

# ЛЕКЦИЯ

## LXVII

---

ПРЕОБРАЗОВАНИЕ СЕНАТА.  
СЕНАТ И ГЕНЕРАЛ-ПРОКУОР.  
НОВЫЕ ПЕРЕМЕНЫ В МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ.  
КОМИССАРЫ ОТ ЗЕМЛИ. МАГИСТРАТЫ.  
НАЧАЛА НОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ.  
РАЗЛИЧИЕ ОСНОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО И ОБЛАСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ.  
РЕГЛАМЕНТЫ. НОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЛЕ. РАЗБОИ

### ПРЕОБРАЗОВАНИЕ СЕНАТА.

Коллежская<sup>1\*</sup> реформа произвела большие перемены на верху и внизу управления, прежде всего в положении Сената. Лет девять Сенат один составлял все правительство и чуть не все центральное управление: все приказные палаты, как писал сенатский обер-секретарь, зависели от господ сенаторов, образуя как бы ведомственные канцелярии Сената. Получая указы царя по текущим делам — финансовым, военно-хозяйственным, рекрутским, вексельным, откупным, он разъяснял их подчиненным центральным и областным учреждениям, указывал меры для их исполнения и в то же время разбирал и решал множество административных и судных дел, поступавших к нему из этих учреждений и от частных лиц. Из всего состава предоставленной ему власти всего сильнее напряжена была его распорядительно-исполнительная функция. «Теперь все на них положено», «теперь все у вас в руках», писал Петр, указывая за всем обращаться не к нему, а к сенаторам. Коллегии сняли с Сената эту черную работу, получив каждая известную самостоятельную власть в пределах своего ведомства. При большем досуге Сенат мог шире развернуть свои руководительные и наблюдательные полномочия. Коллегии поставлены в прямую зависимость от Сената; туда вносили они дела, которых не могли решить сами; туда же обращались и частные лица с жалобами на задержку решения их дел коллегиями. И

распоряжения самого Петра по текущим делам по мере углубления его мысли в сущность и задачи государственного строительства получали все более учредительный характер, вызывая потребность предварительного обсуждения, законодательной разработки. Указы к исполнению превращались в запросы или предложения к «рассмотрению», и Сенат, оставаясь высшим блестителем правосудия и государственной экономии, из ответственного приказчика становился компетентным советником<sup>1а</sup>. Петр сам вовлекал Сенат в законосовещательную и законоподготовительную роль. Указ его теряет решительный тон, требует не исполнения, а законопроекта. В 1720 г. он предписывает детей беглых крестьян не выдавать вместе с отцами, а «быть им тут, где родились», но прибавляет: «О сем совет учинить в Сенате письменно, так ли, или иначе быть, дабы в сем конфузии после не было». Или в 1722 г. он требует, чтобы дела, которых Сенат не может решить без доклада, он обсуждал предварительно и к докладу непременно прилагал высказанные при обсуждении мнения, «понеже без того его величеству одному определить трудно»<sup>1б1\*</sup>. Иногда<sup>2</sup> Петр как бы сам становился в ряды сенаторов, предлагая свою мысль на их обсуждение. Ему крайне нужно было провести обводный Ладожский канал, но он затруднялся решить, как это сделать, и в 1718 г. писал Сенату: «Я свое мнение прилагаю при сем и вам в рассуждение отдаю; но так ли, или иначе, однако, конечно надобно». Вопрос решен был Сенатом «иначе», не совсем согласно с мнением Петра, как видно из последовавшего вскоре указа. Так Сенат, оставаясь высшим местом подчиненного управления, как распорядительная и надзирающая власть, действующая в силу данного закона, становился участником верховного управления, как законосовещательное учреждение. Вместе с тем возникала потребность установить форму закона и его отличие от простого административного распоряжения<sup>2</sup>. Петр<sup>3\*</sup> отказывал себе и Сенату в праве давать словесные указы. По Генеральному регламенту 28 февраля 1720 г. для коллегий в законодательном порядке обязательны только письменные указы царя и Сената. Но в толковании пояснена разница между указами «в действие производить», к исполнению, и указами «к сочинению действия», к установлению способа исполнения. В последнем случае «и словесно приказать можно», чтобы о том совещались; но по утверждении принятого на совещании плана исполнения без письменного указа к исполнению не приступать<sup>3а</sup>. В случае нужды Сенату совместно с Синодом предоставля-

лось обходиться и без «утверждения»: в письме Синоду 1722 г. из персидского похода одни дела царь отказывается решить заочно, без совещания с Синодом и Сенатом; с другими можно повременить: «Бог даст, при возвращении своем оные решим»; о делах неотложных пусть пишут ему только «для ведома, а решить можете обще с Сенатом до моей апробации, понеже как возможно из такой дальности мне указы на дела давать». Очевидно, это письмо — указ «в действо производить», а не «к сочинению действия», и царь заранее обещает опробовать не только решение, но и самое исполнение: иначе или неотложные дела теряли силу неотложности, или выходило предварительное исполнение с опасностью его отмены. Двойственное значение Сената, как участника в законодательстве и вместе как высшего органа подзаконной исполнительной власти, отражалось и на ходе его устроения. Не сразу удалось Петру установить состав Сената, и допущенные при этом колебания он откровенно признал своими ошибками. При учреждении коллегий он указал их президентам сидеть в Сенате; Сенат получал вид комитета министров. Трудно сказать, с какой стороны внушен был этот указ. Так бывало в Швеции; так предлагал и один прожектор из иноземцев. Но присутствие начальников приказов было обычно и в старой Боярской думе, а сменившая ее министерская консилия нередко только из них и составлялась. Опять создавалось перекрестное отношение, на этот раз замеченное Петром: президенты коллегий, как сенаторы, становились начальниками своих коллежских товарищ, а как главы учреждений, ответственных перед Сенатом, были подчинены самим себе, как сенаторам. Притом президенты-сенаторы не были в состоянии справляться и с сенатскими, и с коллежскими делами. В 1722 г. президентов указано оставить в Сенате, а на их места выбрать других; «сие сначала не осмотря учинено, что ныне исправить надлежит», — прибавлял указ, поясняя, что дело сенаторов непрестанно трудиться о распорядке государства и правом суде и смотреть над коллегиями, «яко свободные от них, а ныне сами будущие во оных, как могут сами себя судить?» Только президенты трех важнейших коллегий, Иностранной и обеих воинских, призывались в Сенат в особых случаях. Но и в этой перемене сенатского состава опять колебание: Петру приходилось бороться с недостатком «заобычных» людей, годных быть сенаторами, и четыре месяца спустя коллежским президентам велено было «для малолюдства» сидеть в Сенате равно с другими, только двумя днями в неделю реже<sup>363\*</sup>.

