

УДК 351/354

## Административно-территориальные преобразования в местных органах государственной власти Российской империи в первой четверти XVIII века

**Вертелецкий Андрей Николаевич**

Подполковник полиции,  
слушатель,

Академия управления МВД России,  
125239, Российская Федерация, Москва, ул. Коптевская, 63а;  
e-mail: wertun67@mail.ru

### Аннотация

Наибольший интерес в процессе петровских преобразований представляет этап реформирования местных органов власти в Российской империи в первой четверти XVIII века. Эта эпоха представляет собою уникальный исторически период, знаменующий собою исторический пример как успешных, так и ограниченной результативности реформ, небывалых по размаху и глубине. Поэтому ее изучение не утратило своей актуальности. Несмотря на огромное количество исследований отечественных и зарубежных авторов, на мой взгляд, недостаточно изучены процессы реформирования механизма государственного управления на местном уровне и их последствия, и именно в таких административно-территориальных образованиях. Выводы позволяют говорить о незавершенности петровских преобразований местного административного аппарата, что во многом предопределило сокращение многих преобразований и ликвидацию учреждений при его приемниках.

### Для цитирования в научных исследованиях

Вертелецкий А.Н. Административно-территориальные преобразования в местных органах государственной власти Российской империи в первой четверти XVIII века // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 12А. С. 5-19.

### Ключевые слова

Российская империя, реформа, административно-территориальные преобразования, губерния, губернатор, провинция, дистрикт, сенат, воевода, земский комиссар, механизм государственного управления.

## Введение

Сегодня в Российской Федерации идет процесс реформирования системы государственного и регионального управления, при этом многие из решаемых на современном этапе проблем имеют глубокие исторические корни. Российская империя первой половины XVIII столетия и Российская Федерация начала XXI века в силу исторических условий вынуждены решать одинаковые проблемы: усиление центральной власти, унификация административной и судебной системы на огромной территории. Необходимо, конечно, учитывать, что современное российское общество значительно отличается от общества начала XVIII века и характер изменений в системе управления в Российской империи эпохи Петра I и современной Российской Федерации различен, но именно сегодня, в эпоху значительных перемен, необходимо учитывать национальный, как позитивный, так и негативный, исторический опыт преобразований в системе государственного и местного управления.

У исследователей истории России не существует единого мнения, с какого хронологического периода заканчивается приказное управление и начинается «новое» государственное управление. Однако большинство историков связывает «новый» период государственного управления с началом царствования Петра I. Ввиду отсутствия какой-либо последовательности в проведении административных реформ, по мнению большинства историков, очень сложно их систематизировать, т. к. они проводились не по строго определенному плану, а «отрывочными постановлениями, отдельными мерами, и преследовали сугубо фискальные цели» [Ключевский, 2000, 441].

Историк В.О. Ключевский отмечает: «Петр стал преобразователем как-то невзначай, как будто нехотя, поневоле. Война привела его и до конца жизни толкала к реформам... Колыбель реформы в другие времена, война при Петре стала ее школой, как и называл ее сам Петр» [Ключевский, т. 4, 1989, 190].

Реформы, так или иначе, затронули все слои населения современников Петра Великого. Для одних они были хороши и приятны, потому что в них виделось им осуществление их желаний и симпатий («западники»), для других они были ужасным делом, т. к. подрывались основы старого быта, освященные православием («славянофилы»). Еще при жизни некоторые из них считали Петра «земным богом», другие «антихристом».

Путешествуя впервые по Европе, 25-летний Петр вначале в Германии в 1697 году, а затем в Голландии и Англии не встретил должного уважения к своей персоне как со стороны вельмож, так и со стороны простого люда. Ведь на тот момент Россия для Запада представлялась, по сути, третьесортной державой, отстающей в экономическом развитии и военной мощи. Передовой во всех отношениях на тот момент считалась Швеция, господствующая в Балтийском море. Петр понимал, что для того чтобы противостоять сильному противнику, вернуть землю Прибалтики и получить наконец выход к морю, необходимо было произвести реформирование прежде всего военной области. Поэтому «военная реформа была

первоочередным преобразовательным делом Петра, наиболее продолжительным и самым тяжелым как для него самого, так и для народа. Она имеет очень важное значение в нашей истории; это не просто вопрос о государственной обороне: реформа оказала глубокое действие и на склад общества и на дальнейший ход событий» [там же].

