

Ю. И. Петров

Поиск Петром I решения фискальных задач в первой четверти XVIII века

Аннотация: в статье рассматриваются проводившиеся Петром I и его сторонниками преобразования в системе государственного управления, направленные на поиск эффективного управления казенными сборами. Показаны побудительные мотивы и история создания новых финансово-податных органов, дается краткий анализ их деятельности в сфере налогообложения и в решении фискальных задач. Раскрываются основные причины неудач в создании как центральных, так и местных органов податного контроля.

Ключевые слова: история, государственное управление, реформа, налогообложение, Петр I, фискальный, органы податного контроля, подать, налог, коллегии.

Преобразования Петра I охватывали все сферы деятельности государства, и во многих начинаниях ему сопутствовала удача. Но, по признанию самого Петра, не было другой такой сферы деятельности, где он встречал большие затруднения, чем в торговом деле. Как отмечал В. О. Ключевский «в значительной мере это признание приложимо и к финансовой политике. Он хорошо понимал источники народного богатства, осознавал, что налоги должны быть вводимы без отягощения для народа, но в практической разработке этих понятий не шел дальше столь же простой, как и бесполезной истины, выраженной в инструкции новоучрежденному Сенату: «Денег как возможно собирать, понеже деньги суть артериею войны»¹.

Преобразования Петр I в финансовой сфере являлись важнейшей задачей его царствования. Своеобразие исторических условий привело к тому, что рост государственных потребностей почти сразу же стал опережать развитие производительных сил, обеспечивающих эти потребности. Государственное строительство велось форсированным ходом. Правительственные замыслы превышали имевшиеся ресурсы². Без разрешения насущных финансовых проблем, без реорганизации системы сбора налогов вряд ли Петр I смог бы добиться военных побед и других успехов. Многие историки именно финансовыми потребностями казны объясняли ряд кардинальных мероприятий Петра по реорганизации центрального и местного управления, по развитию промышленности и торговли. Проведение реформ требовало финансиру-

ния, и решение было одно — налоги³. Однако степень зависимости преобразований в области управления от фискальных интересов была неодинаковой в разные периоды правления Петра I.

По мнению В. Я. Уланова, в первые 15 лет, в силу внешних обстоятельств, Петру было не до законодательства: приходилось прибегать к испытанной приказной практике, выжимая все из наличного состояния народных сил, пока не была приведена в негодность вся система управления, унаследованная от XVII в. Изменившиеся внешние условия в последующее десятилетие позволили изменить и подходы к реформированию⁴.

В поисках новых источников доходов Петр I многократно перестраивал государственный механизм по сбору и контролю за финансовыми поступлениями. Вводя новые чрезвычайные подати, расширяя сферу обложения, правительство пыталось найти и более эффективную систему управления сбором налогов. Петр чрезвычайно высоко оценивал роль государства в жизни общества. Ему были известны многие идеи европейского государственного строительства, в процессе преобразовательной деятельности органов центрального и местного управления он внимательно изучал их зарубежные аналоги⁵.

Однако, заимствуя опыт административного устройства и организации управленческих структур таких европейских стран, как Нидерланды, Швеция,

³ Каррер д' Анкокс Э. Незавершенная Россия / Пер. с франц. М., 2005. С. 87.

⁴ Уланов В. Я. Преобразование управления при Петре Великом // Три века. Том 3: XVIII век. Первая половина. М., 1992. С. 243–244.

⁵ Алексеева Е. В. Диффузия европейских инноваций в России (XVIII – начало XX в.). М., 2007. С. 105.

¹ Ключевский В. О. Сочинения: В 9 т. Т. 4: Курс русской истории. М., 1989. С. 116.

² Кизеветтер А. А. Исторические очерки. М., 2006. С. 251.

Великобритания, германские государства, Франция, Петр мало заботился о том, какое место займут вновь создаваемые учреждения в существовавшем правительственном механизме. Поэтому нередко новые органы вносили «сумятицу и разлад» в уже сложившуюся систему управления, а порой вызывали и ее ломку⁶.

Исследователи правления Петра I отмечали «хаотический и поспешный» характер его административных преобразований⁷. Э. Н. Берендтс писал, что «один порядок управления еще не исчерпал своего содержания, а надвигается уже другой, и так как в государственной жизни едва ли все, что признано отсталым и ненужным упраздняется бесследно, без остатка, то новые системы зачастую состоят их сохранившихся кусочков старого, неплотно слитого с нововведениями, и только внешним образом с ними связанного»⁸. А. А. Кизеветтер обращал внимание на то, «что все эти преобразования при всем видимом радикализме не отличались полной логической последовательностью и сами в значительной мере были проникнуты отголосками той старины, которую они стремились реформировать». В этом была одна из причин тех противоречий, которые обнаруживались между замыслами реформатора и результатами их практического применения⁹.