## СЕНАТ И ГЕНЕРАЛ-ПРО-

КУРОР. Сенат<sup>4</sup> облечен был весьма обширными полномочиями. Указом призванный непрестанно трудиться «о распорядке государства», об устройстве правления, дотоле «не распоряженного», не упорядоченного, он в общей перестройке управления сверху донизу, предпринятой Петром в последние годы, являлся руководителем, пользовался чуть не учредительным значением, насколько это было возможно при носителе власти, подобном Петру, распределял права, создавал юридические нормы, в силу повеления «денег как возможно сбирать» вводил новые налоги, разрабатывал мимолетные указы царя, должен был угадывать еще не сформировавшуюся мысль законодателя. Без согласия Сената нельзя было ничего начинать, тем менее вершить; он — заместитель собственной его величества персоны в ее отсутствие; закон ставил его рядом с высшими на земле авторитетами — богом, царем и «всем честным светом». Но трудно было приподнять действительное положение Сената и его личный состав до уровня столь высоких определений, даже сняв с них риторическую окраску. Он был проводником самодержавной воли, не имея своей собственной; его полномочия были приказчикья, а не хозяйственного характера, не права, а ответственные поручения; он — механический прибор управления, а не политическая сила. За каждую ошибку или недогадку ему грозила не министерская отставка, а хозяйственная расправа: «Вы это на смех сделали, взявши взятки, по старым глупостям, и когда ко мне приедете, то у вас совершенно иначе об этом спросится». Личный состав учреждений отвечал такому с ним обращению: в первое время он воспринял в себя заурядных чиновников и не улучшился с учреждением коллегий, когда в него вошли ранговые и родовитые сановники: князь Меншиков, князь Д. Голицын и др. За Сенатом надобно было присматривать<sup>4</sup>. Устройство<sup>5\*</sup> надзора за высшим учреждением, которое само надзирало за всем управлением, было мудрым делом; его надобно было согласовать с формами ответственности. Такими формами были царский выговор всему Сенату и денежный штраф, налагаемый на отдельных сенаторов наравне с канцеляристами. В 1719 г. целый пяток сенаторов был оштрафован за неправое решение дел. Но такие формы роняли учреждение и должность в глазах подчиненных и управляемых, а Петру надобно было не только исправлять сенаторов, но и беречь авторитет Сената, как необходимое условие его успешной деятельности. В интересе служебной дисципли-

ны Петр прибегал к отеческому негласному способу исправления досадивших ему сановников: отколотив дубинкой наедине в своей токарной мастерской князя Меншикова или ему подобного дельца, он звал его на обед как ни в чем не бывало. Для Сената во избежание огласки он заменил взыскание предупреждением. Перепробованы были различные средства такого надзора. Непослушание чиновников предписаниям высшего начальства и даже царским указам стало при Петре настоящей язвой управления, превосходившей даже смелость старых московских дьяков, которые, бывало, на 15-м указе непременно послать подьячего по делу стойко помечали: «И по тому его великого государя указу подьячий не послан». Не помогали ни штрафы, ни угрозы лишить чина и «весьма отставить», ни даже сослать на каторгу. В 1715 г. при Сенате была учреждена должность *генерального ревизора*, или *надзирателя указов*, на которую назначен был сын известного нам генерал-президента Ближней канцелярии и штатного обер-шута Никиты Зотова, человек образованный, учившийся за границей<sup>5а</sup>. Генеральный ревизор по указу сидел за особым столиком «в той же избе, где Сенат сидит», записывал сенатские указы, следил за своевременным исполнением их и объявлял о неисправных чиновниках Сенату, обязанному немедленно штрафовать виновных, а неисполненное дело «довершивать», в противном случае доносил на сенаторов государю. Далее этого указ не простиral ревизорского воздействия на Сенат. Главное дело ревизора — «дабы все исполнено было». Но из донесений Зотова видим, что поле его надзирательского зрения расширялось поневоле, само собою: сами сенаторы, обязанные карать неисправных чиновников, оказывались неисправнейшими чиновниками, в положенные три дня в неделю не ездили в Сенат, в три года решили только три дела, штрафов не доправляли, на доношения прибыльщиков и на его собственные предложения не обращали внимания. В 1720 г. сделан был более сильный нажим на Сенат; предписано было наблюдать, чтобы здесь «все былоделано порядочно и суетных разговоров, крика и прочего не было», а поступали бы так: «По прочтении дела поговорить и подумать полчаса, разве дело тяжкое и будут просить отсрочки «для мысли», то отложить до завтра, а на неотложное дело прибавить полчаса, час, в крайности до трех часов, и как по песочным часам изойдет срок, тотчас подать бумагу и чернила, чтобы каждый сенатор записал и подписал свое мнение; кто из сенаторов так не сделает, тотчас, все покинув, бежать к

царю, где бы он ни был» и т. д. Кто бы, думали вы, обязан был следить за всем этим, поддерживать порядок в Сенате? Первоприсутствующий, старший сенатор? Нет, обер-секретарь Сената Щукин, правитель сенатской канцелярии и докладчик — не более. Через год обязанности и генерального ревизора и обер-секретаря возложили на военных: один из штаб-офицеров гвардии дежурил в Сенате помесячно для наблюдения за порядком, а кто из сенаторов бранился или невежливо поступал, того дежурный офицер арестовывал и отводил в крепость, давая, разумеется, знать государю. Офицеру, небрежно исполнявшему эти обязанности, указ грозил лишением всего и смертью или шельмованием, отнятием чести и всех прав состояния. Наконец, еще через год приискали настоящего дядьку для правительствающего ребенка: это был генерал-прокурор при Сенате, должность которого наметил указ 12 января 1722 г. Эта должность много заботила Петра. Изменяя своей привычке импровизировать закон, разработка которого предоставлялась Сенату, Петр сам много работал над этим учреждением без содействия Сената, против которого оно и было направлено, читал проекты, соображал свои прежние указы о надзоре за Сенатом — словом, изучал дело; инструкцию генерал-прокурору он несколько раз переделывал даже после ее утверждения, и плодом этих усилий явился указ 27 апреля 1722 г. о должности генерал-прокурора. Здесь повторено многое из прежних узаконений; но есть и важные новости. Во-первых, определяется существование новой должности: «Сей чин яко око наше и стряпчий о делах государственных». Значит, это — представитель верховной власти и государства перед Сенатом. Во-вторых, генерал-прокурор становился прямым начальником сенатской канцелярии, и Сенат оставался без рук и без ног, с одними песочными часами да с правом просить суточной отсрочки «для мысли». Все дела, которых не могли решить коллегии по недоумению или недостатку компетенции, также донесения губернаторов и воевод о делах, не подлежавших ведению коллегий, поступали в Сенат через руки генерал-прокурора; ему же были подчинены фискалы — главное орудие сенатского надзора. Генерал-прокурор становился между Сенатом и подчиненными ему учреждениями; надзор за всем управлением отходил от Сената к генерал-прокурору, под надзором которого состоял и сам Сенат. Далее, генерал-прокурор не только наблюдал за порядком и приличием в Сенате, но и входил в суждение о его действиях по существу и делал ему указания на неправоту