Историками деятельность царя-реформатора разделена на несколько этапов. С точки зрения, например, П.Н. Милюкова административные преобразования Петра I можно разделить на три периода. Первый период (1682-1709), по его оценке переходный, стал временем «разрушения старого порядка государственного порядка». Второй – губернский (1710-1718) – «характеризуется кризисом, как государственного хозяйства, так и государственных учреждений». И только третий период – коллежский (1719-1725) – был «занят систематической реорганизацией государственного строя, едва успевшей закончиться к концу царствования Петра Великого» [Милюков, 1905, 527].

В данной статье постараемся в большей степени раскрыть именно «второй период» петровских преобразований, связанный с административно-территориальной реформой. Наибольший интерес представляет этап реформирования местных органов власти в Российской империи в первой четверти XVIII века. Эта эпоха представляет собою уникальный исторически период, знаменующий собою невероятный исторический пример успешных, порой и не очень, реформ, небывалых по размаху и глубине. Поэтому ее изучение не утратило своей актуальности. Несмотря на огромное количество исследований отечественных и зарубежных авторов, на мой взгляд, недостаточно изучены процессы реформирования механизма государственного управления на местном уровне и их последствия, а именно в таких административно-территориальных образованиях, как дистрикты<sup>1</sup> и провинции<sup>2</sup>.

В преддверии празднования 300-летия образования Российской полиции для обобщения исторического опыта полицейского аппарата Российской империи в XVIII веке полезно изучить организационную структуру местных органов власти, выполняющих полицейские функции.

## Начало губернской реформы

Как и многие из преобразований Петра Великого, задуманная им «областная реформа» была осуществлена «по образу и подобию шведских». Первоначально слово «губернатор» было введено Петром I официально еще в манифесте 1702 года: «...чтобы всяк и каждый, имеющий намерение сюда ехать для поступления на службу в аше войско и апасшийся наперед овыми свидетельствами от нашего генерал-комиссара в Германии, которого Мы вследствие сего там содержать намерены, если он объявит о себе первому пограничному губернатору или наместнику, с имеющеюся при нем свитою и багажом, оттуда до нашей

1 Дистрикт (*позднелат. districtus*) – административно-территориальная единица в разных странах в разные эпохи. В русских переводах дистрикты часто обозначаются как районы или округа [Дистрикт..., www].

2 Провинция (от лат. *Provincia: pro-* («от имени») и *vincere* («брать управление над»)) – территориальная, часто административная, единица в пределах страны (государства) [Провинция..., www].

столицы безденежно подводами снабжен был и вместе всякую безопасность на пути своем имел» [Полное собрание..., т. IV, 1830, 193].

Первая губерния в России появилась в 1702 году, после присоединения части шведских провинций. Изначально она носила название Ингерманландская (впоследствии Санкт-Петербургская) губерния, отданная по именному указу царя под управление губернатора князя А.Д. Меншикова, который фактически не имел возможности ею управлять ввиду постоянного нахождения в рядах регулярной армии.

Новое административно-территориальное деление в период царствования Петра Великого прежде всего было обусловлено необходимостью проведения кардинальной военной реформы, в результате которой появилась бы самая современная по тем временам армия и мощный флот, способные противостоять любому неприятелю. Но для организации такого предприятия, к тому же в период ведения войны с ведущей военной державой Европы Швецией, необходима была мобилизация денежных ресурсов всей страны. Еще одним из важнейших факторов, побудивших царя к проведению реформы, стали народные восстания, показавшие слабость, ненадежность власти в городах и уездах – воеводской администрации и городского самоуправления.

Данные обстоятельства предопределили появление 18 декабря 1708 года указа Петра о новом административно-территориальном делении России: «Великий государь указал, по именному своему великого государя указу, в своем Велико-Российском государстве для всенародной пользы учинить 8 губерний и к ним расписать города. Ими стали: Московская с 39 городами, Ингерманландская с 29, Киевская с 56, Смоленская с 17, Архангелогородская с 20, Казанская с 71, Азовская с 77 и Сибирская с 30 городами» [там же, 436]. Затем к ним прибавили Воронежскую губернию. Каждую губернию возглавлял губернатор, который был наделен административными, полицейскими, судебными и финансовыми полномочиями. Многие функции, которые ранее принадлежали приказной системе управления, также перешли к губернской власти. В результате преобразований ратуша и земские избы утратили фискальные и полицейские функции. Свои функции сохранила только Ратуша Московской губернии.