Главная цель введения новых учреждений Петром I состояла в удовлетворении сиюминутной потребности в деньгах; как отмечал В. О. Ключевский, основным правилом финансовой политики Петра было: «требуй невозможного, чтобы получить наибольшее из возможного»¹⁰. Лучшим способом управления считался такой, который позволял государству извлечь из населения наибольшее количество средств, пренебрегая при этом их финансовыми возможностями¹¹. В конце XVII в., отыскивая способы и средства для удовлетворения растущих потребностей, Петр установил новые сборы: драгунский, гербовый, табачный, на постройку судов. В 1701 г. новые источники пополнили казну на 1 257 295 руб., т. е. сумму, равную всему бюджету 1680 г., а все старые налоги взимались по-прежнему¹².

После возвращения из Западной Европы в конце августа 1898 г., где Петр I находился в составе Великого посольства (и где он имел возможность наблюдать деятельность магистратов, ратуш и других учреждений), ему пришла мысль усилить самоуправление горожан, расширив его полномочия и освободив от опеки воевод. Прежняя система городского управления включала множество элементов, формировавших корпоративность городского общества и обеспечивавших тесную взаимосвязь с окружающими сельскими территориями. Функционирование этих структур (посадская община, сельское общество, профессиональные корпорации) было направлено, прежде всего, на выполнение их членами налоговых обязательств и всякого рода служб и повинностей в пользу государства. В конце XVII в. эти структуры зависели как от центральных учреждений (приказов), так и от воеводы. Члены посадской общины подчинялись сразу нескольким приказам: по части сбора таможенных и кабацких денег — приказу Большой казны, по сбору ямских денег — Ямскому приказу и т. д. Такая система не способствовала формированию единого городского сообщества, вела к разобщенности и затрудняла управление страной, делая его малоэффективным¹³.

30 января 1699 г. Петр подписал несколько указов, положивших начало реформе управления в городах. Городское население выводилось из-под власти воевод, в чьем управлении находились уезды, и на которых оно постоянно жаловалось, и получало органы самоуправления — земские избы во главе с Бурмистерской палатой в Москве. Купечество, ремесленники и мелкие торговцы получали право выбирать бурмистров из своей среды. «По-видимому, Петр полагал, что таким образом он облагодетельствует горожан и те, почувствовав себя вольными, с радостью примутся за торговлю и предпринимательство»¹⁴. В официальных актах замена воевод выборной властью представлялась как «милость и презрение» царя к подданным, и что это будет способствовать освобождению их от воеводских налогов, поборов и взяток, как при введении земского самоуправления царем Иваном Грозным¹⁵. Но, чтобы и государство поскорее получило от этого выгоду, города, жители которых избирали себе подобную форму самоуправления, облагались двойной податью. Таким образом, освобождение от воеводских «обид и налогов и поборов и взяток» население должно было

⁶ Павленко Н. И. Петр Великий. М., 1990. С. 442.

⁷ См. Каменский А. Б. От Петра до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа), М., 2001; Павленко Н. И. Петр Великий.

⁸ Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации (записка, составленная в дек. 1903 г.). М., 2002. С. 44–45.

⁹ Кизеветтер А. А. Исторические очерки. М., 2006. С. 251.

¹⁰ Ключевский В. О. Сочинения. Т. 4. С. 122.

¹¹ Уланов В. Я. Преобразование управления при Петре Великом. С. 242.

¹² Рихтер Д. Финансовое хозяйство России // Россия: Энциклопедический словарь. Л., 1991. С. 186–187.

¹³ Середа Н. В. Городское сообщество: основные вехи развития // Управление городами: история и современность. Материалы научной конференции. Тверь, 2001. С. 110–111.

¹⁴ Каменский А. Б. Российская империя в XVIII веке: традиции и модернизация. М., 1999. С. 76–77.

¹⁵ Уланов В. Я. Преобразование управления при Петре Великом. С. 245.

выкупить, подобно тому, как особым государственным оброком откупались от кормленщиков при введении земских учреждений в правление царя Ивана Грозного. По этому поводу В. О. Ключевский заметил, что «в полтора века правительство не сделало ни шага вперед в административной изобретательности»¹⁶.

Тем не менее, реформа показала стремление Петра опереться на выборных от населения. Такое намерение подтвердил и указ от 10 марта 1702 г. о введении выборных воеводских товарищей из провинциальных дворян. Единоличная власть назначаемого правительством воеводы должна была сочетаться с управлением «добрых и знатных людей», избранных местным дворянским обществом¹⁷. Местным самоуправлением желали воспользоваться и как фискальным средством¹⁸. С учреждением выборных органов сбор налогов с городских обывателей переходил из ведомства воевод к земским избам¹⁹. Однако большинство горожан не спешило искать преимуществ столь дорогого самоуправления. Из 70 городов только 11 приняли его с этим условием, 15 городов отказались платить удвоенный налог и предпочли остаться под властью воевод. Остальные города (а их было подавляющее большинство) выбрали бурмистров, но от платежа двойного налога уклонились²⁰. Петр быстро скорректировал допущенную им ошибку, двойной оклад был отменен, а выборы бурмистра объявлены обязательными²¹. А. Б. Каменский считает, что результат реформы продемонстрировал слабое знание Петром реальной ситуации в стране и неготовность русского общества к переменам на западноевропейский лад.

