о недопустимости пыток, они широко применялись повсюду и прежде всего в Тайной экспедиции. О жестокости начальника экспедиции С.И. Шешковского ходили легенды, а его имя вызывало страх по всей России. При встречах с ним всемогущий фаворит св. кн. Г.А. Потемкин шуточно осведомлялся: «Каково кнутобойничаешь, Степан Иванович?» — «Помаленьку, Ваша светлость», — отвечал тот, подобострастно кланяясь. После смерти С.И. Шешковского пост начальника некоторое время был вакантным. При Павле I Тайная экспедиция возглавлялась А.С. Макаровым, сохранившим «стиль» деятельности этого учреждения.

Через Тайную экспедицию прошли лица всех сословий. Одни из них после следствия попадали в сырые казематы Петропавловской и Шлиссельбургской крепостей, другие рассылались по губернским тюрьмам, третьи высылались под надзор («присмотр») местных властей. Лаконичное делопроизводство порой не оставляло никаких следов, которые могли бы пролить свет на причины, приведшие узника в Тайную экспедицию, а затем в крепость или в тюрьму. Так, в Екатеринбургском остроге с 1757 г. в течение 43 лет по решениям Тайной экспедиции и Синода содержался мастеровой Барнаульского завода Витязев. В начале XIX в. выяснилось,

что никто не знает, за какое преступление он был осужден на пожизненное заключение. Сам он уже не мог этого объяснить из-за «старости и помешанности в уме». Тайная экспедиция официально была упразднена указом Александра I в апреле 1801 г.

С середины XVIII в. началось падение роли Кабинета, который перестал быть государственным органом, превратился в учреждение, заведовавшее личным имуществом императрицы; в ведении Кабинета находилось хранилище личной коллекции произведений искусства Екатерины II – Эрмитаж. Со времени правления Екатерины II ведет свое начало Личная канцелярия носителя абсолютной власти; она зародилась в лице статс-секретарей, функции которых выделались из Кабинета. В 1763 г. «для отправления собственных ее императорского величества дел» был определен особый чиновник – статс-секретарь Г.Н. Теплов, а для принятия челобитных на имя императрицы другой чиновник статс-секретарь И.П. Елагин.

Впоследствии статс-секретари менялись. В 1770-х – начале 1790-х гг. ими были кн. Безбородко, гр. Завадовский, Попов, Трощинский, Храповицкий, Грибовский. К началу 1780 г. в канцелярии кн. А.А. Безбородко сосредоточились все дела, восходящие на утверждение или разрешение императрицы. Сам кн. А.А. Безбородко писал отцу в это время: «Меня вся публика и двор видят яко первого ее (императрицы) секретаря, потому что через мои руки идут дела Сената, Синода, Иностранной коллегии, не выключая и секретнейших, адмиралтейские учреждения наместничеств по новому образцу, да и большая часть дел собственных».

Состоявшему в течение 11 лет (1782–1793 гг.) «при собственных ее делах и у принятия подаваемых ее величеству челобитен» А.В. Храповицкому приходилось докладывать Екатерине II прошения, читать перлюстрацию писем и генерал-прокурорские бумаги, помогать в литературных занятиях нетвердой в знании русского языка императрице, исполнять отдельные поручения и т.д. В последние годы правления Екатерины II установилась практика ежедневных докладов ей кн. А.А. Безбородко и статс-секретарей; для остальных высших сановников: генерал-прокурора, вице-канцлера, обер-прокурора Синода, главнокомандующего Петербурга и др. были назначены разные дни недели. В приемной Зимнего дворца, где собирались каждое утро для доклада сановники, за ширмой стоял письменный стол с прибором. Выходящий с доклада статс-секретарь здесь же нередко составлял со слов императрицы текст указа. Сохранилось ок. 400 указов, написанных лично кн. А.А. Безбородко на имя различных учреждений сразу же после этих «высочайших» докладов.

При Павле I личная канцелярия царя, получившая впоследствии наименование «собственной его императорского величества канцелярии», окончательно сложилась. В нее поступали заслуживавшие личного внимания царя бумаги Сената, прошения, жалобы и др. По свидетельству современника, статс-секретаря Д.П. Трощинского, начальник этой канце-

лярии был «министром его императорского величества по всем общим делам государственного управления»; он и генерал-прокурор Сената «были единственные каналы, через которые высочайшая власть нисходила на все части государственного управления, исключая малого числа случаев, в коих государь-император сносился непосредственно с имевшими главное управление над коллегиями».

К моменту реформы 1775 г. Россия была разделена на 23 губернии, 66 провинций и 180 самостоятельных уездов (не считая уездов губернских и провинциальных городов). Большинство губерний были обширнейшими территориальными единицами. Московская губерния состояла из 11 провинций и охватывала все междуречье. Оки и Волги. Казанская губерния включала среднее Поволжье, а также бассейн Камы и Вятки, Оренбургская – бассейн реки Яик и Башкирию и т.п.

Развитие производительных сил и усиление социального антагонизма во второй половине XVIII в. в России усложняли задачи феодального государства на местах. Местный аппарат в лице губернаторов, воевод, полицеймейстеров и их канцелярий не справлялся с возрастающим потоком распоряжений Сената, коллегий, контор и др. вышестоящих учреждений. Волокита и злоупотребления местных властей порождали жалобы и недовольство всех классов и социальных слоев населения.

Крестьянская война под руководством Е.И. Пугачева показала слабость местной администрации обширнейших губерний и провинций в осуществлении главнейшей, карательной функции государства. Расправившись с народным движением с помощью армии, правительство провело большую реформу местного управления и суда. Особая комиссия из высших чиновников (гр. Сиверс, гр. Завадовский, кн. Безбородко, Десницкий) под руководством Екатерины II разработала пространный законодательный акт – «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи»; 28 глав этого акта были утверждены Екатериной II в ноябре 1775 г., а три последние главы – в январе 1780 г.

В предисловии к «Учреждению» давались объяснения предпринимаемой реформы, отмечалось, что «по великой обширности некоторых губерний, оные недостаточно снабжены как правительствами, так и надобными для управления людьми». Господствовавшее до этого в течение почти полувека объединение в ведении губернаторов и воевод административных, полицейских, финансово-хозяйственных и судебных функций признавалось неудобным, так как от этого «возрастают своеволие и ябеды, общие со многими пороками».

Реформа 1775 г. провела разукрупнение губерний, их число увеличилось более чем вдвое. К концу правления Екатерины II насчитывалось 50 губерний. Каждая губерния подразделялась на уезды; промежуточная территориальная единица – провинция – была повсеместно ликвидирована. Новое административно-территориальное деление полностью игнориро-

вало экономические связи отдельных местностей России и национальные особенности местного населения. Основу территориального деления составляли задачи налоговой и карательной политики государства. Каждая губерния, для того чтобы «порядочно могла быть управляема», должна была иметь от 300 до 400 тыс. ревизских душ, а уезд – 20-30 тыс. ревизских душ. Учитывалось также расстояние каждой местности от губернского или уездного административного центра.

Местная реформа 1775 г. проводила значительную децентрализацию местного управления, то есть, расширение распорядительных и исполнительных прав местных чиновников и учреждений, им были переданы многие функции и права коллегий, контор и прочих центральных учреждений. По мере проведения в жизнь новой местной реформы эти центральные учреждения, а также губернские, провинциальные и воеводские канцелярии закрывались.

Все звенья местного управления по «Учреждению о губерниях» 1775 г. должны были скреплять главнокомандующие или наместники (генерал-губернаторы), как их стали вскоре называть. Это были должностные лица, наделенные чрезвычайными полномочиями и ответственные фактически только перед Екатериной II. Поэтому наместники назначались преимущественно из высших сановников (гр. Сиверс, Мельгунов, гр. Румянцев, гр. Воронцов, гр. Чернышев, Кречетников, св. кн. Потемкин и др.) Когда наместник находился в Петербурге, то он мог участвовать в деятельности Сената наравне с сенаторами. Многие наместники состояли в личной переписке с Екатериной II.

Неопределенные формулировки, устанавливавшие права наместника по «Учреждению о губерниях», давали ему фактически необъятные полномочия во вверенном наместничестве. Обязанный «строгое и полное взыскание чинить со всех ему подчиненных мест», наместник был главой местной администрации и полиции, осуществлял общий надзор над всем аппаратом управления и суда, чиновниками и сословными органами генерал-губернаторства. Формально не вмешиваясь в судопроизводство («главнокомандующий не есть судья»), наместник мог оказать давление на судебные решения, останавливать исполнение приговоров. Наместнику подчинялись войска, находившиеся на территории наместничества. Исполнительным органом наместника было Наместническое правление из двух-трех советников.

Все учреждения и должностных лиц, созданных местной реформой 1775 г., можно подразделить на три основные группы — административно-полицейские, финансово-хозяйственные и судебные.

Первая группа была представлена в губернии губернатором, Губернским правлением и Приказом общественного призрения, а в уезде – земским исправником (капитаном), Нижним земским судом и городничим. Административным начальником каждой губернии был губернатор,

который управлял губернией с помощью коллегиального учреждения – Губернского правления; губернатор был его председателем, а два советника – членами. Губернское правление было основным административным учреждением губернии. Оно доводило до сведения подчиненных учреждений и чиновников законы и распоряжения, побуждало их к исполнению. Хотя «Учреждение о губерниях» подчеркивало, что губернское правление «управляет в силу законов именем императорского величества всею губернией», однако уже в первые годы после введения губернской реформы 1775 г. стала обнаруживаться тенденция губернаторов полностью подчинить себе членов Губернского правления.

Особое место в администрации каждой губернии занимало новое учреждение – Приказ общественного призрения. В состав этого учреждения, возглавляемого также губернатором, входили заседатели от Губернских сословных судов. «Учреждение» подробно характеризовало Приказы общественного призрения как органы, управляющие местными школами, медицинскими и благотворительными учреждениями (госпиталями, больницами, богадельнями, сиротскими домами). Но у приказов были и иные задачи: они заведовали некоторыми тюремными учреждениями – в виде Работных и Смирительных домов. Всех людей, которые «праздно шатаются» или занимаются нищенством, закон предписывал забирать и определять в Работные дома. В Смирительные дома помещикам разрешалось сдавать непокорных крепостных. В смирительные дома поступали и другие категории «преступников»: в частности, родители могли посылать туда «за неповиновение» своих детей. В Работных и Смирительных домах был установлен полутюремный режим с принудительным трудом и жестокими телесными наказаниями.

С момента появления Приказы общественного призрения стали играть роль своеобразных банков. Располагая значительными средствами, частью отпускаемыми правительством на благотворительность, а частью собранными в форме пожертвований с населения для тех же целей, Приказы общественного призрения стали пускать эти средства в оборот: они ссужали на небольшие сроки помещиков под залог их имений. Таким образом, под видом благотворительности осуществлялась материальная поддержка привилегированного класса.