Указом от 9 февраля 1710 года царь передал губернаторам полномочия по набору рекрутов в армию. Через год был издан Указ «О наказании губернаторов, как изменников и предателей Отечества, за невысылки рекрут к назначенному сроку» [там же, 477], в соответствии с которым виновных в неисполнении предписаний о рекрутском наборе, а именно высших чиновников и губернаторов, подвергали суровым наказаниям вплоть до лишения имения. Однако тем, кто справлялся с поставленными задачами, выражалась благосклонность государя.

## **Структура органов власти в губерниях**

Структура органов власти в губерниях была организована на шведский манер, за небольшими исключениями. В Швеции областное управление делилось на три уровня. Низшим был церковный приход – кирхшпиль. Средним уровнем власти был окружной – герад, в

состав которого входило до 1000 дворов сельского населения. Высшим уровнем власти считалось ландсгевдингство. Руководителями кирхшпиля, герада и ландсгевдингства были кирхшпильфохт, герадс-фохт и ландсгевдин соответственно. В гераде и ландсгевдингстве были особые судьи – герадс-гевдинг, а в прибалтийских провинциях – ландрихтер и лагман, который именовался обер-ландрихтер.

Осенью 1718 года Сенату были поручены царем разработка и обсуждение нового губернского устройства. Сенатом было принято решение отказаться от введения в России кирхшпилей из-за низкого уровня развития крестьянства.

Герад и ландсгевдингство были переименованы в дистрикт и провинцию, причем в России в дистрикт предлагалось включить вдвое больше крестьянских дворов, чем в шведском гераде (1000 дворов). Такое увеличение позволяло вдвое уменьшить расходы на содержание аппарата чиновников.

Структура органов местного самоуправления Российской Федерации, опираясь на имеющийся исторический опыт, на мой взгляд, наиболее полно отвечает особенностям развития нашего общества. Государственная власть в условиях реформ на современном этапе отказалась от копирования чужой бы то ни было системы управления, что позволило ей более эффективно использовать рычаги управления.

## Второй этап губернский преобразований

26 ноября 1718 года Указом «О составлении инструкций для органов губернского управления на основании шведских законов, о назначении лиц для занятия должностей местной администрации и о начале для примера управления по-новому со следующего года в Петербургской губернии» Петр I утвердил решение Сената о введении шведских губернских учреждений и назначил годичный срок для окончательного устройства нового областного управления: «В губерниях всех людей во все управление определить и им дать инструкции и прочие порядки все против шведского, [или что переправя] дабы все распорядить нынешним годом» [Полное собрание..., т. V, 1830, 597].

Генерал Я.В. Брюс в «Доношении Петру I о тайном получении им шведской Инструкции ландсгевдингам, о возможности приобрести другие шведские инструкции и о желательности оказать знаки внимания лицу, оказывающему в том тайную помощь» в ноябре 1718 году докладывал: «Инструкцию ландсгевдингом найти было возможно, которая не токмо им, но и губернатором служит. И ныне от друга своего на шведском языке письменную книжку о том получил...»<sup>3</sup>. Здесь же он просит государя «прислать недорогой мех соболей или хороший лисий» для «поманки» тайного друга, оказывающего ему помощь в добывании нужных шведских инструкций.

3 Кабинет Петра Великого, II отд., кн. 35. Л. 141. Подлинный переписан писцом, подписан и датирован Я. Брюсом.

Сенатом при использовании предоставленных Я.В. Брюсом документов в январе 1719 года были разработаны «Инструкция, или наказ Воеводам» [там же, 624] и «Инструкция, или наказ Земским Комиссарам в Губерниях и Провинциях» [там же, 652], которые стали основными нормативно-правовыми актами органов местного государственного управления в первой четверти XVIII века.

Центральное положение в провинциях занимали воеводы, получившие возможность решать финансовые и социально-экономические вопросы на местах. Они также были наделены полицейскими полномочиями и имели возможность, минуя губернаторов, обращаться в центральные учреждения. Воеводы осуществляли контроль за земскими конторами, руководимыми земскими надзирателями сборов. Земские комиссары, руководившие дистриктами, занимались сбором налогов на своей территории.

Полномочия губернаторов, как и воевод, также регламентировались «Инструкцией, или наказом воеводам». Поэтому они мало чем отличались от их предшественников – воевод. Губернаторы стали военными правителями губерний и председателями губернского суда. Они руководили войсками на своей территории. Процедуры принятия губернии и воеводства были практически одинаковы.

Губернаторы не принимали никакой власти, кроме царской, потому с Сенатом была ослабленная координация деятельности. Сенат же, в свою очередь, пытался привлечь их к ответственности за коррупционные проявления и злоупотребления властью.