Учреждение Бурмистерской палаты, вскоре переименованной в Ратушу, было «подкопом» под основы существования традиционной системы финансовых приказов. В совокупности в палату отошли финансовые функции 13 приказов²². Одни приказы были упразднены (четыре) остальные, потеряв свое финансовое назначение, стали содержать из средств, выделяемых Ратушей. Ратуша превратилась в центральную государственную кассу, куда стекалось около половины всех государственных доходов²³: основные прямые

налоги, собиравшиеся с городов, таможенные пошлины и кабацкие платежи. Ратуша стала одним из главных звеньев финансового управления, потеснив Приказ Большой казны²⁴.

Деятельность Ратуши заметно оживилась с назначением прибыльщика А. А. Курбатова президентом совета бурмистров Московской ратуши. Он «поднял неугомонную войну за государственный интерес, невзирая на лица», увидев себя «в самом омуте повального взяточничества и казнокрадства, безмерно разросшегося за спиной вечно отсутствовавшего царя»²⁵. Курбатов регулярно сообщал царю о сотнях тысяч рублей, прибавленных им к доходам Ратуши. Но доходы Ратуши быстро поглощались шведской войной. Вновь созданные или же несколько преобразованные приказы (Военный, Адмиралтейский, Военный морской, Преображенский) своей расходной частью ложились на кассу Ратуши. Только Военному и Преображенскому приказам по окладу 1703–1706 гг. Ратуша должна была выдавать от 698 до 998 тыс. руб. Скоро ее ежегодные расходы стали превышать сумму поступлений в кассу. А. А. Курбатов в 1709 г. жаловался Петру на невозможность для Ратуши поступающими налоговыми платежами и взыскивавшимися недоимками прошлых лет покрывать все возрастающие расходы. Не рассчитывая более на Ратушу, Петр I стал искать новые источники доходов, создавая для их организации и новые ведомства²⁶.

Именно таким ведомством стала Семеновская (Ижорская) канцелярия — новый центральный орган, расположившийся в дворцовом селе Семеновском на восточной окраине Москвы и аккумулировавшем значительные поступления. Руководил ее деятельностью А. Д. Меншиков. Будучи губернатором Санкт-Петербурга, он управлял еще и отвоєванной у шведов местностью по течению реки Невы, именуемой Ижорской землей или Ингерманландией. Отсюда и пошло название канцелярии: «Ижорской, Ингерманландской и Санкт-Петербургской»²⁷. Ижорской канцелярии было поручено пересмотреть доходность государственных угодий, увеличив количество поступавших с них оброков. Ранее поступление оброков распределялось между некоторыми старыми приказами; их сосредоточением в этой канцелярии наносился еще один удар по старым приказам, терявшим вместе с

¹⁶ Ключевский В. О. Сочинения. Т. 4. С. 137–138.

¹⁷ Павленко Н. И. Петр Великий. С. 452.

¹⁸ Ключевский В. О. Сочинения. Т. 4. С. 137.

¹⁹ Лебедев В. А. Финансовое право. Учебник. М., 2000. С. 141.

²⁰ Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацко М. К. История налогов в России. IX – начало XX в. М., 2006. С. 80.

²¹ Каменский А. Б. Российская империя в XVIII веке... С. 76–77.

²² Алексеева Е. В. Диффузия европейских инноваций... С. 106–107.

²³ Уланов В. Я. Преобразование управления при Петре Великом. С. 245.

²⁴ Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацко М. К. История налогов в России. С. 80.

²⁵ Ключевский В. О. Сочинения. Т. 4. С. 140.

²⁶ Уланов В. Я. Преобразование управления при Петре Великом. С. 245.

²⁷ Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацко М. К. История налогов в России. С. 80–81.

доходами всякий жизненный смысл²⁸. В Ижорскую канцелярию поступали и новые сборы, вводимые в 1700-е гг., особенно в 1704–1705 гг.: сборы с бань, мельниц, рыбных ловель, «промышленных людей», которые находились за пределами компетенции Ратуши. Все они оперативно направлялись на удовлетворение потребностей, возникавших главным образом в сфере компетенции А. Д. Меншикова, который имел обширные полномочия по руководству и оснащению армии, строительству новой столицы и т. д. Эти сборы получили название «канцелярских». С 1705 г. в Ижорскую канцелярию стали поступать доходы Приказа Большого дворца²⁹.

Но денег на военные расходы по-прежнему не хватало. Ратуша из центрального органа финансового управления превратилась в высшую инстанцию городского управления только для Московской губернии, земские избы стали подчиняться губернаторам.³⁰ В 1711 г. ликвидировали и Семеновскую канцелярию.

Губернской реформой 1708–1710 гг. система городского управления была разрушена. Поспешно создаваемые учреждения не могли заложить прочного основания для финансовой стабилизации. Дефицит бюджета возрастал: в смете на 1710 г. он составил 0,5 млн. рублей. Тогда была осуществлена очередная попытка решения финансовых проблем: удовлетворение насущных потребностей государства возложено на областные районы, минуя центральные учреждения³¹. Н. И. Павленко назвал «непродуманной акцией» ликвидацию органов городского самоуправления. Ни Ратушу с земскими избами, ни вновь созданную областную администрацию «царь не вооружил ни регламентом, ни инструкциями, оставив им свободу барахтаться в вязкой тине существовавшего административного хаоса»³².