Губернатору и Губернскому правлению в уезде был подведомствен Нижний земский суд – полицейский орган, состоявший из избираемых дворянством уезда земского исправника или капитана и двух-трех заседателей. Нижний земский суд в уезде исполнял распоряжения вышестоящих властей, а также приговоры судов, проводил предварительное следствие по уголовным преступлениям. На него возлагалась основная полицейская функция сохранять в уезде «благочиние, добронравие и порядок». Особым попечением уездной полиции было то, чтобы «никто беглых людей не принимал, не держа, и не укрывал». В случае, если

крепостные проявляли «ослушание», исправник, уведомив об этом губернатора или наместника, лично принимал меры к «приведению ослушных в послушание».

Исправники и Нижние земские суды имели и другие полицейские задачи: побуждение «тяглового» населения к исправной уплате податей и сборов, выполнению натуральных повинностей, надзор за порядком во время торговли, за продовольственным делом и состоянием дорог, за соблюдением противопожарных и противоэпидемических мер и т.п. Охрана «тишины и спокойствия» в уездном городе возлагалась на городничего, выполнявшего на территории города функции земского исправника.

Находившиеся ранее в ведении губернаторов и воевод финансово-хозяйственные функции обособились в ведении особой группы финансово-хозяйственных учреждений: Казенной палаты – в губернии и Казначейства – в уезде. Председателем Казенной палаты был вице-губернатор, а членами – директор экономии, советник, два ассессора и губернский казначей. В ведении Казенной палаты находилось множество финансовых и административно-хозяйственных функций. Она наследовала многие функции Камер- и Ревизион-коллегий: заведовала податным делом, надзирала за налоговыми поступлениями, осуществляла финансовый контроль, ведала источниками доходов – государственными имуществами (землями, лесами, водами, казенными предприятиями), государственными, дворцовыми, экономическими (то есть, находившимися ранее в ведении Коллегии экономии) крестьянами, винными откупками и подрядами, продажей соли, заведовала казенными зданиями, надзирала за частной торговлей и промышленностью. В ведение палат попала и учетно-статистическая работа по ревизиям – переписям податного населения. В ведении Казенной палаты находились уездные Казначейства – кассы, ведавшие приемом, хранением денежных сборов, доходов и выдачей чиновникам денежных сумм по распоряжению властей.

Реформа 1775 г. создала целую систему местных судов. В губернии это были общесословные – Палата уголовного суда и Палата гражданского суда, суды специального назначения – Совестный суд и Надворный суд, а также сословные суды – Верхний земский суд, Губернский магистрат и Верхняя земская расправа; в уездах это были сословные суды – Уездный суд, Городовой магистрат (или ратуша) и Нижняя земская расправа.

Важнейшими местными судами признавались Палаты уголовного и гражданского суда. Палаты уголовного суда наследовали права Юстиц-коллегии, а палаты гражданского суда – Юстиц- и Вотчинной коллегий. Обе палаты являлись апелляционными инстанциями для пересмотра дел, решенных в нижестоящих судах. По некоторым категориям дел палаты были судами первой инстанции: в уголовных делах это были должностные преступления дворян-чиновников, дела о хищениях казенного имущества, а в гражданских – иски о недвижимых имуществах в разных губерниях и

т.п. Кроме того, важнейшие уголовные и гражданские дела, разрешаемые в губернских сословных судах, поступали в палаты на ревизию, то есть, на «прилежное рассмотрение, произведено ли дело порядочно и сходственно с законами». Весь состав каждой из палат (председатель, два советника и два асессора) назначался Сенатом.

Совестный суд несколько разгружал суды каждой губернии от многих запутанных дел специального характера как уголовных (преступлений безумных, несовершеннолетних, от несчастных случаев, «колдовских» дел и т.п.), так и гражданских (главным образом тяжб между родственниками). Этот суд ставил целью примирение сторон; в случае несогласия на это примирение дело передавалось в обычные суды. Совестный суд и двое членов избирались дворянством, остальные четыре члена суда избирались горожанами и государственными крестьянами.

Несколько особое место среди судов занимали создаваемые в столицах Верхние и Нижние надворные суды с назначаемым составом судей (председатели, советники и асессоры). Это были суды для тех категорий населения, сословную принадлежность которых было уже трудно определить: разночинцев, а также чиновников и военных, прибывших в столицу по служебным делам. Само появление этих судов и их деятельность свидетельствовали о начале разложения сословий и появлении межсословных групп в больших городах России (разночинцы).

В каждой губернии создавались сословные суды для рассмотрения в апелляционном порядке уголовных и гражданских дел дворян – Верхний земский суд, горожан – Губернский магистрат, а также государственных, экономических, дворцовых крестьян, ямщиков, однодворцев – Верхняя расправа. Председатели этих судов назначались Сенатом, а заседатели избирались соответствующими сословиями. Закон делал оговорку, что для свободных крестьян в верхние расправы «не запрещается» заседателей «избирать и из дворян». Практически местные власти часто комплектовали заседателей расправ из дворян.

В каждом уезде действовали соответствующие сословные суды первой инстанции: Уездный суд – для дворян, Городовой магистрат, или ратуша, – для горожан и Нижняя расправа – для помещичьих крестьян. Весь состав Уездного суда (уездный судья и заседатели) избирался дворянством, а состав Городового магистрата (бурмистры и ратманы) – купечеством и мещанством. Возглавлявший Нижнюю расправу расправный судья назначался из чиновников-дворян; фактически из дворян выбирались заседатели расправы.

При Уездных судах и Городовых магистратах создавались соответствующие сословные органы по опеке. Это были Дворянская опека – в составе уездного предводителя дворянства, уездного судьи и заседателей, и Сиротский суд – в составе городского головы, членов магистрата и городского старосты. Их задачей было сохранение соответствующей

дворянской или буржуазной собственности в том случае, если владельцами ее оказывались вдовы, малолетние или лица, проматывающие состояние и вообще «порочные». Над такими владельцами эти опекунские учреждения назначали опекунов, которые управляли опекаемым имуществом за 5% с его доходов. Дворянские опеки и Сиротские суды осуществляли надзор за состоянием этих опеков, разбирали жалобы на опекунов.

Объявленное «Учреждением о губерниях» 1775 г. «разделение властей», то есть, отделение суда от администрации и полиции, оказалось формальным: выделившись из административных органов в самостоятельные учреждения, суды остались в подчинении администрации. Безгласность и бесправие населения, слабость буржуазных элементов в крепостнической России порождали зависимость суда от администрации и полиции, безгласность судопроизводства, закрытый судебный процесс, отсутствие состязательности, канцелярское разрешение дел, бюрократическую волокиту и чиновничий произвол.

Теми же причинами объясняется и слабость органов местной прокуратуры. «Учреждение» 1775 г. создавало в каждой губернии внушительный штат чинов прокурорского надзора. Это были губернский прокурор с двумя помощниками – стряпчими (уголовных и казенных дел), по одному прокурору и двум стряпчим при каждом Губернском сословном суде. В каждом уезде действовал подчиненный губернскому прокурору уездный стряпчий. Роль всех этих чинов прокуратуры на местах была незначительной. Губернский прокурор по чину был ниже не только губернатора (IV класс «Табели о рангах»), но и вице-губернатора, председателей палат Уголовного и Гражданского суда (V класс) и равен лишь советникам Губернских правлений и палат, председателям Верхнего и Земского суда и совестному судье (VI класс). Это были те чиновники, за деятельностью которых должен был надзирать губернский прокурор. Еще ниже были остальные чины прокурорского надзора. Чины прокуратуры при судах, впрочем, существовали нередко только на бумаге. Действия чинов прокуратуры в последней четверти XVIII в. ограничивались весьма немногосложными задачами: чисто формальным «надзором» за «законностью» действий чиновников и учреждений и за чтением текстов вновь полученных законов чиновникам «присутственных мест» с их соответствующим «разъяснением».

Реформа 1775 г. не только усилила местный чиновничий аппарат, но повысила значение местного дворянства в управлении и суде. Из 75 штатных чиновников, определяемых в состав новых учреждений губерний, дворяне выбирали ок. 1/3 состава (совестного судью, 10 заседателей Верхнего земского суда, двух заседателей Совестного суда и, как правило, 10 заседателей в Верхнюю расправу); примерно столько же местных дворян главнокомандующий, губернатор и губернское правление рекомендовали Сенату для определения на различные чиновничьи должности губернии.

Еще заметнее была роль местного дворянства в уезде. Дворяне выбирали не только главу уездного дворянства – предводителя, но главу полиции – земского исправника, главу Сословного суда – уездного судью, заседателей в Уездный суд, заседателей в Нижний земский суд и в Нижнюю расправу, то есть, до 1/2 состава чиновников уезда. Остальные чиновничьи вакансии (включая должность уездного стряпчего – блюстителя «законности» в уезде) заполнялись губернской администрацией из местных дворян. Привлечение местных дворян в состав чиновничества губерний и уездов укрепляло самодержавно-дворянскую монархию, помогало феодальному государству полнее учитывать интересы правящего класса помещиков-дворян.

«Учреждение о губерниях» вводилось на территории постепенно. Только в июне 1781 г. было утверждено «расписание» новых 40 губерний с распределением их между 19 наместниками. Ряд последовавших за реформой 1775 г. законодательных актов дополнял «Учреждение о губерниях». В 1780–1782 гг. было издано семь законодательных актов по местному финансовому управлению и среди них пространное «Наставление для Казенных палат».

В 1784 г. для чиновников вновь открытых губерний были введены официальные мундиры: светло-синие – для губерний северной полосы, красные – для средней, темно-лиловые – для южной. Для каждой губернии и для каждого города Герольдмейстерская контора Сената утвердила свой герб. Мелочная регламентация деятельности учреждений, затянутые в официальные мундиры чиновники, печати с гербами губерний и городов – все это должно было подчеркивать авторитет и значение новых должностных лиц и учреждений, недостижимость для низших слоев населения любого мелкого чиновника.

Крупной вехой в реформах местного управления было утверждение в апреле 1782 г. «Устава благочиния или полицейского», определявшего устройство полицейского аппарата городов России. Сохранение «благочиния, добронравия и порядка» возлагалось в городах на особую городскую, отдельную от уездной, полицию и ее органы. Во главе полиции каждой из столиц стоял обер-полицеймейстер, который являлся председателем общегородского полицейского учреждения – Управы благочиния. Управа охраняла порядок в городе, принуждала жителей к исполнению законов и постановлений, приводила в исполнение повеления местной администрации и решения судов, заведовала городским благоустройством и торговлей. Управа имела некоторые судебные функции; как и все полицейские органы, она проводила предварительное следствие и судила по мелким уголовным делам (кражи и мошенничества на сумму не более 20 руб.).