В соответствии с Указом Петра I новое административно-территориальное деление вводилось с июля 1719 года только на территории Санкт-Петербургской губернии, а с 1720 года должно было быть введено на территории государства повсеместно. По новому уложению в Санкт-Петербургской губернии образовано 14 провинций, каждая из которых была поделена на 5 дистриктов, в состав которых вошли 1500–2000 дворов.

Управление дистрикта назвалось земским. Каждым дистриктом руководил земский комиссар, при котором состояли подьячий и три рассыльщика.

## **Структура механизма государственного управления в провинции**

Главным в провинции считался воевода. Ему подчинялись судебные чины провинции, а его канцелярией руководил земский секретарь. Кроме того, ему подчинялся камерир, который исполнял функции начальника финансового управления провинции, рентмейстер, выполнявший функции казначея, в обязанности которого входил сбор и хранение денег в реестре.

В штате провинции состояли земский фискал, землемер, вальдмейстер<sup>4</sup>, гевальдигер<sup>5</sup>, или тюремный староста, и другие чины. У каждого из этих начальников были писцы и подьячие.

---

4 Вальдмейстер назначался, в соответствии с «Инструкцией обер-вальдмейстеру» от 19 июля 1722 года, для местного заведования заповедными лесами [Вальдмейстер, www].

5 Гевальдигер – офицер, заведующий военной полицией, полицейской частью при войсках [Гевальдигер, www].



По смыслу Указа от 29 мая 1719 года в Российской империи провинция должна была стать высшим областным делением, но данный указ не ликвидировал существовавших губерний, т. к. они выполняли функции военных округов.

Губернаторы не имели власти над провинциальными воеводами, что мешало централизации властных полномочий в одних руках. С 1722 года воевода стал представителем провинциального суда, а губернаторы – президентами высших надворных судов. При этом воевода подчинялся надворному суду как коллегиальному учреждению, а не губернатору.

Новые преобразования в областном управлении шли очень медленно. В указанные сроки (с 1 января 1720 года) практически во всех губерниях преобразования так и не начались. Связано это было с тем, что Коллегиями очень медленно назначались чиновники на второстепенные должности. Потому органы местного государственного управления по новой областной реформе в Российской империи практически начали формироваться только с середины 1721 года.

В соответствии с «Инструкцией, или наказом воеводам» во главе провинций стали воеводы, которые должны были «управлять провинцией в государственных интересах, заботиться о внешней безопасности провинции от неприятельского вторжения, не допускать в нее неприятельских шпионов, следить за внутренней безопасностью провинции, соблюдением прав всех сословий» [Полное собрание..., т. V, 1830, 624]. Воеводе вменялось в обязанность «приглядывать» за деревнями, в которых помещики оказывались «непотребными и беспутными разорителями», т. е. проявлять заботу о крепостных. Ему также предписывалось представлять в Сенат и коллегии различные документы по вопросам улучшения торговли и развития мануфактур. Он по Инструкции обязан был организовать на территории образование госпиталей, однако ввиду отсутствия финансирования данная функция им фактически не исполнялась.

Активное участие воеводы принимали в сборе податей наряду с камерирами<sup>6</sup>. Им предписывалось осуществление надзора за финансовым управлением провинций. Они отвечали за правильность взимания налоговых сборов с населения, а также за расходы провинции. Камереры же заведовали всем казенным имуществом провинции. Им подчинялись рентмейстер<sup>7</sup>, провиантмейстер<sup>8</sup> и земские комиссары<sup>9</sup>.

---

6 Камерир – знатнейший камерный чиновник в провинции эпохи Петра I, подчиненный Камер-коллегии. Был правой рукой воеводы и главным исполнителем по финансовой части в провинции. Ведал податным делом, был непосредственным заведующим казенным имуществом [Камерир, [www](#)].

7 Рентмейстер – должность в провинции в России. Введена в результате Областной реформы Петра I. Рентмейстер выполнял функции казначея, подчиненного камериру [Рентмейстер, [www](#)].

8 Провиантмейстер – лицо, ведавшее продовольственным снабжением в армии Российского государства до 1917 года [Провиантмейстер, [www](#)].

9 Зёмский комиссар – глава дистриктов в России. Должность введена в результате Областной реформы Петра I в 1719 году. До 1724 года земские комиссары назначались Камер-коллегией. С 1724 года рядом с этими назначенными комиссарами начинают действовать так называемые «комиссары от земли», избираемые уездными землевладельцами из своей среды на определенный срок [Земский комиссар, [www](#)].