С децентрализацией сбора налогов, произошедшей в связи с губернской реформой, между центральной и местной администрацией образовался вакуум. Губернская реформа, уничтожив московское «единособорное правление» и передавая власть восьми областным начальникам, ничего не сделала для согласования новой областной и старой центральной администраций³³.

В феврале 1711 г. Петр I издал указ об учреждении Правительствующего сената как высшего органа по делам законодательства, управления и суда. Созданный для управления страной как временный орган «для отлучек наших», Сенат вскоре превратился в постоянно действующее высшее правительственное учреждение с обширной компетенцией³⁴. Он решал множество текущих вопросов, среди которых большое место занимали проблемы сбора податей и отсылки собранных средств по назначению. Сюда же поступали сообщения губернаторов о сборе налогов, ведомости о доходах и расходах. В результате Сенат оказался по- существу центральным финансовым ведомством, осуществлявшим эти функции наряду с другими³⁵.

Неудовлетворительная практика губернского управления с одним центральным органом (Сенатом) уже с 1715 г. побуждала Петра I к размышлениям о необходимости создания центральных учреждений по западным образцам³⁶. В 1718 г. он принял решение учредить в качестве центральных органов управления коллегии, которые должны были заменить приказы. Коллегиальный способ ведения дел он считал наилучшим, руководствуясь опытом Швеции, Дании, Германии и опираясь на советы своих приближенных — голштинца Августа Фика и шотландца Якова Брюса³⁷. В качестве образца Петр I остановился на шведских учреждениях, считавшихся в то время лучшими по организации работы. Для изучения их деятельности он послал в Швецию как тайного агента Фика. Соседство и сходство бытовых условий России и Швеции позволило наблюдать за учреждениями в отнятых у последней провинциях, что также оказало влияние на выбор образца. Введению коллегий предшествовало продолжительное обсуждение, процесс введения занял свыше 5 лет³⁸.

Ведущее место в системе управления было отведено Военной, Морской коллегиям и Коллегии иностранных дел. Для заведования государственными доходами и расходами, для выполнения контрольных функций были учреждены финансовые коллегии: Камер-коллегия, Штатс-контор-коллегия и Ревизион-коллегия³⁹. Камер- и Штатс-контор-коллегия заменили многочисленные приказы, ведавшие в XVII в. доходами

²⁸ Уланов В. Я. Преобразование управления при Петре Великом. С. 245–246.

²⁹ Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацко М. К. История налогов в России. С. 80–81.

³⁰ Алексеева Е. В. Диффузия европейских инноваций... С. 109.

³¹ Уланов В. Я. Преобразование управления при Петре. С. 246.

³² Павленко Н. И. Петр Великий. С. 442.

³³ Алексеева Е. В. Диффузия европейских инноваций... С. 109.

³⁴ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1997. С. 71.

³⁵ Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацко М. К. История налогов в России. С. 82–83.

³⁶ Уланов В. Я. Преобразование управления при Петре. С. 256.

³⁷ Летенко А. В. Российские хозяйственные реформы: История и уроки. М., 2004. С. 29.

³⁸ Уланов В. Я. Преобразование управления при Петре Великом. С. 257–258.

³⁹ Лебедев В. А. Финансовое право. М., 2000. С. 141.

и расходами государства, в частности приказы Большого прихода, Большой казны, Новой чети, а также Владимирскую, Галицкую, Костромскую и другие чети⁴⁰. Сбором податей занимались и другие коллегии. Берг-коллегия заведовала горными заводами и сбором горной подати, Мануфактур-коллегия — мануфактурной деятельностью и сборами пошлин с торгового и промышленного сословия, Коммерц-коллегия занималась торговлей и осуществляла контроль за сбором пошлин с ввозимых и вывозимых товаров⁴¹.

Центральным финансовым ведомством должна была стать Камер-коллегия. В декабре 1717 г. был утвержден ее штат, назначены президент и вице-президент, но практическую деятельность коллегия начала лишь в 1721 г. В соответствии с регламентом, изданным в 1719 г., назначение коллегии заключалось в «надзирании и правлении над окладными и неокладными доходами»⁴², т. е. ей поручался общий надзор за сбором всех доходов в государстве, в связи с чем ее иногда называли «коллегией казенных сборов». Она должна была изыскивать новые источники доходов и с разрешения Сената могла вводить новые налоги. Ей вменялось следить за расходной частью бюджета, за распределением налогов, а кроме того ей поручались отдачи сбора налогов на откуп, предоставление подрядов на поставку в казну провианта и выполнение других дел. В коллегия поступали финансовые отчеты губернаторов и других должностных лиц, она должна была формировать ведомость о поступлении всех налогов.