Кроме обер-полицеймейстера, в состав Управы благочиния входили два пристава (уголовных и гражданских дел), а также ратманы – выборные члены от купечества. Это сотрудничество полиции с буржуазной верхуш-

кой города было вызвано тем, что в некоторых вопросах хозяйственного управления местные власти не могли не считаться с капиталистическими элементами города. В каждом губернском городе Управу благочиния возглавлял полицеймейстер или обер-комендант.

Каждый город, насчитывавший более 4000 дворов, подразделялся на части (200–700 дворов) во главе с частным приставом. Центром части было особое полицейское учреждение – Канцелярия частного пристава, называвшаяся чаще всего «часть», «частный» или «съезжий» дом. Полицейская «часть» следила за охранением «тишины и спокойствия», боролась с пожарами (при частях к концу XVIII в. стали создаваться пожарные команды во главе с брандмейстерами); ей был подведомствен широкий и очень неопределенный круг дел: осмотр мертвых, призрение подкидышей, надзор за трактирами, гостиницами и ресторанами; при частях появились и повивальные бабки. Части были основными исполнителями судебных решений. При каждой части находился Словесный суд по мелким гражданским тяжбам с устным, упрощенным судопроизводством. Этот суд стремился примирить «тяжущиеся» стороны. Словесный судья и «добросовестные» выбирались горожанами.

Части делились на кварталы (по 50–100 дворов); полицейский надзор в каждом квартале осуществляли квартальный надзиратель и его помощник – квартальный поручик. Квартальному подчинялись рядовые полицейские. На перекрестках улиц и заставах городов стояли полосатые будки, в которых на посту находились нижние полицейские блюстители уличного порядка – будочники в высоких шапках и со средневековыми алебардами.

В «Уставе благочиния» правительство попыталось наряду с организационными основами полицейского управления дать инструкцию, определявшую круг деятельности полиции. За первой частью «Устава благочиния» – «Должностью» следовали 34 статьи (ст. 41–75), которые составляли «Наказ Управе благочиния»; большую часть его занимало написанное лично Екатериной II «Зерцало Управе благочиния» — собрание нравственных афоризмов, которыми должны были руководствоваться полиция («С пути сошедшему укажи путь», «Буде и скотина злодея споткнется, подними ее» и т.п.) и само городское население («Жена да прилепится к своему мужу», «Всем и каждому воспрещается пьянство» и т.п.). Эти морально-этические правила «добронравия» и «благочиния» подтверждали господствовавшую на протяжении всего XVIII века полицейскую регламентацию жизни низов населения, а также неограниченное право полиции на вмешательство не только в общественную, но и частную жизнь городского населения.

Аппарат государства на месте был укреплен в 1785 г. созданием дворянского самоуправления, а также возрождением на новых организационных основах захиревших городских сословных органов. Рост дворянских сословных привилегий в XVIII в. завершился утверждением в апреле 1785 г. «Грамоты на права, вольности и преимущества благород-

ного российского дворянства». Учитывая «дворянские заслуги, ревность, усердие и непоколебимую верность самодержцам всероссийским», Екатерина II этой «жалованной грамотой» закрепила данные ранее дворянские привилегии и наделила дворян новыми.

Первый раздел «Грамоты» подробно освещал «личные преимущества дворян», то есть, их юридическое положение как привилегированного сословия. Честь, жизнь и имущество дворянина можно было отнять только после его преступления; дворянина мог судить суд, состоявший из равных ему дворян-судей. Приговор суда над дворянином подлежал утверждению (конфирмации) самой императрицы. Дворяне окончательно освобождались от телесных наказаний: «Телесные наказания да не коснутся благородного» – гласила одна из статей «Грамоты».

«Жалованная грамота дворянству» «подтверждала вольности и свободы дворян», данные еще указом о вольности дворянства в феврале 1762 г.: находящийся на службе дворянин мог продолжать службу или просить отставки; дворянин мог беспрепятственно выехать за границу. Подтверждалось полное право дворян распоряжаться своими поместьями, а следовательно и крепостными: продавать, завещать, заводить фабрики, заводы, рудники, торги, ярмарки и т.д. Большинство (35) статей грамоты закрепляли дворянские привилегии, и только одна статья (20) касалась обязанностей дворянства – «по первому призыву от самодержавной власти не щадить ни труда, ни самого живота для службы государственной».

«Жалованная грамота» создавала местную дворянскую корпорацию – «дворянское общество». По разрешению генерал-губернатора или губернатора дворяне каждой губернии могли созывать раз в три года в губернии Губернское дворянское собрание, а в уезде – Уездное дворянское собрание. На заседаниях Дворянских собраний могли присутствовать все дворяне, но право голоса имели только те из них, которые владели поместьями и были старше 25 лет. Не имели права голоса и те из дворян, которые ушли в отставку, не дослужившись до обер-офицерского чина.

Дворяне в своих собраниях рассматривали общедворянские «нужды и пользы». Они имели право «представлять генерал-губернатору или губернатору о своих общественных нуждах и пользах», а в Сенат и императрице «делать представления и жалобы». Каждые три года Губернское дворянское собрание избирало двух кандидатов в губернские предводители дворянства, из которых наместник или губернатор назначал губернского предводителя. Одновременно избирались совестный судья, дворянские заседатели в Верхний земский и Совестьный суды. Дворяне уезда избирали уездного предводителя, исправника, уездного судью, заседателей Уездного и Нижнего земского судов. Все выборы в Дворянских собраниях проводились путем баллотирования шарами.

Дворяне каждой из губерний вписывались в дворянскую «родословную» книгу: здесь отмечались не только их принадлежность к одной из

шести разрядов дворян (древние дворянские роды, титулованные, военные и т.п.), но и их семейное положение, количество «душ» крепостных в их владении, служебное положение и пр. Эти сведения помогали Сенату и местным властям вести точный учет личного состава привилегированного класса в каждой губернии, облегчали комплектование чиновников в центральные и местные учреждения.

Для составления и ведения этой родословной дворянство создавало постоянно действующее учреждение: это было Дворянское депутатское собрание; оно состояло из губернского предводителя дворянства и избранных дворянами каждого уезда «депутатов» (по одному на уезд). Депутатское собрание снабжало соответствующими сведениями герольдию Сената; туда же дворяне имели право подавать свои жалобы на деятельность депутатских собраний. «Жалованная грамота дворянству» 1785 г. завершила формирование дворянского сословия в России.

Правительство Екатерины II сделало попытку объединить городское сословие («общество градское») и население городов. Одновременно с «Жалованной грамотой дворянству» в апреле 1785 г. была дана и «Грамота на права и выгоды городам Российской империи». По этой грамоте все население города («городовые обыватели») подразделялось на шесть разрядов – сословных групп. Первую группу составляли «настоящие городские обыватели» – это были владельцы домов и земель в черте города. Вторая группа состояла из купцов всех трех гильдий. Третья, довольно многочисленная, группа включала цеховых ремесленников. В четвертую входили чаще всего немногочисленные «иностранцы и иностранные гости», то есть, русские и иностранные купцы и специалисты, которые были приписаны к городу для торговли или промышленной деятельности, но не проживали в этом городе. Довольно пестрой по составу была пятая группа: она включала представителей интеллигенции (ученые, артисты и художники), выборных должностных лиц, а также некоторые категории буржуазии (банкиры, оптовые торговцы). Самой многочисленной была шестая группа – посадские. Это были лица, которые в городе «промыслом, рукоделием или работой кормятся», то есть, не записанные в цехи мелкие ремесленники, не состоящие в гильдии мелкие торговцы, чернорабочие и городская беднота. С конца XVIII в. за этой группой утвердилось наименование «мещане», хотя по «Жалованной грамоте» 1785 г. этот термин применялся в отношении всего городского населения.

Сословные группы отличались друг от друга различными привилегиями и обязанностями. «Настоящие городские обыватели», купцы всех гильдий, иностранные и иногородние гости и именитые граждане были освобождены от телесных наказаний. Купцы не платили податей. Купцы первой гильдии (то есть, с капиталом св. 10 тыс. руб.) имели право вести оптовую и заграничную торговлю, ездить в карете, запряженной парой лошадей. Купцы второй гильдии (т. е. с капиталом от 5 до 10 тыс. руб.)

имели право торговли по всему государству и ездить также на двух лошадях, но уже в коляске. Купцам третьей гильдии (с капиталом от 1 до 5 тыс. руб.) разрешалась только мелкая торговля в городе и его окрестностях открытие трактиров, лавок.

Цеховые имели монопольное право на открытие ремесленных заведений, а за посадскими сохранялись лишь мелкие промыслы и торговля. Вся тяжесть общегосударственных повинностей ложилась на цеховых ремесленников и посадских – они платили подати, выставляли рекрутов, несли натуральные повинности. Резкое имущественное и правовое различие между отдельными сословными группировками «городовых обывателей» мешало сплочению их в единое городское сословие. Внутри официально провозглашенного «градского общества» кипела социальная борьба и проявлялась межсословная рознь. В осуществлении своих задач феодальное государство опиралось на привилегированные сословия «градского общества», эксплуатируя бесправную массу посадских и цеховых.

«Жалованная грамота» восстановила совершенно захиревшие органы сословного городского самоуправления. «Градское общество» получило право юридического лица; оно могло заводить свою собственность, иметь доходы с имущества, собирать с городского населения специальные сборы и т.п. Первичным органом сословного самоуправления в городе было Городское собрание, состоявшее из всех «городовых обывателей». Право выбирать и быть избранными имели, однако, далеко не все; его получили лишь те «обыватели», которые достигли 25 лет и имели годовой доход не менее 50 руб. ассигнациями. Этот имущественный ценз, впрочем, стал вскоре возрастать и зависел от размеров города. В Москве он равнялся 5000 руб.; это означало, что избирательные права здесь имели лишь купцы первых двух гильдий и некоторые именитые граждане. Городское собрание избирало главу самоуправления – городского голову, а также бурмистров и ратманов в Магистрат, старост, судей Словесных судов, заседателей от городского сословия в общине и сословные учреждения.

Городское собрание выбирало распорядительный орган сословного самоуправления – общую Городскую думу, состоявшую из городского головы и гласных от всех шести групп населения города. Собираясь раз в три года (исключая экстренные случаи), общая Городская дума избирала исполнительный орган – Шестигласную думу, в которой каждая группа населения имела по одному гласному. Председателем этого постоянно действующего учреждения был сам городской голова. Он же был председателем Сиротского суда. Каждый городской «обыватель» вносился в специальную «обывательскую» книгу, в особую группу, с указанием его семейного положения и имущественного состояния. Эту книгу должно было составлять особое Городское депутатское собрание – постоянно действующее учреждение, состоящее из городского головы и депутатов от каждой полицейской части города; практически Депутатские собрания

создавались редко. Составление и хранение обывательской книги, необходимой для раскладки налогов и повинностей, находилось в ведении Шестигласной думы.