Камерир отвечал также за ведение всей финансовой документации (вел главную, земскую, переписную и вычетную книги). В главную книгу заносились окладные (введенные в определенный оклад и собираемые в обязательном для плательщиков, заранее определенном размере) и неокладные (которые нельзя было включить в определенный размер, заранее известный казне) доходы провинции. В земскую книгу заносились приходно-расходные документы, предоставляемые земскими комиссарами, после соответствующей проверки. В переписную книгу вносилась информация обо всех деревнях и дворах. В вычетной книге содержалась информация о всех недоимках провинции. Камериры обязаны были производить ревизии по части казначейства и провиантских магазинов. Они руководили камерирскими конторами, выписывавшими ордера в казначейство к рентмейстерам на прием и выдачу денег, к заведующим провиантскими магазинами на прием и выдачу хлеба.

Рентмейстеры – подчиненные камерира, отвечали за прием денег от плательщиков, земских комиссаров и магистратов, а также выдавали денежные средства должностным лицам по законным требованиям.

### **Структура механизма государственного управления в дистрикте**

Дистриктами руководили земские комиссары, которых до 1724 года назначала Камер-коллегия, хотя Указом от 26 ноября 1718 года «О введении ревизии, распределении содержания войска по числу ревизских душ, об определении воинских и избрании земских комиссаров для заведывания всех сборов с крестьян для содержания войска, и о счете Земских Комиссаров в собираемых ими деньгах и припасах» [Полное собрание..., т. V, 1830, 597] предусматривался и иной порядок: «Учинить на каждый полк два комиссара: одного полкового, другого от земли, котораго надлежит по вся годы выбирать дворянам, того уезда помещикам, и по окончании года считать...». «Комиссары от земли», по мнению историка М.М. Богословского, «только к концу 1723 г. к наступающему 1724 г. были впервые избраны местными обществами...» [Богословский, 1902, 141].

Иногда земские комиссары назначались местными воеводами с камерирами, однако Камер-коллегии предоставлялось право согласования представленного кандидата. На практике же происходило простое молчаливое согласие Камер-коллегии с кандидатурой, предложенной из провинции. Право увольнения земского комиссара принадлежало только коллегии, и воеводы обязаны были согласовывать увольнения только с ней. Из-за недостатка кандидатов на должности комиссаров назначались лица из числа свободных служилых ресурсов, представляемых провинциальными властями: «...отставные и закомплектные офицеры, отставные недоросли и т. п. свободных от военной службы элементов» [там же, 144].

При земских комиссарах состояли по одному-два «подчиненных комиссара», назначаемых из местных землевладельцев дистрикта. Они осуществляли помощь земскому комиссару по всем направлениям его деятельности, а в его отсутствие (отпуск, болезнь)



исполняли его обязанности. По Инструкции в подчинении у земского комиссара должен был находиться особый «мостовой надзиратель», т. е. инспектор путей сообщения, но на практике, как правило, такой сотрудник отсутствовал.

Свои дела земский комиссар отправлял в «земской канцелярии», штат которой состоял из небольшого числа низших чиновников: подьячих, рассыльных и солдат. Управление земского комиссара – низшая ступень в иерархии государственной власти в Российской империи в первой четверти XVIII века.

Комиссары отвечали за благосостояние, просвещение, нравственное и материальное благополучие населения дистрикта, в их распоряжении находилась выборная сельская полиция, состоящая из сотских и десятских сельских старост, избираемых на год на сходах. Вся деятельность земских комиссаров была в основном направлена лишь на исполнение распоряжений вышестоящего начальства и совсем в незначительной степени предусматривала самостоятельность – лишь в части обеспечения примитивных мер безопасности.

В части осуществления полицейских функций земский комиссар должен был следить за тем, чтобы в его округе не было всякого рода подозрительных элементов (беглых крестьян, солдат и матросов, преступников и бродяг, укрывающихся от наказания). При обнаружении таковых арестовывать их «дабы таким образом уезд чист содержан был».

Выборные сельские полицейские приводились к присяге в воеводской канцелярии, после чего им выдавалась Инструкция. Сотскому под надзор поручалось до сотни дворов, находящихся порой в нескольких деревнях. Из жителей этих деревень избиралось девять десятских, подчиненных одному сотскому. Основными обязанностями тех и других было следить за появлением подозрительных людей, арестовывать их, ловить «лихих людей», разбойников, убийц и воров, изымать «поличное», а также исполнять обязанности низших полицейских чинов, состоя в распоряжении земского комиссара: стража заключенных в комиссарской канцелярии арестованных, их конвоирование и т. п. Иногда в уезды для борьбы с разбойниками назначались военные команды, тогда земскому комиссару и его подчиненным предписывалось оказывать им всяческое содействие.