или пристрастие его мнений и приговоров, а в случае несогласия с этими указаниями останавливал дело и доносил государю тотчас или подумав, посоветовавшись, «с кем з благорассудит», но не дольше недели. Риск столкновения личного взгляда с коллективным мнением Сената ослаблялся для генерал-прокурора деликатной оговоркой указа, что неумышленное нарушение долга «в вину не ставить, понеже лучше доношением ошибиться, нежели молчанием», хотя учащенная ошибка «не без вины будет». Притом нежелательно было признать кривым свое сенатское око. Наконец, генерал-прокурору предоставлена была законодательная инициатива. В Боярской думе законодательные вопросы возбуждались своеобразным порядком: или сверху, самим царем, или снизу, начальниками приказов, обыкновенно думными же людьми. Но государь и его Дума — это не разные власти, а одна нераздельная высшая власть. Так, законодательный почин исходил от органических частей Думы. При Петре верховная власть отделилась от исчезнувшего боярского совета, и Сенат явился с большими, но только распорядительными полномочиями; возбуждение законодательных вопросов оставалось делом одного царя, а Петр действовал в обстановке, мешавшей и ему держать законодательный почин в своих руках. Поглощенный войной и внешней политикой, он не мог направлять хода внутренних дел, мог предъявлять военные и финансовые требования, а не ставить законодательные вопросы. Здесь ему нужны были такие же «вымышленники», прожектеры, какие помогали ему в изобретении новых налогов. Сенат стоял всего ближе к делу, и мы видели, как сам Петр толкал его на этот путь, отказываясь давать указы издали заочно, обращаясь к нему с запросами, так ли надобно поступить в известном законодательном случае, или как иначе. Но раздоры, пустые пререкания, неумелое и небрежное ведение дела, уменье накопить к 1722 г. 16 тысяч нерешенных дел — все это помешало Сенату вовремя взять в свои руки нити внутреннего управления, а когда у Петра стало больше досуга, он передал законодательную инициативу своему приставу при Сенате. В выработке законов Сенату оставлена была довольно страдательная роль. Генерал-прокурор, усмотрев дела, не разъясненные законом, предлагал Сенату учинить на них ясные указы, а указ 17 апреля 1722 г. о хранении прав гражданских, который во всех присутственных местах, от Сената «до последних судных мест», должен был всегда стоять на столе, «яко зеркало пред очами судящих», предостерегая их от игры в

закон, как в карты, и от подведения мин «под фортецию правды», — этот строгий и программный указ устанавливал порядок пополнения закона<sup>56</sup>. Возбудив вопрос, генерал-прокурор доставлял Сенату справки о деле, а Сенат не один, а собрав все коллегии, «мыслил и толковал под присягою» и с приложением своего мнения докладывал через генерал-прокурора государю, резолюция которого становилась законом. Таким образом, генерал-прокурор, а не Сенат, становился маховым колесом всего управления; не входя в его состав, не имея сенаторского голоса, был, однако, настоящим его президентом, смотрел за порядком его заседаний, возбуждал в нем законодательные вопросы, судил, когда Сенат поступал право или неправо, посредством своих песочных часов руководил его рассуждениями и превращал его в политическое сооружение на песке. Так же стеснены были и другие полномочия Сената. При нем в одно время с прокуратурой учреждены были еще должности *рекетмейстера* и *герольдмейстера*. Первый ведал «правление дел чelобитчиковых», принимал и рассматривал жалобы на медленное или неправое решение их дел в коллегиях, понуждал решать дела в указные сроки и сам проводил о судейском пристрастии, ходатайствуя за обижаемых. Сенат был высшим блюстителем правосудия; но апелляция на коллегии шла мимо Сената, через рекетмейстера прямо к государю и только по его надписи на апелляционной жалобе переходила в Сенат. Герольдмейстер был преемником Разрядного приказа, вошедшего потом в состав сенатской канцелярии как один из ее столов, и заведовал дворянством и его службой; между прочим, должен был представлять дворян к делам, «когда спросят», для замещения должностей и исполнения поручений. Сенат замещал много должностей, начиная с очень высоких, но только выбирая из двух или трех кандидатов, которых представлял на каждое дворянское место герольдмейстер как достойных<sup>56</sup>. Так учреждения, пристроенные к Сенату как будто со значением вспомогательных его орудий, на деле стесняли его и заслоняли от общества, служили для него валами, оборонявшими эту «фортецию правды», но вместе и мешавшими ее расширению.

НОВЫЕ ПЕРЕМЕНЫ В МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ. Обновление центральных учреждений вело к новой перестройке и областных. Этого требовало единство управления. Перестроив центр по шведским образцам, надобно было согласовать с ним и провинцию.

Притом губернская реформа 1708 г. не оправдала финансовых расчетов, на которых была построена: ни в денежных недосылках и недоборах, ни в злоупотреблениях губернаторы не отстали от прежних приказов; одного из них, сибирского губернатора князя Гагарина, пришлось повесить<sup>52</sup>. В 1718 г. Петр указал выписки из положений о шведских областных учреждениях приносить в Сенат, «где надлежит спускать их с русскими обычаями». Сенат решил ввести шведские учреждения. Петр утвердил это решение 26 ноября 1718 г., указав дать новым учреждениям «инструкции и прочие порядки все против шведского, или что переправя», и с 1720 г. начать новое управление<sup>53</sup>. Сенат занялся росписью нового областного деления. Проводник и истолкователь шведской системы Фик принимал руководительное участие в работе и настаивал на необходимости согласовать размеры административных округов и количество дел с силами управителей, как это наблюдалось в шведском областном устройстве. Но такая точка зрения была непривычна для русского приказного взгляда, боявшегося не изобилия, а недостатка дел, убавляющего канцелярские *акциденции* «за труды», делать же дела кое-как одинаково посильно и в большом, и в малом округе. Притом Швеция и Россия были столь несоизмеримые по территориям величины, что областное деление одной не могло быть точно воспроизведено в другой. Натянув кое-как шведскую административную форму на русские пространства, Сенат дал новому областному устройству такой вид. Удержана была самая крупная областная единица, губерния, не имевшая соответственной в Швеции; только с выделением губерний Нижегородской и Астраханской из Казанской, а Ревельской из Петербургской теперь стало 11 губерний. Значение губерний изменилось: она стала лишь военным и судебным округом, и только в этих отношениях части губерний были подчинены губернскому управлению. Эти части и старались устроить возможно по-шведски. Губерния делилась на *провинции*, подразделявшиеся на *дистрикты*. Провинции заменили собой ландратские доли, только были значительно крупнее их: провинций числилось во всех губерниях до 50, а долей было 146<sup>3/5</sup>,<sup>54</sup>. Провинции, видели мы, начали складываться по местам еще при прежнем губернском порядке; теперь они стали повсеместным подразделением губерний. Притом обер-коменданты, правители прежних провинций, вполне зависели от губернаторов. В росписи губерний по провинциям (29 мая 1719 г.) о последних, за некоторыми исключениями