Роль и значение буржуазии и буржуазных элементов в городах России в последней четверти XVIII в. сильно возросли. Опасаясь самостоятельных действий этих буржуазных элементов в городском сословном самоуправлении, правительство установило очень узкие границы деятельности этого сословного самоуправления. В отличие от петровских Ратуш и Магистратов, ведавших почти всеми вопросами управления города, многие функции городского управления после 1785 г. остались вне компетенции сословного самоуправления: поддержание «порядка» находилось в ведении органов полиции, податное дело – Казенных палат, суд – в ведении зависимых от местной администрации Магистратов. Сословные городские органы ведали лишь вопросами городского хозяйства и всем тем, что было связано с городскими «пользами и нуждами», то есть, вопросами городского благоустройства, продовольственного дела, развитием торговли и промыслов, защитой сословных прав и т.п. В ведение сословных органов попали лишь некоторые полицейские функции: надзор за порядком на торгах и базарах; при Шестигласных думах появились особые торговые депутации, смотрители, инспекторы.

Неполноправность городского сословия России выражалась в том, что основная часть городских расходов падала не на нужды города, а на содержание администрации, полицейских учреждений, тюрем, казарм и прочих правительственных учреждений. В Москве на эти нужды уходило 83% расходов и лишь 17% шло на нужды города. Поэтому городское хозяйство городов России было невероятно отсталым. За исключением Петербурга, города не имели ни мостовых, ни тротуаров, ни водопровода, ни канализации, ни освещения. Летом они задыхались от пыли, а осенью тонули в грязи. По ночам улицы городов погружались в полный мрак. Единственным видом транспорта даже больших городов были извозчики.

Хозяйственную деятельность городского сословного самоуправления стесняла необыкновенно узкая финансовая база. Даже московская Шестигласная дума была вынуждена в первые годы пополнять свой бюджет за счет займов. На запрос московского главнокомандующего о состоянии городских финансов на 1787 г. Шестигласная дума остроумно рапортовала, что «за невступлением доходов и расходов еще не было». В дальнейшем бюджеты городов основывались на отчислении 1% от казенной питейной продажи, гильдейских сборов, штрафов, мелких налогов (с печей) и эксплуатации городских оброчных статей. Дефициты в городских бюджетах покрывались сборами с населения.

Вся деятельность Шестигласных дум была опутана назойливой опекой губернатора: Городское собрание созывалось только по его «приказанию и дозволению», он наблюдал за «правильным» употреблением суммы

городским обществом; Шестигласная дума отчитывалась перед ним и Казенной палатой в доходах, расходах и т.п.

Наряду с общими сословными органами «Жалованная грамота» создавала «частные» органы для цеховых ремесленников. Ремесленники каждого цеха собирались на особый ремесленный сход, избиравший Цеховую, или ремесленную, управу в составе старшины и двух товарищей. Вся деятельность этих Ремесленных управ замыкалась в узкие интересы ремесленников. Каждая из них проводила учет всех ремесленников (мастеров, подмастерий, учеников) определенной профессии, заботилась о нуждах данного ремесла, о «порядке и согласии» среди ремесленников, разбираала мелкие споры между мастерами, подмастерьями и учениками, проводила экзамены на мастеров, подмастерий и т.п. Подмастерья могли избирать особые Подмастерные управы.

Ремесленные управы всего города выбирали ремесленного главу, который входил в состав Шестигласной думы как гласный от цеховых. Но на этом связь Ремесленных управ с Шестигласной думой заканчивалась. Во всем остальном они зависели от Магистратов, которые утверждали в должности старшин, налагали на них взыскания. В Магистрат можно было подавать жалобы не только на ремесленные управы, но даже на Шестигласную думу.

В крупных городах к концу XVIII в. стали создаваться особые Купеческие общества, объединявшие купцов в городе и избиравшие свои Управы и купеческих старшин. В целом органы городского сословного самоуправления играли роль слабой административно-хозяйственной структуры, подчиненной аппарату администрации и полиции. Приниженное положение этих органов являлось следствием слабости российской буржуазии и ее политических притязаний.

Основными органами местной администрации оказались зависимые от Сената и коллегий губернаторы и Губернские правления. В столицах появилась должность военного губернатора. Приказы общественного призрения почти повсеместно были закрыты. Кратковременная деятельность учреждений, созданных реформой 1775 г., вскрыли их недостатки: новые учреждения обходились дорого, действовали крайне медленно, коллегиальный порядок деятельности многолюдных по составу учреждений администрации, полиции и суда породил невиданную волокиту.

В 1796–1797 гг. правительство значительно упростило систему местных учреждений, особенно учреждений суда. В конце 1796 г. были упразднены Надворные суды, а также все Губернские сословные суды – Верхние земские суды, Губернские магистраты, Верхние расправы, а из уездных – Нижние расправы. Из сословного дворянского суда Уездный суд превратился в общесословный суд для всего населения уезда, кроме горожан; из всех чинов местной прокуратуры был сохранен только губернский прокурор. Палата Гражданского и палата Уголовного суда в

каждой губернии были объединены в Палату суда и расправы. Число инстанций суда сократилось. Из уездного суда и Городового магистрата апелляция подавалась сразу в палату суда и расправы, а далее в Сенат. Значительной реорганизации подверглось управление городами.

Слабое и бесправное городское сословное самоуправление было слито с органами полиции. Управы благочиния и Городские сословные думы (Общие и Шестигласные) были закрыты. Вместо них, в начале в столицах, а с 1798 г. повсеместно, были учреждены Городские правления – Ратгаузы, объединявшие в себе административно-полицейские, финансово-хозяйственные и частично судебные функции в городе; им были подчинены Городовые магистраты и Ратуши. Наряду с назначенными правительством чиновниками – президентом и директором экономии (заведующий хозяйством города) – в составе Ратгауза были выборные от городского общества: бюргермейстеры и ратгеры; выборы утверждались самим царем.

Ратгаузы столиц находились в ведении Комиссии о снабжении резиденции припасами, распорядком квартир и прочих частей, до полиции относящихся, возглавляемой наследником престола вел. кн. Александром Павловичем. Департамент этой комиссии в Москве возглавлял военный губернатор. Вскоре все эти мероприятия по укреплению полицейского управления городов правительство сочло недостаточными и сделало шаг по пути военизации городского управления. В начале в городах со значительными гарнизонами, а с 1799 г. во всех губернских и уездных городах стали открываться особые военно-полицейские органы – Ордонансгаузы. Каждый Ордонансгауз возглавлялся полицеймейстером, городничим или комендантом и имел Военный суд и тюрьму.

В 1797 г. в каждой губернии была создана Врачебная управа, возглавляемая инспектором. В ее ведении находился малочисленный медицинский персонал губернии («оператор» – хирург, уездные лекари, «повивальные бабки» – штатные должности медперсонала, акушерки того времени), казенные больницы и аптеки.

В конце XVIII в. правительство упорядочило управление удельными и государственными крестьянами, подчинив его задачам абсолютистского и крепостнического государства. «Учреждением об императорской фамилии» 1797 г. на местах, где находились удельные земли и крестьяне, был создан местный аппарат Департамента уделов. На местах при девяти Казенных палатах были открыты экспедиции уделов; каждой экспедиции были подведомственны земли и крестьяне царской фамилии в нескольких губерниях.

В каждой удельной волости – территориальной единице с 3000 душ удельных крестьян – удельные крестьяне под руководством чиновников избирали Сельский приказ – полицейский и финансовый орган, осуществлявший исполнение распоряжений правительственных учреждений и Департамента уделов, проводивший раскладку податей и повинностей,

сбор налогов, разбиравший мелкие тяжбы и проступки удельных крестьян. Сельский приказ возглавлял «первый начальник крестьян» – голова; в состав приказа входили двое старшин – приказный (по полицейским делам) и казенный (по податям и повинностям), а также писарь. Сельские сходы удельных крестьян избирали старост и низших полицейских чинов – сотских и десятских. Все эти должностные лица избирались из наиболее зажиточных крестьян, которые были «доброго поведения» в глазах начальства. Основным назначением всего этого аппарата была эксплуатация удельных крестьян с целью извлечения средств на содержание царя и царской фамилии. Удельные крестьяне испытывали более тяжелую феодальную эксплуатацию, чем государственные.

В 1797 г. была введена новая система управления государственными крестьянами, подведомственными Казенным палатам. Каждая волость государственных крестьян была построена из полицейского и финансового расчета в 6000 ревизских душ. Государственные крестьяне волости избирали волостные и сельские сословные органы. Состоявший из представителей сельских сходов (по одному от 20 дворов) волостной сход избирал состав Волостного правления, то есть, волостного голову, двух заседателей (по полицейской и хозяйственной частям). При волостном правлении был писарь. Сельский сход избирал сельского старшину, его помощников, старост, сборщика податей, сотских и десятских. Волостные и сельские сословные учреждения государственных крестьян являлись дополнительным и бесплатным звеном к правительственному административно-полицейскому аппарату, облегчавшим для правительства дело управления государственными крестьянами, выколачивания из них налогов и повинностей на комплектование армии.

Перегрузка генерал-прокуроров административными делами и ликвидация должности наместника усилили безнадзорность, местных государственных учреждений. Несмотря на сокращение местного государственного аппарата и упрощение форм его деятельности, в стране повсеместно возросли злоупотребления и произвол чиновников. Культивируемые правительством грубые военно-полицейские приемы управления делали чиновничий гнет невыносимым. Даже в среде привилегированных сословий (дворян, верхов купечества, духовенства) нарастало глухое недовольство. Все это обеспокоило правительство.

В октябре 1799 г. последовал Указ Павла I Сенату, возлагавший на него как на «первенствующий» в государстве «трибунал» задачу «истребить» злоупотребления чиновников на местах. Для этого Сенату предписывалось назначить кандидатов «для объезда и осмотра по всей империи всего принадлежащего по гражданской части». Вся Россия была разделена на семь своеобразных сенаторских «округов», по нескольким губерниям в каждом; Петербург и Москва составляли отдельные «округа». В каждый такой округ были назначены по два сенатора (с секретарем и

курьером). Когда сенаторы-ревизоры были назначены, в декабре 1799 г. для них была дана особая инструкция – «Пункты», которые предписывали им внимательно изучить состояние местных органов полиции и суда, порядок сбора налогов и причины недоимок, делопроизводство учреждений. Особо подчеркивалось в «Пунктах», что сенаторы «посылаются не яко судьи, но как инспекторы».