Фактически же Камер-коллегия заведовала кабацкими и так называемыми канцелярскими сборами⁴³ и выполняла отдельные поручения. Круг ее полномочий начал сужаться практически с момента образования. Так, по регламенту 1719 г. в ведение коллегии передавалось монетное дело, но уже в 1720 г. денежными дворами стали весть Берг- и Мануфактур-коллегии⁴⁴. В то же время благодаря широким задачам по развитию местного хозяйства Камер-коллегия оказалась наиболее тесно связана с системой местного управления. Не случайно только Камер- и Юстиц-коллегии имели отделения на местах⁴⁵. Создать Камер-коллегию Петр I не успел. В последние годы его правления основное

внимание в сфере финансов уделялось введению подушной подати, чем ведали другие учреждения. Судьбой Камер-коллегии должны были заняться преемники Петра I⁴⁶.

Другим центральным финансовым ведомством, учрежденным указами в декабре 1717 г., стала Штатс-контор-коллегия. В ее функции входило заведование государственными расходами, управление рентереями, выделение по указанию Сената определенных сумм правительственным учреждениям и должностным лицам⁴⁷.

Еще одна финансовая коллегия, учрежденная в 1717 г., — Ревизион-коллегия — стала центральным учреждением, подчиненным Сенату, унаследовав от Ближней канцелярии функции финансового контроля за сбором и расходованием государственных средств. Ее главной обязанностью была проверка счетов всех государственных приходов и расходов в деньгах и вещах. Она имела право привлекать чиновников к ответственности (вплоть до судебной) за финансовые преступления. Сама коллегия подчинялась Сенату и государю, а ей по финансовой линии были подотчетны все центральные учреждения и местные органы управления, которые обязали в конце каждого года присылать в Ревизион-коллегию выписки из приходно-расходных книг.

Однако новые учреждения не создали единого финансового управления. Названным коллегиям вменялось в обязанность решать, помимо финансовых, и другие задачи. В частности, Камер-коллегия должна была заниматься ремонтом и строительством дорог, заселением пустующих дворов и земель, развитием земледелия, промыслов и т. д.⁴⁸. Сохранялось специализация сборов: каждый сбор направлялся на финансирование определенной отрасли управления. По росписи на 1725 г. содержание армии обходилось в сумму свыше 4,4 млн. руб. подушных сборов, на расходы флота и гвардии направлялось около 1,8 млн. руб. остальных государственных сборов (питейного, таможенных и пр.) с 40 провинций, на общественные постройки шел соляной сбор в размере более 662 тыс. руб.⁴⁹

При создании коллегий преимущества новых учреждений виделись в коллегиальном принятии решений, в более четкой организации рассмотрения текущих дел ведомствами, в отлаженном делопроизводстве. Однако, как было замечено П. Н. Милюковым,

⁴⁰ Павленко Н. И. Петр Великий. С. 446.

⁴¹ Лебедев В. А. Финансовое право. С. 141.

⁴² Записка о Тобольской казенной палате. Новосибирск, 2005. С. 8.

⁴³ Канцелярские сборы — сборы с бань, мельниц, рыбных ловель, «промышленных людей» и др.

⁴⁴ Волков Л. В. Камер-коллегия // Государственность России: словарь-справочник: В 6 кн. Кн. 2: В 2 ч. М., 1999. Ч. 1. С. 167–168.

⁴⁵ Записка о Тобольской казенной палате. Новосибирск, 2005. С. 8–10.

⁴⁶ Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацко М. К. История налогов в России. IX – начало XX в. М., 2006. С. 83.

⁴⁷ Ерошкина А. Н. Штатс-контора // Государственность России: словарь-справочник: В 6 кн. Кн. 4: В 2 ч. М., 2001. Ч. 2. С. 435–436.

⁴⁸ Записка о Тобольской казенной палате. С. 8–9.

⁴⁹ Рихтер Д. Финансовое хозяйство России. С. 187–188.

коллегиальность не достигала желаемых результатов даже в Швеции, где ей не удавалось уничтожить личный чиновничий произвол, она только маскировала его должностью президента, принимавшего все решения. Для России коллегиальность была «слишком деликатным экзотическим продуктом и осталась в действительности мертвой буквой»⁵⁰. Эту точку зрения разделяет и Е. В. Анисимов, считающий, что принцип коллегиальности, который пытался утвердить Петр I, в «русских условиях оказался нежизнеспособным»⁵¹.

Не удалось реализовать и такой замысел коллежского устройства, как ведомственный принцип распределения дел в центральном управлении. Финансовые дела остались раздробленными между несколькими учреждениями. По-прежнему в финансовом отношении оставались самостоятельными Дворцовый, Монастырский и Малороссийский приказы, а взимание важнейших податей было разделено между несколькими ведомствами⁵². Все заботы ведомства направлялись на удовлетворение собственных ближайших потребностей⁵³.

Одновременно с формированием коллежской системы осуществлялась реформа местного управления — вторая губернская реформа (1718–1719). За основу был взят шведский образец. Предпринималась попытка перенести на русскую почву трехступенчатое государственное устройство Швеции в форме, сложившейся к концу XVII в.⁵⁴ Каждая губерния была разделена на провинции, ставшие основным звеном местного управления.