ями, замечено, что им «надлежит каждой быть особо». Это значило, что провинция, завися от губернатора, как военного правителя и председателя губернского суда, по всем другим делам составляла самостоятельный округ. Во главе провинций поставлены были *воеводы*, на которых возложены были дела финансовые, полицейские и народнохозяйственные. По этим делам воеводы сносились с центральными учреждениями помимо губернаторов, и сам губернатор становился в ряд провинциальных воевод губернии, как правитель провинции губернского города. Выражая эту двойственность своего положения, один губернатор писал, что он и воеводы, каждый в своей провинции, «стали быть особливо, а не в моей диспозиции», т. е. что он сам, как провинциальный воевода, выбыл из своей губернаторской диспозиции, перестал управлять самим собой. При воеводе состояла *земская канцелярия*<sup>57</sup>. Под его ведением и надзором, как подчиненный ему товарищ, *земский камерир*, или *земский надзиратель сборов*, специально заведовал казенными доходами, имея при себе *земскую контору*, а от него зависели *рентмейстер*, или *земский казначей*, хранивший денежные казенные сборы в своей *рентерее*, провинциальном казначействе, и *провиантмейстер*, ведавший хлебные казенные сборы. Низшей единицей областного деления был *дистрикт*. Сенат пытался дать ему статистическое однообразие, на деле не выдержанное, назначив на него не более 2 тысяч тяглых дворов. Некоторые дистрикты совпадали с уездами, другие включали в себя по несколько уездов; реже уезд дробился на несколько дистриктов. Управитель этого округа *земский комиссар* по инструкции нес на себе разнообразные обязанности: финансовые, полицейские, народнохозяйственные, даже нравственно-просветительные; но главнейшей из них был сбор налогов, что делало его дистриктным агентом провинциального камерира; потому вместе с последним он назначался Камер-коллегией. На самом дне областного управления лежали старинные сельские полицейские органы, избиравшиеся на крестьянских сходах, *сотские* и *десятские*. Они утверждались и приводились к присяге воеводой и служили вспомогательными орудиями земского комиссара, но стояли вне чиновной иерархии. Сенат не решился пересадить на русскую административную почву мелкую земскую единицу, какой был шведский церковный приход со своим фохтом и выборными крестьянами для суда и предварительного судебного дознания, потому что «в уездах из крестьян умных людей нет». Сенаторы не

находили в селе того специфического, им только по штату присвоенного ума, который так хорошо понимали тогдашние прибыльщики из крепостных и так прямо характеризовал крестьянин Посошков, написав, что русские правители «русского человека ни во что ставят и во всяких делах за кроху умирают», а пропажу тысячи рублей ни во что поставляют<sup>53</sup>. На владельческих землях настоящей мелкой земской единицей была барская усадьба, чем она стала уже в XVII в. и оставалась чуть не полтора века после Петра.

#### КОМИССАРЫ ОТ ЗЕМЛИ.

Областное население перенесло, кажется, уже довольно административных перестроек и перетасовок при учреждении губерний, долей, провинций, дистриктов; однако его постигла еще пятая переделка. Мы видели, как происходила начавшаяся в 1724 г. с введением подушного налога расквартировка полков; она вводила в местное управление ряд новых учреждений, с ним не согласованных. Ревизские души, назначенные на содержание полка, среди которых полк и размещался, образовали *полковой дистрикт*. Стоимость содержания разных полков, армейских полевых и гарнизонных, была очень разнообразна, колеблясь между 45 и 16 тысячами рублей, и требовала столь же неодинакового числа душевых окладов; потому и полковые округа очень разнообразились по пространству и количеству податного населения, не совпадая ни с провинциальным, ни с земским дистриктным, ни с уездным делением: иной полковой округ составлялся из нескольких земских дистриктов или уездов либо из частей тех и других, принадлежавших к разным смежным провинциям<sup>54</sup>. В местное управление полки вносили не меньше путаницы, чем в областное деление. Подушные сборы и рекрутские наборы были изъяты из ведомства губернских и провинциальных властей и возложены на особых комиссаров, которых в конце 1723 г. выбирали дворяне полкового дистрикта, а на поморском Севере, где не было дворянства, представители тяглых обывателей по уездам, входившим в состав полкового округа. Г. Богословский в своей книге, посвященной областной реформе Петра, выяснил по архивным документам, что этого выборного комиссара от земли, как он назывался, надобно отличать от земского, поставленного во главе дистрикта губернской реформой 1719 г. и назначавшегося Камер-коллегией: тот и другой действовали одновременно, и лишь по местам выборный заменял «камер-коллежского». В специальном,

хотя и важном деле содержания полков были призваны содействовать правительству местные общества, земства, чего совсем не заметно в реформе 1719 г., хотя и любившей украшать местные учреждения и должности в отличие от центральных названием земских, буквально переводя остзейскую административную терминологию (Landcommissar, Landrentmeister и т. п.). Но это участие в местном управлении не оживило старинных дворянских уездных обществ, заглохших под гнетом военной реформы Петра: не было внутреннего корпоративного интереса, ни сословной солидарности, ни взаимной ответственности, ни походного товарищества. Таким интересом не могла стать обязанность ежегодно съезжаться, чтобы под командой полковника учитьвать старого комиссара и выбирать нового для доставки денежного и вещевого довольствия вооруженной массе, вторгнувшейся в местную жизнь. Полковой двор стал властным и требовательным средоточием полицейско-финансового участка, угнетавшим и путавшим областное управление, а для сельского населения, как мы уже видели, эта расквартировка армии была прямым нашествием ста с лишком полков на своих соотечественников.

МЕСТНЫЕ СУДЕБНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ.