Сенаторские ревизии 1799 г. вскрыли картину тяжелого состояния местного управления и суда, чиновничий произвол и волокиту, массу нерешенных дел, годами ожидавших очереди в канцеляриях, нарушения элементарных форм судопроизводства и т.п. К осени 1800 г. сенаторские ревизии были завершены, но они оказались безрезультатными. Сенат заслушал «рапорты» ревизоров, отрешил от должности несколько десятков чиновников, и все пошло по-старому.

Преобразования местного аппарата в конце XVIII в. нисколько не улучшили его состояния. Новые учреждения оказывались чаще всего безжизненными и до конца правления Павла I были открыты далеко не везде. В первые недели правления Александра I были восстановлены почти все учреждения местного управления и суда, а также сословные органы, созданные реформами 1775–1785 гг. «Учреждение о губерниях», «Устав благочиния», «Жалованные грамоты» дворянству и городам оказались очень устойчивыми законодательными актами, удовлетворявшими правящие классы в течение многих десятилетий.

В XVIII в. к России были присоединены значительные территории Прибалтики и Украины с большой численностью населения, развитой экономикой, сложными производственными отношениями и высокой культурой. Все это не позволило правительству сразу же ввести там общегосударственную систему управления и суда, как это нередко практиковалось в XV–XVII вв. Осуществление национальной политики на этих окраинах России требовало иных, более гибких методов управления и специфических, характерных для каждой окраины органов и учреждений, привлечения к управлению местной феодальной верхушки.

В период Северной войны (1700–1721 гг.) в состав России была включена большая часть Прибалтики, составив Рижскую (Лифляндскую) и Ревельскую (Эстляндскую) губернии. Особыми законодательными актами Петр I сохранил за прибалтийским немецким дворянством и бюргерством старинные привилегии и систему сословного дворянского управления и суда (так называемого «ландштадта»), сложившуюся еще в период шведского господства XVI–XVII вв.

Правительственная администрация в каждой из губерний была представлена назначенным верховной властью генерал-губернатором. Огромную роль в местном управлении и суде прибалтийских губерний играли сословные учреждения местного немецкого дворянства – Дворянские собрания (Ландтаги), избиравшие на каждое трехлетие постоянные органы –

Дворянский конвент в Лифляндии и Дворянский комитет в Эстляндии, а также состав основных органов суда, уездной полиции и сословной прокуратуры; вся деятельность этих сословных органов координировалась Ландтагом – коллегией ландратов.

Городское самоуправление осуществляли Магистраты и Ратуши, избираемые верхушкой гильдейского купечества и цеховых ремесленников; ими же выбирались различные сословные суды (торговые – ветгерихты, коммерческие, фахтейские, строительные – баугерихты и пр.).

В 1744 г. была учреждена Выборгская губерния, в которой действовали также выборные сословные органы шведских дворян (Лангманские и Герадские суды) и бюргеров (Магистраты). В 1783 г. на Прибалтику было распространено «Учреждение о губерниях», а затем и другие общегосударственные реформы («Устав благочиния», «Жалованные грамоты»). В 1795 г. к России была присоединена Курляндия, бывшая ранее вассальным герцогством; она составила Курляндскую губернию.

Распространение на Прибалтику общегосударственных учреждений вызвало недовольство местного дворянства. В 1796–1797 гг. царское правительство было вынуждено восстановить в Прибалтийских губерниях старую систему сословных привилегий и учреждений дворян и бюргерства. Из общегосударственных учреждений в каждой губернии сохранились только губернатор и Губернское правление (с двумя немецкими дворянскими советниками – регирунгоратами и двумя канцеляриями – с немецким и русским делопроизводством), губернский прокурор, Приказ общественного призрения и Казенная палата. Все остальные губернские и уездные учреждения избирались дворянством. Были восстановлены сословные органы Выборгской губернии.

На протяжении XVIII в. правительство уменьшало автономию Украины. Сепаратистские планы казачьей старшины, направленные на отторжение Украины от России, поддерживались шляхетской Польшей и султанской Турцией. Это толкало правительство на ограничение и стеснение политических прав казачьей старшины, на отмену в отдельные периоды выборности гетманов. С другой стороны, страх перед народными волнениями на Украине и сложная международная обстановка вынуждали правительство иногда идти на уступки той же казачьей старшине, искать с ней союза, восстанавливая ее привилегии и выборность гетманов.

Воспользовавшись изменой гетмана Мазепы и части казачьей старшины в 1709 г., Петр I учредил для надзора за гетманом особую должность резидента. С начала 1722 г. за гетманом надзирала Малороссийская коллегия – правительственное учреждение, подчиненное Коллегии иностранных дел и состоявшее из шести офицеров во главе с бригадиром Вельяминовым. За казачьей старшиной в городах надзирали особые коменданты. После смерти гетмана Скоропадского летом 1722 г. выборность гетманов была запрещена, а сама Малороссийская коллегия стала органом управ-

ления Левобережной Украины в административно-полицейском, финансовом, судебном и военном отношении.

Угроза войны с Турцией вынудила правительство пойти на сближение с казачьей старшиной в 1727 г. Гетманом был избран миргородский полковник Д. Апостол, но после его смерти управление Украиной перешло в ведение коллегиального органа из царских чиновников и представителей старшины – Правления гетманского уряда. Политические права старшины были сужены: хотя они и возглавляли местное управление (в полках и сотнях), однако фактически не выбирались, а назначались правлением по указанию правительства.

Недовольство населения возросшей феодальной эксплуатацией и обострившиеся отношения с Турцией вынудили правительство на союз с казачьей старшиной. В 1750 г. на Раде в Глухове по указанию из Петербурга гетманом Украины был избран гр. К.Г. Разумовский, брат фаворита Елизаветы Петровны – гр. А.Г. Разумовского. Новый гетман ознаменовал свое правление раздачей земель и крепостных на Украине старшине и хлопотами по восстановлению автономии Украины, которая существовала при Богдане Хмельницком. Однако даже всемогущество гр. Разумовских не помогло притязаниям старшины. Самому гетману в своих действиях приходилось подчиняться Экспедиции малороссийских дел при Сенате.

В 1760-х гг. правительство повело более решительное наступление на остатки политической автономии Украины. В 1764 г. была упразднена должность гетмана, управление Украиной передано восстановленной Малороссийской коллегии во главе с президентом – видным полководцем генералом гр. П.А. Румянцевым. Территория Украины была разделена на две губернии (Слободскую и Новороссийскую) во главе с губернаторами. В 1765 г. были закрыты общеукраинские учреждения: Войсковые (генеральные) канцелярии и Суд.

Казачья старшина компенсировала эту потерю политической автономии новыми земельными пожалованиями, окончательным закреплением за ними феодально зависимых крестьян и обещанием приравнять старшину с русскими дворянами. Сам гр. К.Г. Разумовский за отказ от гетманства получил ежегодную пенсию в 50 тыс. руб., целый город на Украине (Гадяч) с окрестностями и другие дары.

В 1760–1770-х гг. началось освоение юга Украины, присоединенного к России после первой Русско-Турецкой войны. Место сбора всех недовольных, в том числе беглых крепостных крестьян, старинная казачья республика – Запорожская Сечь перестала служить пограничным пунктом и была ликвидирована в 1775 г.

В 1781 г. на Украине было упразднено старинное административно-территориальное деление на полки, а с 1782 г. на Украину было распространено «Учреждение о губерниях» 1775 г. с общероссийскими учреждениями и чиновниками. Свободные казаки были превращены в разновид-

ность государственных крестьян, а старшина слилась с русским дворянством. В 1786 г. была закрыта Малороссийская коллегия. После присоединения к России Правобережной Украины (1793 г.) здесь были также открыты общегосударственные учреждения.

В правление Павла I на Украине были установлены некоторые особенности судоустройства. Указом «О восстановлении в Малороссии правления и судопроизводства сообразно тамошним правилам и прежним обрядам» в 1796 г. были открыты избираемый украинским дворянством Генеральный суд, а по поветам (уездам) Земские (для гражданских дел) и Подкоморские (по межевым делам) суды. С начала XIX в. специфика управления Украиной практически исчезла.

На обширной территории Сибири существовали общие для всей России учреждения, только их организационное устройство часто было упрощенным. Из-за отсутствия в Сибири дворянства и малочисленности городского населения заседатели в полицейских и судебных учреждениях назначались правительством.

На протяжении XVIII в. в Сибири не раз менялось административно-территориальное деление. С 1708 по 1719 г. Сибирь представляла собой одну губернию (Сибирскую) с центром в Тобольске; губернию возглавлял губернатор, а уезды – воеводы. С 1719 по 1763 гг. Сибирь подразделялась на пять провинций. Общее управление всей Сибирью в 1730–1763 гг. осуществлял Сибирский приказ. С 1763 г. Сибирь подразделялась на две губернии (Тобольскую и Иркутскую). После распространения на Сибирь «Учреждения о губерниях» в 1782–1783 гг. здесь были учреждены три наместничества (Тобольское, Иркутское и Колыванское), замененные в 1796 г. двумя губерниями (Тобольской и Иркутской).

Феодальная и родоплеменная верхушки нерусских народов Сибири (тойоны – у якутов, тайши, шуленги и нойоны – у бурят, князьцы – у остяков и т.п.) подчинялись губернаторам и воеводам, которые использовали их для осуществления основной функции в отношении этих народов – сбора натуральной подати – ясака (главным образом мехами). С 1720-х гг. все ясачные люди (мужчины с 16 до 60 лет), за исключением больных и увечных, записывались чиновниками в особые «Ясачные переписные и окладные книги». В уплате ясака нерусские народы были связаны круговой порукой и должны были платить до ближайшей переписи за всех выбывших (умерших и беглых).

Размеры и техника уплаты ясака, «поминки» (взятки) чиновникам вызвали недоимки и обнищание ясачных людей и нередко приводили к их волнениям, подавляемым местной администрацией с помощью казачьих отрядов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Становление государственного управления и политической элиты на Руси проходило в VIII–IX вв. и было обусловлено сочетанием различных факторов – природно-ландшафтного, геополитического, социально-экономического, духовно-нравственного. Переход от «военной демократии» через «вождество» к публичной власти, государственности на доклассовом уровне, в обществе со сложной стратификацией был ускорен в правление династии Рюриковичей.

Принятие христианства изменило характер властных отношений на Руси и систему государственного управления в «дружинном государстве». Князья утратили сакральные функции, но наряду с военными сосредоточивали в своих руках административные и судебные функции. Завершил переход от родоплеменного к территориальному принципу построения государственного управления, которое сосредоточивалось у клана династии Рюриковичей. Произошло вытеснение и ассимиляция десятичной системы управления дворцово-вотчинной.