С 1719 г. в провинциях создавались специальные финансовые органы — камерирские конторы; они подчинялись Камер-коллегии, назначавшей и смещавшей руководителей контор-камериров. Непосредственно камериры подчинялись провинциальным канцеляриям, а в городах-центрах губерний — губернским канцеляриям, т. е. контроль за деятельностью камериров осуществляли воеводы и губернаторы, с которыми они совместно решали большинство дел⁵⁵. В сфере налогообложения полномочия камерирских контор распространялись на организацию сбора прямых и

косвенных налогов, сдачу на откуп оброчных статей, установление платежеспособности населения, расследование по делам о нарушениях казенных интересов. Работой конторы руководил камерир. В его обязанности входили установление, раскладка и взимание податей на основании переписной книги по учету всех угодий, деревень и дворов, которую вели земские комиссары, а подписывал камерир. В компетенцию камерира входило также взимание арендной платы с государственных сельских мельниц. Он вел учет всех налогов, заносил их в специальную книгу, присылаемую Камер-коллегией. Ежемесячно и ежеквартально камерир отчитывался перед Камер-коллегией⁵⁶. Как и в центральных органах, на камерира, помимо обязанностей в сфере налогообложения, возлагались и другие дела. Он должен был следить за состоянием хлебных магазинов, снабжением продовольствием воинских гарнизонов в городах, за подрядами и закупками фуража для армии, за ходом рекрутских наборов; осуществлять перепись населения, имений, дворов, земель и угодий, а также выполнять другие поручения⁵⁷.

В 1720-е гг. началось формирование системы местных казначейств. В Москве и Петербурге их называли рентереями, они имели статус центральных учреждений. В городах-центрах провинций это были рентмейстерские конторы — местные специальные финансовые органы. Ежемесячно земские комиссары передавали в эти конторы собранные средства: налоги (прямые и косвенные) и пошлины. Конторы осуществляли хранение денежных средств, а также выдачу их по распоряжению воеводы и камерира⁵⁸. Рентмейстерские конторы подчинялись Штатс-контор-коллегии; она назначала и освобождала от должности их руководителей — рентмейстеров, непосредственно подчинявшихся камерирским конторам, провинциальным канцеляриям, а в городах, которые были центрами губерний, — губернским канцеляриям⁵⁹.

Все это отвечало идеям создания централизованного и рационально устроенного государственного аппарата. Но для полной их реализации в системе местного финансового управления у Петра I не хватало ни средств, ни времени. Гораздо большее значение имело в тот период осуществление податной реформы.

К концу 1-й четверти XVIII в. кризис подворной системы обложения ощутимо давал о себе знать. Это

⁵⁰ Милоков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1892. С. 421.

⁵¹ Анисимов Е. В. Империя. Возникновение и рост. Поворот к Европе // Власть и реформы от самодержавия к советской России. СПб., 1996. С. 120.

⁵² Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007. С. 149.

⁵³ Рихтер Д. Финансовое хозяйство России. С. 188.

⁵⁴ Алексеева Е. В. Диффузия европейских инноваций... С. 118.

⁵⁵ Записка о Тобольской казенной палате. С. 9.

⁵⁶ Дьячкова М. П. Камерир // Государственность России: словарь-справочник: В 6 кн. Кн. 5: В 2 ч. М., 2005. Ч. 1. С. 411.

⁵⁷ Записка о Тобольской казенной палате. С. 9.

⁵⁸ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений... С. 85.

⁵⁹ Бабич М. В. Рентереи в Москве и Петербурге // Государственность России: словарь-справочник: В 6 кн. Кн. 4: В 2 ч. М., 2001. Ч. 2. С. 32–34.

проявлялось и в том, что при введении новых налогов и повинностей они раскладывались не на количество дворов, как предусматривалось системой налогообложения, а на всех наличных плательщиков. Подворная система обложения не обеспечивала должный учет плательщиков и, следовательно, возрастающие финансовые потребности государства. Кроме того, в финансовой политике Петр I стремился учесть и охватить налогами как можно больше потенциальных налогоплательщиков⁶⁰.

В январе 1722 г. вышел Указ о разложении подушного сбора. Ему предшествовали мероприятия по учету податного населения. Начиная с 1718 г., проводилась перепись населения мужского пола, не затрагивая дворянство и духовенство — неподатные сословия. Указ о переписи от 22 января 1719 г. за утайку душ устанавливал жестокие наказания: приказчикам, старостам и выборным грозила смертная казнь, а крестьянам, инородцам и однодворцам — битье кнутом. В переписные сказки включались мужчины всех возрастов от старого до самого последнего младенца. Перепись установила около 4,8 млн. душ мужского пола, на которых и была разложена подушная подать в начале 1722 г. В результате реформы прежняя единица обложения (двор) была заменена новой — душой мужского пола; взамен десятков мелких подворных налогов был введен единый подушный налог и изменен порядок сбора налогов⁶¹.