Мимоходом отмечу еще одну особенность губернской реформы 1719 г., любопытную больше как признак преобразовательных понятий, чем как факт государственного устройства: в губернском управлении являются особые судебные учреждения, прежде небывальные. Указом 8 января 1719 г. предписано учредить 9 гофферихтов, *надворных судов*, как переведен этот термин в других документах; к этим девяти присоединились еще надворные суды — енисейский и рижский<sup>5к</sup>. Из этих 11 судебных округов только 5 совпадали с губерниями; в 3 губерниях, Петербургской, Рижской и Сибирской, было по два надворных суда, зато в Архангельской и Астраханской не было ни одного. Низшей инстанцией служили *нижние суды* двух составов: коллегиальные, называвшиеся *провинциальными*, устроенные в наиболее важных городах, с обер-ландрихтерами во главе и с несколькими ассессорами, и единоличные, *городовые* или *земские*, суды по незначительным городам с их уездами. Шведское судоустройство было принято за образец и для русского. Здесь прежде всего навевается мысль о намерении Петра провести идею разделения властей, отделения суда от администрации. Но в умах минувших времен надобно осторожно искать своих

любимых мыслей. Составителям проектов и инструкций, вероятно, не чужда была идея разделения властей. Но Петр едва ли понимал суды в смысле особых независимых органов государственного управления, свободных от всякого стороннего давления. Скорее всего он не успел отрешиться от древнерусского взгляда на суд как на отрасль той же администрации; да и в старой приказной системе было несколько специально судных местных приказов, которые при Петре слились в одну общегосударственную Юстиц-коллегию. Подобно тому и в губернской реформе 1719 г. имелось в виду не отделение суда от администрации, а возможное разветвление администрации по роду дел. Петр в интересах исполнительности думал о том, чтобы у важнейших коллегий по внутреннему управлению были особые местные органы: у Камер-коллегии — свои, у Юстиц-коллегии — свои. Они отделяли суд от администрации, как отделял ведомство камерира, собиравшего денежные доходы, от ведомства провиантмейстера, сборщика хлебных запасов. Заемствовать чужое учреждение иесколько легче, чем усвоить идею, положенную в его основание. Эта разница и сказалась в судьбе губернских судебных учреждений. При введении надворных судов в 1719 г. в семь из одиннадцати председателями назначены были главы местной администрации, губернаторы, вице-губернаторы и воеводы; в 1721 г. это стало общим правилом, а в 1722 г. нижние суды были упразднены и судебная власть возвращена провинциальным правителям единолично или с ассессорами. И здесь привозные идеи столкнулись с туземными привычками; обособленная деятельность суда и администрации вела только к усобице между ними: губернаторы и воеводы, вмешиваясь в дела Юстиц-коллегии, «чинили противность и непослушание и помешательство дел», на что горько жаловалась коллегия в 1720 г.<sup>54</sup> Так, отправившись от старого уездного воеводы, призванного непригодным, кружным путем попыток устроиться по-иноzemному, воротились к тому же воеводе, только переместив его из уезда в провинцию.

МАГИСТРАТЫ. Наконец, вслед за коллежской и провинциальной реформой перестроено было и городское сословное управление по тому же иноземному образцу и с такими же самодельными приспособлениями. Губернская реформа 1708 г., превратив московскую ратушу в управу города Москвы, лишила городовые торгово-промышленные общества с их земскими избами и выборными бурмистрами высшего сословного

учреждения, которое их объединяло. Теперь решено было восстановить такой объединяющий центр и тем «всероссийского купечества рассыпанную храмину паки собрать». Как и все, это дело сначала казалось Петру очень легким. На предложение Фика о необходимости уставить градские магистраты и добрыми регулами их снабдить он с легким сердцем положил в 1718 г. резолюцию: «Учинить сие на основании рижского и ревельского регламента по всем городам». В полтора года ничего не было сделано. В начале 1720 г. князю Трубецкому поручено было образовать магистрат в Петербурге, а потом по образцу его такие же сословные коллегиальные учреждения и в других городах. Но и в 1720 г. ничего этого не было сделано. В начале 1721 г. будущему образцовому магистрату дан был регламент, по которому он в звании *Главного магистрата*, подчиненного прямо Сенату, вместе с обер-президентом своим князем Трубецким должен был устроить городовые магистраты, дать им инструкцию и руководить ими. Прошел 1721 год, и опять ничего не было сделано. В начале 1722 г., ободрав неповоротливого обер-президента перспективой категори, Петр предписал кончить все дело в полгода; но инструкция магистратам составлена была только через  $2\frac{1}{2}$  года после этого срока. Устройство магистратского управления соединялось с новым классовым делением тяглого посадского населения. Верхние слои этого населения образовали две гильдии: к первой принадлежали банкиры, крупные, «знатные» купцы, врачи, аптекари, мастера высших ремесел, ко второй — мелочные торговцы и простые ремесленники, которых тогда же велено было устроить в цехи. Все рабочие люди, живущие наймом и черной работой, отнесены были к третьему классу — *подлых людей*, которые в магистратской инструкции хотя и признаны гражданами, но «к знатным и регулярным гражданам» не причислены. Замечу мимоходом, что подлые люди значили тогда просто низшие классы, лежащие *под* верхними, не имея неприятного нравственного значения, приданного этому выражению позднее. Магистратская реформа, объединяя городские общества, изменяла характер городового управления. По указам 1699 г. земские бурмистры выбирались на один год, члены магистрата бессрочно, были бессменны: очевидно, чувствовалась потребность в более устойчивом составе городского управления. Бурмистры избирались всем посадским обществом на посадском сходе из всех разрядов посадского населения; членов магистрата по регламенту выбирали только бургомистры и «первые

мирские люди» и только из «первостатейных», из первой гильдии. Присутствие магистрата в значительных городах состояло из президента, нескольких бургомистров и ратманов. Круг деятельности магистрата был гораздо шире прежней земской избы: в больших городах ему принадлежала судебная власть в своем обществе, равная компетенции надворного суда, не только по гражданским, но и по уголовным делам; только смертные приговоры представлялись на утверждение в Главный магистрат, составлявший также и высшую апелляционную инстанцию для городовых магистратов. Те же магистраты ведали городскую полицию и городское хозяйство, обязаны были заботиться о размножении мануфактур и ремесел, о заведении городских начальных школ, богаделен и т. п. По инструкции магистраты действовали не замкнуто, вели много дел сообща с гражданами или их представителями. Для этого гильдии выбирали из своей среды старшин, а из них старост. Этих гильдейских выборных и самих граждан магистрат должен был призывать в важных делах для «гражданских советов», принимать от гильдейских старост предложения о городских полезах, давать старшинам и старостам «позволение» на переверстку податных окладов, выбирать податных сборщиков «общим с гражданы согла-сием». Но в этих гражданских советах магистрата о делах, касавшихся «всего гражданства», участвовали только гильдейские граждане с их старшинами и старостами, и то лишь с совещательным голосом, а чернорабочие, не причислявшиеся к «регулярным», полноправным гражданам, могли через своих старост и десятских только «доносить» магистрату, ходатайствовать о своих нуждах. Все эти особенности магистратской реформы делали гильдейское гражданство господствующим классом городского общества, городовым патрициатом. Но этим только узаконялось положение высшего купечества, созданное финансовыми порядками еще до Петра. На это купечество падали по общественной раскладке наиболее крупные податные оклады и самые тяжелые службы по казенным поручениям. Выручая сограждан своей капиталистической мочью, оно, естественно, имело и наиболее сильный голос в делах городского общества. Но магистратская реформа ввела небывалое отношение самих магистратов к городским мирам. Магистрат не заменял выборных властей города, старшин и старост, а становился над ними с новыми полномочиями, судебными и административными. Выходя по выборам из того же гильдейского гражданства, которое выбирало этих старшин и старост, и даже