Формирование региональных элит, передача старшей дружине административных функций на основе кормлений, а затем перерастание последних в вотчинно-родовую собственность привело к разложению великокняжеской дружины, раздробленность Руси и дифференциации форм государственного правления в удельный период – монархия и боярская республика. Нашествие монголо-татар и длительная зависимость от Золотой Орды оказали влияние на особенности русского политической элиты, но качественные различия двух цивилизационных систем исключили заимствование государственно-правовых традиций.

Формирование единого Московского государства проходило в условиях мобилизационного типа развития, что обусловило сохранение военно-политической элиты и смену полицентричности системы управления авторитарной властью великого князя и постепенно нарастающей централизацией. Важнейшим центральным органом управления становилась Боярская Дума, деятельность которой строилась на принципах местничества и дифференциации функций. Административно-территориальное деление и соответственно местное управление не было унифицированным, что ставило задачу централизации государственного управления.

Создание единого централизованного государства в России позволило свергнуть монголо-татарское иго, прекратить феодальные усобицы, создать условия для развития культуры, ремесла, торговли, земледелия. С другой стороны, выбор деспотического варианта централизации государства (опричнина) XVI в. имел своими последствиями: разорение значительной территории страны и тяжелейший экономический кризис в 1570-1580-х гг.; поражение в Ливонской войне, потерю принадлежавшего

России Балтийского побережья, падение международного престижа России, национальное унижение; формирование режима личной власти монарха; превращение русских дворян в холопов самодержавия; фактическое закрепощение крестьян (введение «Заповедных лет» с 1581 г.); подготовка условий для «Смуты» в России на рубеже XVI–XVII вв.

Эффективная система управления предполагает: наличие эффективно действующего государственного аппарата; оптимального разграничения полномочий между государством и обществом; развитых форм обратной связи между обществом и государством, позволяющих минимизировать ошибки госаппарата. По этому пути в XV–XVI вв. шли наиболее развитые страны Западной Европы. В этом же направлении повели Россию в 1550-х гг. деятели Избранной Рады. Но параллельно внутри элиты развивались тенденции, которые в совокупности с субъективным фактором (личные качества Ивана Грозного) направили развитие страны по противоположному пути. Установление в стране режима личной власти завершилось крупной внутри- и внешнеполитической катастрофой.

Во все века и во всех странах реформаторы и тираны используют, как правило, преобразования государственного аппарата и террор. Отличия между ними в акцентах: первые делают ставку на реформы, прибегая при необходимости к насилию (государство должно уметь себя защищать); вторые, меняя что-то в органах власти, делают ставку на террор. Использование насилия в качестве главного инструмента своей политики – это признак слабости государства. Из технологий управления, которые с успехом использовал Иван Грозный и к которым неоднократно в будущем обращались руководители России, можно отметить следующие: шантаж своей отставкой, обращение напрямую к народу через голову бюрократии, создание параллельного аппарата управления (Опричный двор). Начавшееся во второй половине XVI в. движение России к самодержавной форме правления на века обрекло страну на отставание и «догоняющий» тип развития.

В начале XVII в. неблагоприятное сочетание внутренних и внешних факторов привело к распаду российской государственности. Восстановление сословной монархии в форме самодержавия произошло на основе принципа двуединства духовной и светской власти. Восстановление государственности в условиях мобилизационного типа развития привело к постепенному разрушению принципов соборности и отмиранию Земских Соборов, изменениям в функциях и компетенции Боярской Думы, церкви, ограничению местного самоуправления. Произошла бюрократизация государственного управления, и на основе приказов начала складываться гражданская служба как отрасль государственной службы (ранее преимущественно военной).

К концу XVII в. система государственного управления сословной монархии начала переживать сложный этап модернизации всей политической системы страны, ее институтов и управленческого аппарата с

заимствованием элементов европейского опыта, рационализма, но в целом на своей собственной цивилизационной основе. Темпы этой модернизации с ее противоречиями не успевали за возрастающим усложнением задач государственного управления, ростом территории, процессом сословной трансформации общества и новыми геополитическими задачами. На повестке дня стояла проблема коренной реорганизации всей системы центрального и местного управления, которая бы определила окончательный выбор между развитием самодержавия как выразителя сословных интересов и утверждением абсолютизма.

Причины того, что Петру I не удалось разрешить во всей полноте столь занимавшую его проблему местного самоуправления состояли в дворянстве, почти поголовно занятого на военной и гражданской службе и лишь случайно и мимолетно заглядывавшего в свои родовые усадьбы. «Только раскрепощение общества и взаимное сближение сословий могло бы оживить самодеятельность русской провинции, но задачи этого рода были еще чужды эпохе Петра». Лишенные условий для жизненного развития введенные Петром I органы местного самоуправления на практике превращались в орудие фискальной политики правительства и быстро бюрократизировались. В целом же реформы центрального и местного управления создали внешне стройную иерархию учреждений от Сената в центре до воеводской канцелярии – в уездах.

Преобразования государственного управления, осуществленные Петром I, имели прогрессивное, судьбоносное значение для России. Созданные им институты государственной власти и новая элита просуществовали сотни лет. Столь же долгая судьба была уготована и многим другим реформам Петра I, оказавшим заметное влияние на все стороны общественной жизни.

При дворцовых переворотах и смене правителей сущность абсолютной монархии не менялась. Одной из основных причин переворотов являлось противоречие в среде господствовавших группировок дворян. Дворянство являлось социальной опорой абсолютной монархии, поддерживало самодержавие в борьбе со старой аристократической знатью.

Во второй четверти XVIII в. господствовала тенденция к укреплению абсолютизма. Но вместе с этим проявилось стремление группы представителей высшей знати ограничить права императрицы в свою пользу. Так действовали «верховники». Эти попытки не нашли поддержки среди массы дворян. При неограниченной монархической форме власти государственный аппарат менялся. Со времени Екатерины I и до конца правления Елизаветы Петровны несколько раз изменялись высшие органы власти, центральные и местные учреждения. Во властных структурах государства имела огромное значение личность носителя абсолютной монархии. Поскольку императрицы (некоторое исключение представляла Елизавета Петровна) или возведенные на престол дети были слабыми личностями, за

них правили фавориты или приближенные из старой или новой знати. Вследствие частых смен лиц, стоявших во главе государства, высшая власть слабела. Государство этого времени вошло в историю как полицейское. Появилась профессиональная полиция. Государственные органы власти вмешивались во все, даже мелкие стороны жизни общества, все регламентировалось. Усилились централизация и бюрократизация всей системы государственного управления. Все больше проявлялась сословно-социальная ориентация политики правительства в формировании политической элиты.

Издаваемые царские указы, вся управленческая система в эти годы носила продворянский характер. Основные задачи государственного управления решались в интересах дворянства, обеспечивали расширение его прав и привилегий. Дворянам отменили служебные повинности, введенные в начале XVIII в. Законодательская и управленческая деятельность преемников Петра I была направлена на усиление крепостнической системы. Помещикам давалось право самим определять меру и способ наказания крестьян за «побег» и «продерзости», ссылая их в Сибирь на поселение. «Бироновщина», засилье иностранцев в органах власти и управления были ликвидированы с воцарением Елизаветы Петровны.

Государственное управление во второй половине XVIII в. функционировало на фундаментальных основах феодального общества, с учетом новых явлений внутренней и международной жизни, приспособлялось к целенаправленному исполнению власти абсолютного монарха. Оно стало еще более централизованным и бюрократизированным. Придана системная связь центральным и местным звеньям управления. Последним переданы некоторые функции центрального управления, широкие полномочия предоставлены губернаторам и генерал-губернаторам, возвышен институт губернаторства. Управлению придана сословно-дворянская социальная направленность.

Усовершенствовано общественное сословное управление. Дворянству и городам жалованы некоторые права ограниченного законом самоуправления, корпоративной организации, функционирования на основе законов империи, под контролем царской администрации. Изменено и ужесточено государственное управление духовенством, крестьянством и казачеством. Осуществлена полицеизация управления, особенно местного, уездного, во главе которого поставлены полицейские чины, созданы специальные полицейские управы благочиния. Система государственного управления реформирована чисто административными методами. Проигнорированы прогрессивные идеи отечественных и западных мыслителей, депутатов Уложенной комиссии, зарубежный опыт организации управления, движения к гражданскому обществу, конституции, всесословному представительному управлению.

Усилия Екатерины II и Павла I в сфере управления имели ярко выраженный охранительно-традиционалистский характер, укрепляли феодальные устои, консерватизм системы государственного управления, отдаляли Россию от Запада, где распространялись и утверждались реформистскими и революционными способами демократические процессы, создавали предпосылки для дальнейшего отставания страны, неадекватно отражали назревавшие объективные потребности XVIII в. Павловская «контрперестройка» обнаружила неустойчивость самодержавно-абсолютистского государственного управления, чередование в нем «просвещенных» и деспотических начал, организационную слабость его звеньев, нарастание крайней бюрократической централизации, вмешательства монарха во все сферы, уровни, детали управления, жесткой регламентации в организации и деятельности управленческих структур и элиты. Абсолютистскому управлению придавались черты военно-полицейской диктатуры.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Политическая элита Древней Руси и Московского царства: Становление

1. Акты относящиеся к истории Земских Соборов [Текст]. – М., 1909.
2. Алексеев, Ю.Г. Под знаменем Москвы [Текст] / Ю.Г. Алексеев. – М., 1992.
3. Альшиц, Д.Н. Начало самодержавия в России [Текст] / Д.Н. Альшиц. – М., 1988.
4. Ахиезер, А.С. Россия: критика исторического опыта [Текст] / А.С. Ахиезер. М., 1991. Ч. 1-3.
5. Бакланова, Н.А. Обстановка Московских приказов в XVII в. [Текст] / Н.А. Бакланова // Труды Государственного исторического музея. – М., 1926. – Вып. 3.
6. Белокуров, С.А. О Посольском приказе [Текст] / С.А. Белокуров. – М., 1906.
7. Богословский, М.М. Земское самоуправление на русском севере в XVII в. [Текст] / М.М. Богословский. – М., 1909–1912. – Т. 1–2.
8. Богоявленский, С.К. Приказные судьи XVII в. [Текст] / С.К. Богоявленский. – М., 1946.
9. Буганов, В.И. Куликовская битва [Текст] / В.И. Буганов. – М., 1980.
10. Буганов, В.И. Мир истории: Россия в XVII столетии [Текст] / В.И. Буганов. – М., 1989.
11. Буганов, В.И. Крестьянская война в России начала XVII века [Текст] / В.И. Буганов. – М., 1976.
12. Вернер, И.И. О времени и причинах образования Московских приказов [Текст] / И.И. Вернер. – М., 1903.
13. Веселовский, С.В. Приказный строй управления Московского государства [Текст] / С.В. Веселовский. – Киев, 1912.
14. Горский, А.А. Москва, Тверь и Орда в 1300–1339 гг. [Текст] / А.А. Горский // Вопросы истории. – 1995. – № 4.
15. Горсей, Д. Записки о России: XVI – начало XVII в. [Текст] / Д. Горсей. – М., 1990.
16. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права [Текст] / А.Д. Градовский. – СПб., 1876. – Т. 1.
17. Греков, Б.Д. Киевская Русь [Текст] / Б.Д. Греков. – М., 1949.
18. Греков, Б.И. Мир истории: русские земли XIII–XV вв. [Текст] / Б.Д. Греков. – М., 1986.
19. Гумилев, Л.Н. Древняя Русь и Великая Степь [Текст] / Л.Н. Гумилев. – М., 1992.
20. Гумилев, Л.Н. От Руси к России [Текст] / Л.Н. Гумилев. – М., 1992.