Подушная подать предназначалась для содержания армии и флота. Армейские полки предполагалось разместить по уездам на «вечные квартиры». Посредником между плательщиком этой подати и полком должен был стать земский комиссар⁶². Земского комиссара местное дворянство избирало из своей среды на уездном дворянском съезде, которому поручался контроль над ним. Введение должности земского комиссара — последняя попытка Петра I создать институт местного дворянского самоуправления, предпринятая им в конце царствования. Кроме налоговых, на земского комиссара возлагались разнообразные полицейские обязанности, а также наблюдение за местными откупщиками, на откуп которым отдавались казенные доходные статьи, за правильным отбыванием рекрутской повинности, за устройством и безопасным использованием путей сообщения и ряд других. Собираемые ежемесячные сборы он передавал в земскую казенную палату (рентерею), а ежемесячные

и годовые отчеты направлял в земскую контору; ее начальником был земский камерир, выполнявший роль надзирателя сборов.

Должность земского комиссара должна была приобрести важное значение в местном управлении. Однако реально он не получил тех широких полномочий в сфере налогообложения, которыми предполагалось его наделить изначально, а превратился в простого сборщика казенных податей и повинностей, подчиненного Военной коллегии, а не камериру и Комерц-коллегии⁶³. Дело в том, что занятое на другой службе дворянство, редко появлявшееся в своих поместьях или же бывшее дряхлыми и больными стариками, не могло серьезно исполнять предусмотренные этой должностью обязанности; после смерти Петра созыв съездов прекратился (как и выборы на них комиссаров), поскольку размещение полков по уездам не состоялось (именно оно являлось причиной созыва съездов)⁶⁴.

Серьезным изменениям подверглась система местного управления, включая и финансовые органы, в период ввода подушного обложения населения. Подушная подать, введение которой осуществлялось с военно-хозяйственными целями, совершенно не согласовывалось с проводимой в то же время административной реформой. Подготовка налога, а затем и взимание его оказали, по мнению М. М. Богословского, разрушительное воздействие на местные администрации. Новым учреждениям (таким, как «переписные канцелярии») поручалось проведение ревизии переписи населения и расположения полков. На практике эти учреждения тесно взаимодействовали с действующими администрациями, зачастую отстранявшимися от решения их непосредственных задач и даже унижавшимися. С началом взимания подати была введена новая областная единица — полковой дистрикт и новые органы податного, а в значительной мере и общедминистративного, управления: полковые штабы и «комиссары от земли». Последние частично заменили прежних земских комиссаров и, действуя с ними рядом, осложнили и без того непростой правительственный механизм провинции⁶⁵.

Таким образом, созданная при Петре I система местных финансовых учреждений оказалась незавершенной, поскольку с самого начала в ней проводились постоянные реорганизации. Такое же положение сложилось и в центральном финансово-податном управлении. Непрочность системы финансового

⁶⁰ Анисимов Е. В. Податная реформа Петра I. Введение подушной подати в России 1719–1728 гг. М., 1982. С. 38–39.

⁶¹ Российское законодательство X–XX веков. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1986. С. 181.

⁶² Богословский М. М. Российский XVIII век. Кн. 1. М., 2008. С. 23.

⁶³ Сабенникова И. В. Земский комиссар // Государственность России: словарь-справочник: В 6 кн. Кн. 5: В 2 ч. М., 2005. Ч. 1. С. 352–353.

⁶⁴ Богословский М. М. Российский XVIII век. Кн. 1. С. 23.

⁶⁵ Там же. С. 39.

управления была predetermined многими факторами и прежде всего тем, что средства, необходимые на проведение реформ и других мероприятий, задуманных Петром I, нельзя было получить с имевшихся в наличии производственных сил. М. М. Богословский, П. Н. Милютин и другие исследователи показали, что у государства не нашлось необходимых средств и подготовленных людей, особенно в провинциях, где все служилое сословие находилось на службе в войсках, на флоте и центральных учреждениях, а на местах остались дряхлые, увечные, неспособные, недоучки.

По мнению Э. Н. Берендса, неуспех местных реформ объяснялся сложившимся уже в то время воззрением, что служба в провинции есть служба второго ранга. «Что получше, тому следует быть в столице; что похуже — может довольствоваться провинцией». Эта роковая ошибка подорвала, в сущности, весь успех петровских реформ⁶⁶. Поскольку наиболее уязвимым звеном системы финансового управления оказалось местное, то именно с него еще при жизни Петра I началось разрушение новых учреждений, завершившееся при его ближайших приемниках.