обязанный совещаться с ними, магистрат в то же время распоряжался ими и гражданами, своими избирателями, как власть, становился при своей бессменности начальством городского общества, а не выборным его представительством: в регламенте 1721 г. и в инструкции 1724 г. члены магистрата прямо и названы «действительными начальниками» граждан. При такой постановке магистратов члены их, эти выборные президенты, бургомистры и ратманы, становились простыми чиновниками, и сам закон ставил их на чиновный путь, обещая им за службу чины по табели о рангах, а президентам за выслугу — даже возведение в дворянство. Все это должно было отчуждать магистраты от гражданства, особенно от городской рабочей массы. Так, начав устройство городского управления сословно-земскими избами, Петр закончил реформу сословно-бюрократическими приказными магистратами<sup>54</sup>. Такой поворот произошел от перемены во взгляде Петра на задачи городского самоуправления. В 1699 г. он имел в виду устроить наиболее прибыльный порядок сбора казенных доходов, освободив городских плательщиков от воеводских поборов и притеснений. К 1720 г., когда предпринята была магистратская реформа, взгляд его перешел с узкой, фискальной точки зрения на более широкую, народнохозяйственную: он понял, что необходимо расширить и углубить самые источники государственного дохода, а не просто изловчаться только в усилиях их исчерпать; но для этого надобно было посредством заимствованных зондов добраться до более глубоких и обильных жил, которыми эти источники могли бы питаться. Такие зонды для своих городов он и нашел или ему указали в магистратах, которые так хорошо управляли городами на Западе. Проникшись мыслью, что только благоустроенный народ может давать казне верный и хороший доход, Петр и возложил на магистраты сверх прежних обязанностей по казенным сборам еще важные экономические и образовательные заботы о размножении мануфактур, о распространении грамотности, об общественном призвании. Такие задачи были не под силу городской массе с избираемыми ею годовыми бургомистрами, и Петр передал ведение городских дел «людям добрым и умным» из «знатного» купечества с избираемыми из него же бессрочно властными коллегиями, которые могли бы заставить себя слушаться и почитать. Магистратская инструкция предписывает русским магистратам «честно и чинно себя держать, дабы в такой знатности и почтении были, как и в других государствах». Очевидно, Петру мерещился приз-

рак богатой и влиятельной западноевропейской буржуазии. Расчеты не оправдались, магистратские бургомистры оказались не лучше земских бурмистров; но в этом был уже виноват не один Петр<sup>5\*</sup>.

Наконец я кончил обзор реформ в управлении. Он мог бы быть гораздо короче, но я не заботился о его сокращении. В этой отрасли своей деятельности Петр потерпел всего больше неудач, допустил немало ошибок; но это не были случайные, скоропреходящие явления. Преобразовательные неудачи станут после Петра хроническим недугом нашей жизни, правительственные ошибки, повторяясь, превратятся в технические навыки, в дурные привычки последующих правителей; те и другие будут потом признаны священными заветами великого преобразователя, хотя он сам иногда сознавал свои неудачи и не раз сознавался в своих ошибках. Надобно внимательно выяснить, откуда пошли приемы и привычки управления, преследующие русскую жизнь после Петра на протяжении чуть не двух столетий и не оправдываемые условиями, какими они были вынуждены при Петре.

НАЧАЛА НОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ.

Припомните застольную беседу Петра со своими сотрудниками в 1717 г., когда князь Я. Долгорукий указывал Петру, что среди своих военных и дипломатических успехов он еще очень мало сделал для законодательства, для внутреннего устроения своего государства. С этого именно года Петр приступил к усиленной законодательной работе: в какие-нибудь 5—6 лет сделано было больше, чем делалось прежде и после в 5—6 десятилетий. Устройство коллегий, перестройка, точнее, достройка Сената, вторая губернская реформа, судебные учреждения, магистратская реформа дали управлению окончательный склад, какого успел добиться Петр к концу своей деятельности. Среди колебаний и поворотов назад или в сторону, среди частичных и возвратных преобразовательных приступов то к той, то к другой отрасли управления стали приступать не то обдуманные принципы, не то ощущую достигнутые цели реформы управления. То были: 1) более точное разграничение управления центрального и областного, очень неясно проведенное в старом московском порядке; 2) опыт систематического распределения ведомств по роду дел и в центральном и в областном управлении с решительной попыткой обосновления судебных дел в составе управления; 3) наклонность к не удавшемуся старой московской администрации коллеги-

альному строю учреждений, проведенная довольно твердо в центре и неудачно в провинции; 4) неполно осуществленная мысль создать для центральных коллегий местные исполнительные органы и 5) трехстепенное областное деление.

**ЦЕНТР И ПРОВИНЦИЯ.** Петр не только разграничил центральное и областное управление, но и пытался построить то и другое на различных основах. К этому приводил его довольно своеобразный социальный состав правительственные учреждений в Московском государстве. С этой стороны надобно различать два типа управления — *сословно-аристократический*, когда управлением руководит через своих выборных один господствующий класс или несколько таких классов, и *бюрократический*, когда управление вручается верховной властью людям, знающим дело или считающимся знатоками, без различия их происхождения. В управлении первого типа главная задача, разумеется, — проводить и ограждать интересы правящих классов; второй тип долго считался и может даже казаться теоретически более пригодным к проведению и обеспечению общих государственных и народных интересов. Старое, московское управление было смешанного состава и характера. По своему устройству и по приемам действия, по отношениям своим к верховному правителью-государю и к управляемому обществу оно было похоже на бюрократию: руководящими органами его были назначаемые верховной властью коронные чиновники, которые вели дела канцелярским порядком, без участия общества или при очень слабом, пассивном его участии. Мы уже видели, как в XVII в. постепенно замирала самодеятельность земских учреждений — от волостного старости до земского собора. Но<sup>6</sup> по личному составу эта администрация была сословно-аристократическая: руководящий элемент в ней состоял из людей привилегированного служилого класса, наследственно пользовавшегося своими привилегиями. Дьяки и подьячие, дельцы-разночинцы, элемент приказный, собственно бюрократический, имели подчиненное значение канцелярских делопроизводителей, а выборные или призываемые представители земства, тяглого населения, являлись лишь вспомогательным орудием управления, ответственными исполнителями финансовых поручений правительства. Значит, старое, московское управление отличалось двойственным характером: его можно назвать *сословно-бюрократическим*. Петр поставил управлению на