21. Гурлянд, И.Я. Ямская гоньба в Московском государстве до конца XVII в. [Текст] / И.Я. Гурлянд. – Ярославль, 1900.
22. Гурлянд, И.Я. Приказ великого государя тайных дел [Текст] / И.Я. Гурлянд. – Ярославль, 1902.
23. Данилевский, Н.Я. Россия и Европа [Текст] / Н.Я. Данилевский. – М., 1991.
24. Дворниченко, А.Ю. Русские земли Великого Княжества Литовского: очерки истории общины, сословий, государственности до начала XVI в. [Текст] / А.Ю. Дворниченко. – М., 1995.
25. Демидова, Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма [Текст] / Н.Ф. Демидова. – М., 1989.
26. Дьяконов, М. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси [Текст] / М. Дьяконов. – М.–Л., 1926.
27. Егоров, В.Л. Историческая география Золотой Орды в XIII–XIV вв. [Текст] / В.Л. Егоров. – М., 1985.
28. Зимин, А.А. О складывании приказной системы на Руси [Текст]: Доклады и Сообщения института истории Академии наук / А.А. Зимин. – М., 1954. – Вып. 3.
29. Зимин, А.А. Реформы Ивана Грозного [Текст] / А.А. Зимин. – М., 1960.
30. Зимин, А.А. Опричнина Ивана Грозного [Текст] / А.А. Зимин. М., 1964.
31. Зимин, А.А. Россия на пороге Нового времени [Текст] / А.А. Зимин. М., 1972.
32. Зимин, А.А. Россия времен Ивана Грозного [Текст] / А.А. Зимин, А.Л. Хорошкевич. – М., 1982.
33. Златоструй: Древняя Русь X–XIII вв. [Текст]. – М., 1990.
34. Забелин, И.Е. Домашний быт русских царей в XVI и XVII столетиях [Текст] / И.Е. Забелин. – М., 1990.
35. История Отечества в лицах. С древнейших времен до конца XVII в.: Биографическая энциклопедия [Текст]. – М., 1993.
36. Иностранцы о древней Москве: Москва XV–XVII вв. [Текст]. – М., 1991.
37. Казакова, А.Н. Русско-ливонские и русско-ганзейские отношения (конец XIV – начало XVI в.) [Текст] / А.Н. Казакова. – Л., 1975.
38. Ключевский, В.О. Боярская Дума Древней Руси [Текст] / В.О. Ключевский. – П., 1919.
39. Ключевский, В.О. Сказания иностранцев о Московском государстве [Текст] / В.О. Ключевский. – М., 1991.
40. Кобрин, В.Б. Власть и собственность в средневековой России XV–XVI вв. [Текст] / В.Б. Кобрин. – М., 1985.
41. Кобрин, В.Б. Иван Грозный [Текст] / В.Б. Кобрин. – М., 1989.

42. Кобрин, В.Б. Иван Грозный: Избранная рада или опричнина? [Текст] / В.Б. Кобрин // История Отечества: Люди, идеи, решения. – М., 1991. – Кн. 1.
43. Кобрин, В.Б. Смутное время: Утраченные возможности [Текст] / В.Б. Кобрин // История Отечества: Люди, идеи, решения. – М., 1991. – Кн. 1.
44. Коркунов, Н.М. Русское государственное право [Текст] / Н.М. Коркунов. – СПб., 1893. Т. 1–2.
45. Корецкий, В.И. Формирование крепостного права и первая крестьянская война в России [Текст] / В.И. Корецкий. – М., 1975.
46. Кузьмин, А.Г. Падение Перуна: становление христианства на Руси [Текст] / А.Г. Кузьмин. – М., 1988.
47. Курбатов, Г.Л. Христианство: Античность. Византия. Древняя Русь [Текст] / Г.Л. Курбатов, Э.Д. Фролов, И.Я. Фроянов. – Л., 1988.
48. Кучкин, В.А. Русь под игом: как это было [Текст] / В.А. Кучкин. – М., 1991.
49. Кучкин, В.А. Формирование государственной территории Северо-Восточной Руси в X–XIV вв. [Текст] / В.А. Кучкин. – М., 1984.
50. Лихачев, Д.С. Человек в литературе Древней Руси [Текст] / Д.С. Лихачев. – М., 1970.
51. Любимов, Л.Д. Искусство Древней Руси [Текст] / Л.Д. Любимов. – М., 1974.
52. Маньков, А.Г. Уложение 1649 года – кодекс феодального права России [Текст] / А.Г. Маньков. – Л., 1980.
53. Мавродин, В.В. Образование Древнерусского государства и формирование древнерусской народности [Текст] / В.В. Мавродин. – М., 1971.
54. Медушевский, А.Н. Российская государственность XVII–XIX вв. в сравнительно-историческом освещении [Текст] // Вестник высшей школы. – 1990. – № 1–4.
55. Наместничьи, губные и земские уставные грамоты Московского государства [Текст]. – М., 1909.
56. Новосельцев, А.П. Пути развития феодализма (Закавказье, Средняя Азия, Русь, Прибалтика) [Текст] / А.П. Новосельцев, В.Т. Пашуто, Л.В. Черепнин. – М., 1972.
57. Носов Н.Е. Очерки истории местного управления Русского государства первой половины XVI в. [Текст]. – М.: АН СССР, 1957.
58. Откуда есть пошла Русская земля: VI–X века. [Текст]. – М., 1986. – Кн. 1–2.
59. Очерки истории русской культуры XIII–XV вв. [Текст]. – М., 1970. – Ч. 1–2.
60. Очерки истории СССР (XVI в.) [Текст]. – М., 1955.
61. Очерки русской культуры XVI в. [Текст]. – М., 1977. – Ч. 1–2.
62. Очерки истории СССР (XVII в.). [Текст]. – М., 1955.
63. Переписка Ивана Грозного с Андреем Курбским [Текст]. – М., 1979.

64. Павлов, А.И. Государев двор и политическая борьба при Борисе Годунове (1584–1605) [Текст] / А.И. Павлов. – СПб., 1992.
65. Проезжая по Московии: Россия XVI–XVII веков глазами дипломатов [Текст]. – М., 1991.
66. Романов, Б.А. Люди и нравы Древней Руси [Текст] / Б.А. Романов // От Корсуня до Калки. – М., 1990.
67. Ротенберг, С.С. Монархия с Боярской Думой (К вопросу об установлении самодержавия в России) [Текст] / С.С. Ротенберг // Ученые записки Московского государственного педагогического института. – М., 1946. – Т. 35. – Вып. 2.
68. Рыбаков, Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII–XIII вв. [Текст] / Б.А. Рыбаков. – М., 1993.
69. Рыбаков, Б.А. Мир истории: начальные века русской истории [Текст] / Б.А. Рыбаков. – 2-е изд. – М., 1987.
70. Рыбаков, Б.А. Язычество древних славян [Текст] / Б.А. Рыбаков. – М., 1981.
71. Садиков, П.А. Очерки по истории опричнины [Текст] / П.А. Садиков. – М., 1950.
72. Сахаров, А.Н. Дипломатия Древней Руси [Текст] / А.Н. Сахаров. – М., 1980.
73. Сахаров, А.М. Образование и развитие Российского государства в XIV–XVII вв. [Текст] / А.М. Сахаров. – М., 1969.
74. Скрынников, Р.Г. Борис Годунов [Текст] / Р.Г. Скрынников. – М., 1975.
75. Скрынников, Р.Г. Государство и церковь на Руси: XIV–XVI вв. [Текст] / Р.Г. Скрынников. – Новосибирск, 1991.
76. Скрынников, Р.Г. Иван Грозный [Текст] / Р.Г. Скрынников. – М., 1976.
77. Скрынников, Р.Г. Самозванцы в России в начале XVII века.: Григорий Отрепьев [Текст] / Р.Г. Скрынников. – Новосибирск, 1990.
78. Скрынников, Р.Г. Социально-политическая борьба в Русском государстве в начале XVII в. [Текст] / Р.Г. Скрынников. – Л., 1985.
79. Скрынников, Р.Г. Царство террора [Текст] / Р.Г. Скрынников. – СПб., 1992.
80. Смирнов, И.И. Внутренняя политика Русского государства 30-60-х гг. XVI в. [Текст] / И.И. Смирнов. – М., 1959.
81. Соборное Уложение царя Алексея Михайловича. 1649 г. [Текст] // Памятники русского права. – М., 1957. – Вып. 6.
82. Сперанский, А.Н. Очерки по истории Приказа каменных дел [Текст] / А.Н. Сперанский. – М., 1930.
83. Судебники XV–XVI вв. [Текст]. – М.–Л., 1952.
84. Талина, Г.В. Царь Алексей Михайлович: Личность, мыслитель, государственный деятель [Текст] / Г.В. Талина. – М., 1996.

85. Тихомиров, М.Н. Древняя Москва XII–XV вв. Средневековая Россия на международных путях XIV–XV вв. [Текст] / М.Н. Тихомиров. – М., 1992.

86. Тихомиров, М.И. Сословно-представительные учреждения (Земские Соборы) в России XVI в. [Текст] / М.И. Тихомиров // Вопросы истории. – 1958. – № 5.

87. Факторы самобытности русской истории [Текст] // Россия и мир. – 1994. – Т. 1–2.

88. Федотов, Г. Святые Древней Руси [Текст] / Г. Федотов. М., 1990.

89. Фроянов, И.Я. Киевская Русь: Очерки социально-политической истории [Текст] / И.Я. Фроянов. – Л., 1980.

90. Черепнин, Л.В. Образование Русского централизованного государства в XIV–XV вв. [Текст] / Л.В. Черепнин. – М., 1960.

91. Черепнин, Л.В. Земские соборы Российского государства в XVI–XVII вв. [Текст] / Л.В. Черепнин. – М., 1978.