Областная реформа разделила административную власть и судебную, поэтому земским комиссарам предписывалось «до юстиции дел не иметь» [Полное собрание..., т. V, 1830, 637]. Их деятельность ограничивалась лишь полицейскими полномочиями, перечисленными в Инструкции, которые сводились к тому, чтобы оказывать содействие судам «в поимке преступников, доставление всякого рода требуемых судебной властью письменных справок, исполнение судебных решений» [Богословский, 1902, 151]. Помимо прочих, иногда на земских комиссаров возлагались обязанности по охране обозов, имущества и т. д., предоставление той или иной статистической информации, проведение «повального обыска» с целью отыскание преступника или имущества и т. п. В исключительных случаях им поручалось производство

по гражданским тяжбам. Земский комиссар также принимает «жалобы потерпевших в случае разного рода преступлений; принимает меры к аресту подозреваемых в их совершении лиц и, произведя им предварительное дознание, для которого иногда выезжает лично на место преступления, пересылает их затем судебной власти, обыкновенно провинциальному воеводе после того, как судебная власть перешла в его руки» [там же, 152].

Таким образом, можно сделать вывод, что земский комиссар являлся полицейским чиновником, осуществляющим предварительное дознание и отсылающим дела к компетенции судебной инстанции. Но в исключительных случаях, а именно в случае поимки беглых крестьян, земский комиссар выполнял и судебную функцию – принимал решение о возврате их хозяевам. Побег крестьян были частым по тем временам делом, поэтому так сложилась практика принятия решений по этому вопросу.

Во всех случаях, когда высшее руководство требовало исполнения какого-либо поручения от воеводы, последний передавал его исполнение земским комиссарам.

Инструкция довольно подробно указывает, каким образом земские комиссары должны содержать в порядке пути сообщения. Реформатор считал весьма значимым их обустройство, потому надзор за содержанием и ремонтом дорог, обустройством постоянных дворов и гостиниц также был возложен на комиссаров. Содержание дорог, имеющих государственное значение, было «государственным тяглом», отбывание которого было возложено на местное население, проживающее вблизи них. Комиссары же являлись органом власти, принуждающим к отбыванию населением данного тягла.

Много проблем земскому комиссару доставляли расквартированные по квартирам войска. Снабжение войск провиантом и фуражом было повинностью населения, и Инструкция требовала, чтобы местная администрация распределяла данную повинность равномерно среди населения. Контрольно-надзорные функции по соблюдению данной повинности возлагались также на комиссаров. С другой стороны, данная Инструкция обязывала земских комиссаров следить за тем, чтобы со стороны войска не было чрезмерных притеснений местному населению, что на практике было малоосуществимо ввиду малозначительности имеющих у комиссаров полномочий.

### **Третий этап губернской реформы**

В 1722 году в губерниях были открыты переписные канцелярии, основной функцией которых стала проверка результатов первой ревизии, подготовка введения подушной подати, а также расквартирование армии. Фактически данные канцелярии выполняли задачи областной администрации.

Полковые дворы своим появлением в 1724 году дискредитировали гражданскую власть. Они стали центрами полковых дистриктов и подчинялись переписным канцеляриям. Их основной задачей стало бесперебойное обеспечение поступления в казну

подушной подати и контроль за деятельностью земского комиссара – главного сборщика подушных денег. Кроме того, полковые дворы обеспечивали общественный порядок и безопасность в дистрикте и были наделены полицейскими полномочиями. Они также руководили рекрутскими наборами и исполняли часть судебных функций. Таким образом, военная администрация практически подчинила себе гражданскую и получила надзор за губернаторами и воеводами.

Преобразователь много смысла вкладывал в реформирование местной администрации, но достичь ожидаемых результатов ему не удалось по ряду причин: прежде всего это отсутствие личной заинтересованности в результатах деятельности как со стороны воеводы, так и со стороны земского комиссара. М.М. Богословский отмечает: «Полезьы и нужды самого дистрикта так же мало привлекают к себе внимание земского комиссара, как и полезьы и нужды провинции – внимание воеводы. Казенный интерес и отсутствие самостоятельности для удовлетворения местных нужд, для проведения каких-либо улучшений в условиях местного быта – вот общие черты, одинаково свойственные той и другой инстанции местного управления» [там же, 160].