первом плане двоякую цель: 1) устройство военных сил и финансовых средств государства, 2) устройство народного хозяйства, подъем производительности народного труда как необходимое средство успешного достижения военно-финансовой цели. Очевидно, это две существенно различные задачи: первая — основное дело государства; вторая ближе касается общества. По свойству обеих задач Петр и перестраивал старое, московское управление, которое он называл «нераспоряженным». Не устранив двойственного основания, на котором оно было построено, Петр хотел разъединить составные элементы этого сословно-бюрократического основания, указав тому и другому элементу место в особой сфере управления, одной дать бюрократический характер, в другую ввести сословный элемент. Проведение и обеспечение общегосударственных интересов, устройство военных сил и финансовых средств он возложил на центральное управление. Эта задача требовала от административных органов соответственных знаний, навыков, известной технической подготовки, независимо от социального положения, какое дается происхождением. Так центральное управление получило бюрократический состав: здесь не видим ни участия общества, ни сословного подбора дельцов. На высших правительстенных должностях при Петре встречаем и родовитого боярина, и его бывшего дворецкого, и дворян разных генеалогических степеней, и «счастья баловня безродного», и бывшего подьячего, и много разных иноземцев. Ближайшее руководство народным хозяйством Петр считал делом областного управления под общим надзором центральных учреждений. Преобладающее значение в народном хозяйстве имели два класса: землевладельческое дворянство и высшее гильдейское купечество; в их руках сосредоточивались оба основных капитала страны, земельный и промышленный, на которых держалось народное хозяйство, работой которых питалось хозяйство государевое. Возложив заботу о высших интересах государства на центральное управление с его дельцами-чиновниками, Петр для обеспечения интересов вспомогательных, сводившихся при нем к успехам народного хозяйства, пытался призвать оба эти класса к влиятельному участию в местном управлении, сообщив ему сословно-аристократический характер. Дворянин в селе и губернian и гильдейский гражданин в городе — вот две общественные силы, которые, стоя во главе местных обществ, должны были руководить народным трудом об руку с местными органами центрального управления. Значит,

реформа управления носила не столько политический, сколько технический характер: не вводя новых начал, новый порядок приводил старые в новое сочетание под заимствованными формами по указаниям иноземных знатоков, разложив слитые прежде элементы управления между разными его сферами. Так новое здание управления строилось из старых материалов,— прием, наблюдаемый и в других отраслях преобразовательной деятельности Петра<sup>6</sup>.

### РЕГЛАМЕНТЫ. Последние<sup>7\*</sup>

реформы в управлении подготавливались очень обдуманно. Учреждения и отдельные должности — от Сената до земского комиссара и вальдмейстера — снабжались инструкциями и регламентами. Большею частью это переводы или переработки шведских либо остзейских уставов. В основе их лежит строгий взгляд на государство, широко понимающий задачи управления. Они подробно и пунктуально излагают состав, круг дел, обязанности, ответственность и делопроизводство учреждений. Несмотря на их иноземное происхождение, в них сказалось политическое настроение Петра в последние годы, и в этом их главный интерес. Ему едва ли удалось прочитать все многочисленные проекты и записки Фика и Любераса, уставы и ведомости шведских коллегий; но он принимал деятельное участие в составлении регламентов и зорко следил за ходом административных реформ. Эти работы вводили его в круг понятий и вопросов, которые дотоле он не имел досуга достаточно продумать. Он начинал чувствовать себя отставшим от своего положения и стал легче сознавать свои промахи, больше уважать чужое мнение. Начавшееся брожение мысли произвело поворот в его политическом сознании. Он, веривший прежде только в лица, теперь стал глубже вникать в силу государственных учреждений, в их значение для политического воспитания народа. Он и прежде понимал необходимость такого воспитания: в одном указе 1713 г. он высказывает мысль, что для предупреждения умышленного нарушения государственных интересов «надобно изъяснить именно интересы государственные для вразумления людям»<sup>7a</sup>. Теперь он увидел, что это изъяснение — дело закона и учреждений, так устроенных, чтобы они самой постройкой своей связывали произвол чиновников, а практикой внушали людям чувство законности и понятие государственного интереса. Петр думал, что его новые суды и коллегии сделают это дело, и выражал уверенность, что в них

всякий найдет правду, не обращаясь за ней к самому государю.

НОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА ДЕЛЕ. Эта уверенность была преждевременна. Регламенты и инструкции с широкими государственными задачами не произвели на тех, кого они имели направлять, того же впечатления, какое вынес из них сам законодатель. В нашем законодательстве они имели чисто академическое значение политических трактатов, не став административными нормами. Усовершенствованные формы управления не сразу улучшили самих правителей. Новые учреждения были не по тогдашим плечам, требовали подготовленных и дисциплинированных дельцов, каких не нашлось в наличном служилом запасе. Петр вводил эти учреждения, как расчитливая мать щет своим маленьким детям платье шире и длиннее их роста: подрастут — и будет впору. Но чиновные подростки Петра, все эти тайные, действительные, коллежские советники и асессоры, начали рвать свое платье прежде, чем вросли в его предупредительные размеры. Практика новых учреждений, вскрываемая из архивных бумаг их делопроизводства, не оправдывала расчетов учредителя. Прежде всего трудно было найти людей для замещения многочисленных новых должностей. Петр неохотно обращался к выписке иностранцев. На предложение Фика об этом в 1718 г. он положил резолюцию, что выписных не надо, «искать под рукой». Подручных искали всюду: на дворянских смотрах отбирали годных и назначали на должности в надворные суды и другие учреждения. На герольдмейстере лежала обязательная поставка кандидатов из дворян по запросам из коллегий для определения к делам. Надобно было подготовить служебный резерв. Тот же Фик писал Петру «о нетрудном обучении российских младых детей» для приготовления к службе: стоит только завести надлежащие школы. Петр отвечал: «сделать академию», а пока подыскивать ученых русских и переводить книги по юриспруденции. В поисках надобных людей Петр цеплялся за все наличные средства, то пренебрегая сословными предрассудками, то им покорствуя, предписывал набирать офицеров из грамотных холопов, а секретарей в канцелярии из шляхетства<sup>76</sup>. Дворянских недорослей определяли «юнкерами» в коллегии для навыка в дела. Комплектование служебных штатов затруднялось соперничеством военной службы с гражданской. Главным поставщиком кандидатов на гражданские должности по-прежнему было дворянство;