92. Чернов, А.В. О классификации центральных государственных учреждений XVI–XVII вв. [Текст] / А.В. Чернов // Исторический архив. – 1958. – № 1.

93. Чернов, А.В. К истории Поместного приказа [Текст] / А.В. Чернов // Труды Московского государственного историко-архивного института. – 1957. – Т. 9.

94. Чичерин, Б. Областные учреждения в России в XVI в. [Текст] / Б. Чичерин. – М., 1890.

95. Шумаков, С.А. К истории Московских приказов [Текст] / С.А. Шумаков // Юридические записки. – 1911. – Вып. 3.

96. Шмидт, С.О. Челобитенный приказ в середине XVI столетия [Текст] / С.О. Шмидт // Известия АН СССР. Серия истории и философии. – 1950. – Т. 7.

97. Яковлев, А. Приказ сбора ратных людей [Текст] / А. Яковлев. – М., 1917.

2. Политическая элита Российской империи: Расцвет.

1. 200-летие Кабинета Его Императорского Величества (1704–1904) [Текст]. – СПб., 1911.

2. Акты царствования Екатерины II [Текст]. – М., 1937.

3. Альшиц, Д.Н. Начало самодержавия в России [Текст] / Д.Н. Альшиц. – М., 1988.

4. Андреевский, И. О наместниках, воеводах и губернаторах [Текст] / И. Андреевский. – СПб., 1864.

5. Анисимов, Е.В. Податная реформа Петра I [Текст] / Е.В. Анисимов. – Л., 1982.

6. Анисимов, Е.В. Россия в XVIII – первой половине XIX в. [Текст] / Е.В. Анисимов, А.Б. Каменский. – М., 1994.
7. Бабурин, Д.С. Очерки по истории Мануфактур-коллегии [Текст] / Д.С. Бабурин. – М., 1939.
8. Бескровный, Л.Г. Русская армия и флот в XVIII в.: Очерки [Текст] / Л.Г. Бескровный. – М., 1958.
9. Блинов, И. Губернаторы [Текст] / И. Блинов. – СПб., 1905.
10. Богословский, М.М. Административные преобразования Петра Великого в 1699–1700 гг. [Текст] / М.М. Богословский // Известия Академии наук СССР. VII серия отделения гуманитарных наук. – 1928. – № 4-7; 1929. – № 1-4.
11. Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого [Текст] / М.М. Богословский. – М., 1902.
12. Боровой, С.Я. Кредит и банки России (середина XVII – 1861 г.) [Текст] / С.Я. Боровой. – М., 1958.
13. Брикнер, А.Г. История Екатерины II [Текст] / А.Г. Брикнер. – М., 1991. – Т. 1–2.
14. Буганов, В.И. Петр Великий и его время [Текст] / В.И. Буганов. – М., 1989.
15. В борьбе за власть: Страницы политической истории России XVIII в. [Текст]. – М., 1988.
16. Веретенников, В.И. Из истории Тайной канцелярии. 1731–1762 [Текст] / В.И. Веретенников. – Харьков, 1911.
17. Веретенников, В.И. История Тайной канцелярии петровского времени [Текст] / В.И. Веретенников. – Харьков, 1910.
18. Веретенников, В.И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России до екатерининского времени [Текст] / В.И. Веретенников. – Харьков, 1915.
19. Волкова, И.В. Феномен дворцовых переворотов в политической истории России XVII–XX вв. [Текст] / И.В. Волкова, И.В. Курукин // Вопросы истории. – 1995. – № 5–6.
20. Градовский, А.Д. Начало русского государственного права [Текст] / А.Д. Градовский. – СПб., 1876. – Т. 1-3.
21. Гернет, М.Н. История царской тюрьмы [Текст] / М.Н. Гернет. – М., 1941. – Т. 1.
22. Готье, Ю.Б. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II [Текст] / Ю.Б. Готье. – М., 1913. – Т. 1; М., 1914. – Т. 2.
23. Горсей, Д. Записки о России: XVI – начало XVII в. [Текст] / Д. Горсей. – М., 1990.
24. Градовский, А.Д. Высшая администрация XVIII в. и генерал-прокурор [Текст] / А.Д. Градовский. – СПб., 1904. – Т. 1.

25. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права [Текст] / А.Д. Градовский. – СПб., 1876. – Т. 1.
26. Григорьев, В. Реформа местного управления при Екатерине II [Текст] / В. Григорьев. – СПб., 1910.
27. Гумилев, Л.Н. От Руси к России [Текст] / Л.Н. Гумилев. – М., 1992.
28. Давидович, А.М. Русский абсолютизм [Текст] / А.М. Давидович // Труды научной сессии Всесоюзного института юридических наук 1–6 июля 1946. – М., 1947.
29. Дитятин, И.И. Устройство и управление городов в России [Текст] / И.И. Дитятин. – СПб., 1875–1877. – Т. 1–2.
30. Демидова, Н.Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма [Текст] / Н.Ф. Демидова. – М., 1989.
31. Забелин, И.Е. Домашний быт русских царей в XVI и XVII столетиях [Текст] / И.Е. Забелин. – М., 1990.
32. Записки императрицы Екатерины II [Текст]. – М., 1990.
33. Записки княгини Е.Р. Дашковой [Текст]. – М., 1990.
34. Записки сенатора И.В. Лопухина [Текст]. – М., 1990.
35. Зимин, А.А. Россия на пороге Нового времени [Текст]. – М., 1972.
36. История Отечества в лицах. С древнейших времен до конца XVII в.: Биографическая энциклопедия [Текст]. – М., 1993.
37. История Сената за 200 лет [Текст]. – СПб., 1911. Т. 1-2.
38. Каменский, А.Б. «Под сенью Екатерины...»: Вторая половина XVIII в. [Текст] / А.Б. Каменский. – СПб., 1992.
39. Каменский, А.Б. Сословная политика Екатерины II [Текст] / А.Б. Каменский // Вопросы истории. – 1995. – № 3.
40. Клочков, М. Очерки правительственной деятельности времени Павла I [Текст] / М. Клочков. – СПб., 1916.
41. Ключевский, В.О. Западное влияние в России после Петра I [Текст] / В.О. Ключевский // Неопубликованные произведения. – М., 1983.
42. Князьков, С. Очерки из истории Петра Великого и его времени [Текст] / С. Князьков. – М., 1990.
43. Кобрин, В.Б. Власть и собственность в средневековой России (XV–XVI вв.) [Текст] / В.Б. Кобрин. – М., 1985.
44. Корецкий, В.И. Формирование крепостного права и первая крестьянская война в России [Текст] / В.И. Корецкий. – М., 1975.
45. Коркунов, Н.М. Русское государственное право [Текст] / Н.М. Коркунов. СПб., 1893. – Т. 1–2.
46. Корф, С.А. Дворянство и его сословное управление [Текст] / С.А. Корф. – СПб., 1906.
47. Мавродин, В.В. Крестьянская война под руководством Пугачева [Текст] / В.В. Мавродин. – М., 1973.

48. Мавродин, В.В. Классовая борьба и общественно-политическая мысль в России в XVIII веке (1773–1790 гг.) [Текст] / В.В. Мавродин. – М., 1975.
49. Мавродин, В.В. Рождение новой России [Текст] / В.В. Мавродин. – Л., 1988.
50. Медушевский, А.Н. Российская государственность XVII–XIX вв. в сравнительно-историческом освещении [Текст] / А.Н. Медушевский // Вестник высшей школы. – 1990. – № 1–4.
51. Медушевский, А.Н. Утверждение абсолютизма в России [Текст] / А.Н. Медушевский. – М., 1994.
52. Молчанов, Н.Н. Дипломатия Петра Первого [Текст] / Н.Н. Молчанов. – М., 1984.
53. Мрочек-Дроздовский, П.Н. Областное управление России XVIII в. [Текст] / П.Н. Мрочек-Дроздовский. – М., 1876.
54. Основные законодательные акты, касающиеся высших государственных учреждений в России XVIII в. и в первой половине XIX в. [Текст]. – М., 1909.
55. Очерки русской культуры XVIII в. [Текст]. – М., 1986–1990. – Ч. 1–4.
56. Павленко, Н.И. Птенцы гнезда Петрова [Текст] / Н.И. Павленко. – М., 1988.
57. Павленко, Н.И. Полудержавный властелин [Текст] / Н.И. Павленко. – М., 1989.
58. Павленко, Н.И. Петр Великий [Текст] / Н.И. Павленко. – М., 1990.
59. Павленко, Н.И. Развитие металлургической промышленности России в первую половину XVIII в. [Текст] / Н.И. Павленко. – М., 1953.
60. Пажитнов, К.А. Проблема ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма [Текст] / К.А. Пажитнов. – М., 1952.
61. Реформы Петра I: Сборник документов [Текст]. – М., 1937.
62. Сивков, К.В. Тайная экспедиция, ее деятельность и документы // Ученые записки Государственного педагогического института [Текст] / К.В. Сивков. – М., 1946. – Вып. 2.
63. Соловьев, С.М. Публичные чтения о Петре Великом [Текст] / С.М. Соловьев // Чтения и рассказы по истории России. – М., 1990.
64. Троицкий, С.М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в.: Формирование бюрократии [Текст] / С.М. Троицкий. – М., 1974.
65. Чистяков, А.С. История Петра Великого [Текст] / А.С. Чистяков. – М., 1992.
66. Эйдельман, Н. «Революция сверху» в России [Текст] / Н. Эйдельман. – М., 1989.
67. Эйдельман, Н.Я. Твой восемнадцатый век: Прекрасен наш союз [Текст] / Н.Я. Эйдельман. – М., 1992.

О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА ДРЕВНЕЙ РУСИ И МОСКОВСКОГО ЦАРСТВА: СТАНОВЛЕНИЕ	8
1.1. От Древней Руси к русскому централизованному государству	8
1.2. Московское царство	36
2. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: РАСЦВЕТ	66
2.1. От абсолютной монархии Петра I к «просвещенному абсолютизму» Екатерины II	66
2.2. От «просвещенного абсолютизма» Екатерины II к «военно-полицейскому самодержавию» Павла I	119
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	147
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	152

Научное издание

Морозов Сергей Дмитриевич

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА РОССИИ:
ОТ РЮРИКА ДО ПАВЛА I

Монография

В авторской редакции
Верстка Н.В. Кучина

Подписано в печать 16.10.14. Формат 60x84/16.
Бумага офисная «Снегурочка». Печать на ризографе.
Усл.печ.л. 9,4. Уч.-изд.л. 10,125. Тираж 500 экз. 1-й завод 100 экз.
Заказ № 351.

Издательство ПГУАС.
440028, г. Пенза, ул. Германа Титова, 28