Согласно Инструкции обязанностей у земских комиссаров было предостаточно, но одной из главных был своевременный сбор как натуральных, так и личных и вещных повинностей с населения. Причем в случае каких-либо недоимок вышестоящее начальство грозило взыскать таковые с имущества самих комиссаров. При этом бюджет на содержание аппарата управления земских комиссаров напрочь отсутствовал, что заставляло их решать вопросы финансирования содержания канцелярии за счет усиления податей с населения. Данный факт говорит о том, что государь не всегда заботился о финансировании своего бюрократического аппарата, что в дальнейшем способствовало развитию коррупционных проявлений в аппарате государственного управления Российской империи.

## Заключение

Подводя итог рассмотрению преобразований административных органов в первой четверти XVIII века, необходимо отметить, что большой проблемой, с которой столкнулись высшие органы власти при назначении на должности чиновников в местные органы управления, явилось отсутствие необходимого количества грамотного населения. Зачастую для написания какого-либо отчетного документа местная администрация была вынуждена нанимать писаря.

Продвижению реформ также мешало отсутствие координации в действиях чиновников различного уровня. Местное дворянство, обнищавшее от непосильных военных налогов и податей, не особо старалось взаимодействовать с администрацией.

И, наконец, сам механизм взаимодействия центральных и местных органов управления не был приспособлен к российским условиям. Плохие дороги, недостаток служащих,

сложная система делопроизводства способствовали процветанию волокиты и низкой эффективности управления, что порождало злоупотребления и взяточничество.

Все вышеперечисленное позволяет говорить о незавершенности петровских преобразований местного административного аппарата, что во многом предопределило сокращение многих преобразований и ликвидацию учреждений при его приемниках.

### Библиография

1. Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719-27 гг. М., 1902. 582 с.
2. Вальдмейстер. URL: [http://gatchina3000.ru/big/017/17939\\_brockhaus-efron.htm](http://gatchina3000.ru/big/017/17939_brockhaus-efron.htm)
3. Гевальдигер. URL: <http://enc-dic.com/word/g/gevaldiger-5322.html>
4. Дистрикт: материал из Википедии – свободной энциклопедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%BA%D1%82>
5. Земский комиссар – материал из Википедии – свободной энциклопедии. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%d0%97%d0%b5%d0%bc%d1%81%d0%ba%d0%b8%d0%b9\\_%d0%ba%d0%be%d0%bc%d0%b8%d1%81%d1%81%d0%b0%d1%80](https://ru.wikipedia.org/wiki/%d0%97%d0%b5%d0%bc%d1%81%d0%ba%d0%b8%d0%b9_%d0%ba%d0%be%d0%bc%d0%b8%d1%81%d1%81%d0%b0%d1%80)
6. Камерир: материал из Википедии – свободной энциклопедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%d0%9a%d0%b0%d0%bc%d0%b5%d1%80%d0%b8%d1%80>
7. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций в 2-х книгах. М., 2000. Кн. 1.
8. Ключевский В.О. Сочинения в девяти томах. Курс русской истории. Т. 4. М.: Мысль, 1989. 400 с.
9. Милюков П.Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1905. 688 с.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. IV. 1700-1712 гг. СПб., 1830. 890 с.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. V. 1713-1719 гг. СПб., 1830. 782 с.
12. Провиантмейстер. URL: <http://slovaizbukv.ru/%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%b2%d0%b8%d0%b0%d0%bd%d1%82%d0%bc%d0%b5%d0%b9%d1%81%d1%82%d0%b5%d1%80.html>
13. Провинция: материал из Википедии – свободной энциклопедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F>
14. Рентмейстер: материал из Википедии – свободной энциклопедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%d0%a0%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%bc%d0%b5%d0%b9%d1%81%d1%82%d0%b5%d1%80>

---

## **Administrative-territorial reforms in the local government bodies of the Russian Empire in the first quarter of XVIII century**

**Andrei N. Verteletskii**

Police Lieutenant Colonel, Listener,  
Academy of Management of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,  
125239, 63a Koptevskaya st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: wertun67@mail.ru

### **Abstract**

The article deals with the administrative-territorial reforms in the local government bodies of the Russian Empire in the first quarter of XVIII century. This era is a historically unique period, marks a historical example of both successful and limited impact of reforms, unprecedented in scope and depth. Therefore, its study has not lost its relevance. Despite the huge number of studies of domestic and foreign authors, processes of reforming of the state governance mechanism at the local level and their consequences, namely in such administrative-territorial formations, are studied insufficiently. Summing up the discussion of reforms of the administrative authorities in first quarter of XVIII century, the author notes that the biggest problem faced by the authorities for appointment to posts of officials in local governments was the lack of the required number of literate population. Often for writing any reporting document, the local administration was forced to hire a clerk. The reforms were also hampered by a lack of coordination in the actions of officials at various levels. The local nobility, impoverished from excessive military taxes and duties, did not really try to interact with the administration. And finally, the mechanism of interaction between central and local government was not suited to Russian conditions. Bad roads, lack of employees, a complicated system of administration contributed to the prosperity of red tape and low efficiency of management, which gave rise to abuse and bribery. The author concludes about the incompleteness of the Petrine reforms of the local administrative apparatus, which largely determined the reduction of many reforms and the elimination of institutions.