но из него наиболее годные к службе люди были заняты в полках, а для присутствий и канцелярий оставалось только отпускное, отставное или залежавшееся по усадьбам. К тому же новые учреждения вводили множество новых должностей: Кириллов, обер-секретарь Сената в конце царствования Петра, в своем статистическом сочинении *Цветущее состояние всероссийского государства* (1727 г.) насчитывает служащих по всем ведомствам, в 905 канцеляриях и конторах, управителей, приказных служителей и фискалов 5112 человек — цифра, едва ли достигающая действительности<sup>76</sup>. Но с усложнением служебных штатов скучились на новые расходы и дозволяли служащим «акциденции», неуловимой для надзора чертой отделявшимся от взяток, даже в денежной нужде вычитали у чиновников из жалованья до 25%. В добавок ко всему не было свода законов, отвечающего нуждам времени. Старое Уложение 1649 г. давно устарело: новые слои законодательства легли на него. В 1700 г. составлена была комиссия из высших чинов для его пополнения; она много работала и ничего не сделала. С учреждением Сената кодификационная работа возложена была на него; но и он во много лет ни на шаг не подвинул дела. В конце 1719 г., в эпоху шведомании, Сенату предписано было составить свод, выбирая пригодные статьи из шведского кодекса и из своего Уложения, а где понадобится, «новые пункты делать» и непременно кончить все дело к концу октября 1720 г. Как в 10 месяцев не исполнить дела, с которым не могли справиться в 20 лет и после не справятся в 100 лет слишком! В недостатке подготовки, в привычке вести дела кое-как, в отсутствии служебной дисциплины Сенат показывал пример подчиненному управлению. По сенатскому расписанию губерний 1719 г. официальные бумаги пересыпались из Петербурга в Вологду через Архангельск! В Сенате шли ожесточенные раздоры и разыгрывались непристойные сцены: обер-прокурор Скорняков-Писарев был в непримиримой вражде со своим принципалом генерал-прокурором Ягужинским, подканцлер барон Шафиров с канцлером графом Головкиным, родовитые сенаторы, природные князья Голицын и Долгорукий с неродившимся, но светлейшим жалованным князем Меншиковым, и все со всеми своими личными и партийными дрязгами обращались к царю. Сенаторские совещания порой превращались в брань; один другого называл вором. Или собирались сановники у генерал-прокурора праздновать взятие Дербента в 1722 г. Обер-прокурор Сената, успевший уже дважды податься с прокурором Юстиц-

коллегии, едва не подрался с подканцлером, и потом оба, донося друг на друга царю и царице, извинялись — один тем, что был зело шумен (пьян), а другой тем, что был еще шумнее. При таких нравах Сенату трудно было стать строгим блюстителем правды, и князь Меншиков раз всему присутствию сенаторов заявил, что они занимаются пустяками и пренебрегают государственными интересами. Больше того: редкий из сенаторов миновал суда или подозрения в нечистых делах, не исключая и князя Я. Долгорукого. Сам обличитель Сената, тоже сенатор, и здесь шел впереди своей братии. Беспримерно обогащенный Петром, этот темного происхождения человек стал виртуозом хищений. Петр усовещевал любимца, бывал дубинкой, грозил, и все напрасно. Меншиков окружил себя шайкой чиновных хищников, обогащавшихся и обогащавших своего патрона на счет казны. Из них петербургского вице-губернатора Корсакова и двух сенаторов, князя Волконского и Опухтина, публично высекли кнутом. Меншикова спасали от жестокой расправы давняя дружба Петра и неизменная заступница Екатерина, ему же и обязанная своей карьерой. Однажды Петр, выведенный из себя проделками любимца, сказал ходатайствовавшей за него Екатерине: «Меншиков в беззаконии зачат, во грехах родила его мать и в плутовстве скончает живот свой, и если не исправится, быть ему без головы». Состояние Меншикова исчисляли десятками миллионов рублей на наши деньги. Под таким высоким покровительством, الشедшим с высоты Сената, казнокрадство и взяточничество достигли размеров, небывалых прежде,—разве только после — и Петр терялся в догадках, как изловить казенные деньги, «которые по зарукавьям идут». Раз, слушая в Сенате доклады о хищениях, он вышел из себя и сгоряча тотчас велел обнародовать именной указ, гласивший, что, если кто украдет у казны лишь столько, чтобы купить веревку, будет на ней повешен. Генерал-прокурор Ягужинский, око государево при Сенате, возразил Петру: «Разве, ваше величество, хотите остаться императором один, без подданных? Мы все воруем, только один больше и приметнее, чем другой». Петр рассмеялся и не издал указа. В последний год жизни Петр особенно внимательно следил за следственными делами о казнокрадстве и назначил для этого особую комиссию. Рассказывали, что обер-фискал Мякинин, докладывавший эти дела, однажды спросил царя: «Обрубать ли только сучья, или положить топор на самые корни?» — «Руби все дотла», — отвечал Петр, так что, добавляет повествователь-современик

иноzemец Фоккеродт, живший тогда в Петербурге, если бы царь прожил еще несколько месяцев, мир услыхал бы о многих и великих казнях. В последние годы жизни Петр издал ряд указов, проникнутых необычным ему настроением. Это не краткие и резкие приказы, а многословные, расплывчатые поучения, в которых автор и жалуется на общую служебную распущенность, и скорбит о пренебрежении указов, грозящем государству конечным падением, подобно греческой монархии, и сетует, что ему не дают покоя частными просьбами, что он не может среди жестокой войны за всем усмотреть сам: ведь он не ангел, да и ангелы не вездесущи, а всяк к своему месту приставлен: «где присутствует, инде его нет»<sup>72</sup>. Гневный и вместе скорбный тон этих указов напоминает выражение его лица на поздних его портретах.

**РАЗБОИ.** Сорванные с другого склада понятий и нравов, новые учреждения не находили себе сродного питания на чуждой почве, в атмосфере произвола и насилия. Магистратская инструкция выражает желание, чтобы магистраты пользовались почетом, как в других государствах. Коломенский магистрат состоял из ратмана, трех бурмистров и городового старосты. Одного бурмистра до полусмерти избил проездом генерал Салтыков, а другого с ратманом и старостой провожавший персидского посла обер-офицер Волков<sup>73</sup>; уцелевший последний бурмистр донес, что за нехождением избитых один он всех дел исправлять не может<sup>74</sup>. Против<sup>8</sup> произвольных и неумелых правителей у управляемых оставалось два средства самообороны: обман и насилие. При проверке подушной переписи вскрыто было до  $1\frac{1}{2}$  миллиона утаенных душ, около 27% всего податного населения. Указы строжайше предписывали разыскивать беглых, а они открыто жили целыми слободами на просторных дворах сильных господ в Москве — на Пятницкой, на Ордынке, за Арбатскими воротами. Другим убежищем беглых был лес. Современные Петру известия говорят о небывалом развитии разбоя. Разбойничьи шайки, предводимые беглыми солдатами, соединялись в благоустроенные и хорошо вооруженные конные отряды и нападали «порядком регулярным», уничтожали многолюдные села, останавливали казенные сборы, врывались в города. Иной губернатор боялся ездить по вверенному ему краю, и сам князь Меншиков, петербургский генерал-губернатор, считавший себя способным прорыть Ладожский канал, не краснея объявил Сенату, что не может

справиться с разбойниками своей губернии. Разбоями низ отвечал на произвол верха: это была молчаливая круговая порука беззакония и неспособности здесь и безрасчетного отчаяния там. Столичный приказный, проезжий генерал, захолустный дворянин выбрасывали за окно указы грозного преобразователя и вместе с лесным разбойником мало беспокоились тем, что в столицах действуют полу-державный Сенат и девять, а потом десять по-шведски устроенных коллегий с систематически разграниченными ведомствами. Внушительными законодательными фасадами прикрывалось общее безнарядье<sup>8</sup>.