Список литературы:

1. Алексеева Е. В. Диффузия европейских инноваций в России (XVIII – начало XX в.). М., 2007.
2. Анисимов Е. В. Податная реформа Петра I. Введение подушной подати в России 1719–1728 гг. М., 1982.
3. Бабич М. В. Рентереи в Москве и Петербурге // Государственность России: словарь-справочник: В 6 кн. Кн. 4: В 2 ч. М., 2001. Ч. 2. С. 32–34.
4. Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации (записка, составленная в дек. 1903 г.). М., 2002.
5. Волков Л. В. Камер-коллегия // Государственность России: словарь-справочник: В 6 кн. Кн. 2: В 2 ч. М., 1999. Ч. 1. С. 167–168.
6. Дьячкова М. П. Камерир // Государственность России: словарь-справочник: В 6 кн. Кн. 5: В 2 ч. М., 2005. Ч. 1. С. 411.
7. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. 4-е изд., перераб. и доп. М., 1997.
8. Ерошкина А. Н. Штатс-контора // Государственность России: словарь-справочник: В 6 кн. Кн. 4: В 2 ч. М., 2001. Ч. 2. С. 435–436.
9. Записка о Тобольской казенной палате. Новосибирск, 2005.
10. Захаров В. Н., Петров Ю. А., Шацко М. К. История налогов в России. IX – начало XX в. М., 2006.
11. Каменский А. Б. Российская империя в XVIII веке: традиции и модернизация. М., 1999.
12. Каменский А. Б. От Петра до Павла I: реформы в России XVIII века. М., 2001.
13. Каррер д'Анкокс Э. Незавершенная Россия / Пер. с франц. М., 2005.
14. Кизеветтер А. А. Исторические очерки. М., 2006.
15. Ключевский В. О. Сочинения: В 9 т. Т. 4: Курс русской истории. М., 1989.
16. Летенко А. В. Российские хозяйственные реформы: История и уроки. М., 2004.
17. Милоков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1892.
18. Павленко Н. И. Петр Великий. М., 1990.
19. Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007.
20. Сабенникова И. В. Земский комиссар // Государственность России: словарь-справочник: В 6 кн. Кн. 5: В 2 ч. М., 2005. Ч. 1. С. 352–353.
21. Уланов В. Я. Преобразование управления при Петре Великом // Три века. Том 3: XVIII век. Первая половина. М., 1992.

References (transliteration):

1. Alekseeva E. V. Diffuziya evropeyskikh innovatsiy v Rossii (XVIII – nachalo XX v.). M., 2007.
2. Anisimov E. V. Podatnaya reforma Petra I. Vvedenie podushnoy podati v Rossii 1719–1728 gg. M., 1982.
3. Babich M. V. Renterei v Moskve i Peterburge // Gosudarstvennost' Rossii: slovar'-spravochnik: V 6 kn. Kn. 4: V 2 ch. M., 2001. Ch. 2. S. 32–34.

⁶⁶ Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации. С. 61.

4. Berendts E. N. O proshlom i nastoyashchem russkoy administratsii (zapiska, sostavlenaya v dek. 1903 g.). M., 2002.
5. D'yachkova M. P. Kamerir // Gosudarstvennost' Rossii: slovar'-spravochnik: V 6 kn. Kn. 5: V 2 ch. M., 2005. Ch. 1. S. 411.
6. Eroshkin N. P. Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdeniy dorevolutsion-noy Rossii. 4-e izd., pererab. i dop. M., 1997.
7. Eroshkina A. N. Shtats-kontora // Gosudarstvennost' Rossii: slovar'-spravochnik: V 6 kn. Kn. 4: V 2 ch. M., 2001. Ch. 2. S. 435–436.
8. Kamenskiy A. B. Ot Petra do Pavla I: reformy v Rossii XVIII veka. M., 2001.
9. Kamenskiy A. B. Rossiyskaya imperiya v XVIII veke: traditsii i moder-nizatsiya. M., 1999.
10. Karrer d'Ankoss E. Nezavershennaya Rossiya / Per. s frants. M., 2005.
11. Kizevetter A. A. Istoricheskie ocherki. M., 2006.
12. Klyuchevskiy V. O. Sochineniya. T. 4. Kurs russkoy istorii. M., 1989.
13. Letenko A. V. Rossiyskie khozyaystvennye reformy: Istoriya i uroki. M., 2004.
14. Milyukov P. N. Gosudarstvennoe khozyaystvo Rossii v pervoy chetverti XVIII stoletiya i reforma Petra Velikogo. SPb., 1892.
15. Pavlenko N. I. Petr Velikiy. M., 1990.
16. Pisar'kova L. F. Gosudarstvennoe upravlenie Rossii s kontsa XVII do kontsa XVIII veka: Evolyutsiya byurokraticheskoy sistemy. M., 2007.
17. Sabennikova I. V. Zemskiy komissar // Gosudarstvennost' Rossii: slovar'-spravochnik: V 6 kn. Kn. 5: V 2 ch. M., 2005. Ч. 1. S. 352–353.
18. Ulanov V. Ya. Preobrazovanie upravleniya pri Petre Velikom // Tri veka. Tom 3: XVIII vek. Pervaya polovina. M., 1992.
19. Volkov L. V. Kamer-kollegiya // Gosudarstvennost' Rossii: slovar'-spravochnik: V 6 kn. Kn. 2: V 2 ch. M., 1999. Ch. 1. S. 167–168.
20. Zakharov V. N., Petrov Yu. A., Shatsilo M. K. Istoriya nalogov v Rossii. IX – nachalo XX v. M., 2006.
21. Zapiska o Tobol'skoy kazennoy palate. Novosibirsk, 2005.