### **For citation**

Verteletskii A.N. (2016) Administrativno-territorial'nye preobrazovaniya v mestnykh organakh gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi imperii v pervoi chetverti XVIII veka [Administrative-territorial reforms in the local government bodies of the Russian Empire in the first quarter of XVIII century]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (12A), pp. 5-19.

## Keywords

Russian Empire, reform, administrative-territorial reforms, gubernia, governor, province, district, senate, voivode, provincial commissioner, governance mechanism.

## References

1. Bogoslovskii M.M. (1902) *Oblastnaya reforma Petra Velikogo. Provintsiya 1719-27 gg* [Peter the Great's provincial reform. Province between 1719 and 1727]. Moscow.
2. *Distrikt: material iz Vikipedii – svobodnoi entsiklopedii* [District – from Wikipedia, the free encyclopedia]. Available at: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%BA%D1%82> [Accessed 18/11/16].
3. *Geval'diger* [Gewaltiger]. Available at: <http://enc-dic.com/word/g/gevaldiger-5322.html> [Accessed 14/11/16].
4. *Kamerir: material iz Vikipedii – svobodnoi entsiklopedii* [Kamerir – from Wikipedia, the free encyclopedia] Available at: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%d0%9a%d0%b0%d0%b-%d0%b5%d1%80%d0%b8%d1%80>
5. Klyuchevskii V.O. (1989) *Kurs russkoi istorii. Sochinenie v devyati tomakh* [The course of Russian history. Essays in nine volumes], Vol. 4. Moscow: Mysl' Publ.
6. Klyuchevskii V.O. (2000) *Russkaya istoriya: polnyi kurs leksii v 2-kh knigakh* [Russian history: a complete course of lectures in two books], book 1. Moscow.
7. Milyukov P.N. (1905) *Gosudarstvennoe khozyaistvo Rossii v pervoi chetverti XVIII stoletiya i reforma Petra Velikogo* [State economy in Russia during the first quarter of the XVIII century and Peter the Great's reform]. Saint Petersburg.
8. *Polnoe sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoi Imperii. Sobranie I* [Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Collection 1], vol. 4.
9. *Polnoe sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoi Imperii. Sobranie I* [Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Collection 1], vol. 5.
10. *Proviantmeister* [Profitmaster.] Available at: <http://slovaizbukv.ru/%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%b2%d0%b8%d0%b0%d0%bd%d1%82%d0%bc%d0%b5%d0%b9%d1%81%d1%82%d0%b5%d1%80.html> [Accessed 19/11/16].
11. *Provintsiya: material iz Vikipedii – svobodnoi entsiklopedii* [Province – from Wikipedia, the free encyclopedia]. Available at: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F>
12. *Rentmeister: material iz vikipedii – svobodnoi entsiklopedii* [Rentmeister – from Wikipedia, the free encyclopedia]. Available at: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%d0%a0%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%bc%d0%b5%d0%b9%d1%81%d1%82%d0%b5%d1%80> [Accessed 14/11/16].
13. *Val'dmeister* [Waldmeister]. Available at: [http://gatchina3000.ru/big/017/17939\\_brockhaus-efron.htm](http://gatchina3000.ru/big/017/17939_brockhaus-efron.htm) [Accessed 14/11/16].



- 
14. *Zemskii komissar – material iz Vikipedii – svobodnoi entsiklopedii* [District commissioner – from Wikipedia, the free encyclopedia]. Available at: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%d0%97%d0%b5%d0%bc%d1%81%d0%ba%d0%b8%d0%b9\\_%d0%ba%d0%be%d0%bc%d0%b8%d1%81%d1%81%d0%b0%d1%80](https://ru.wikipedia.org/wiki/%d0%97%d0%b5%d0%bc%d1%81%d0%ba%d0%b8%d0%b9_%d0%ba%d0%be%d0%bc%d0%b8%d1%81%d1%81%d0%b0%d1%80) [Accessed 12/11/16].