

## Реформа системы местного управления в Среднем Поволжье в 1708–1718 годах: основные направления и итоги

*Д.В. Басманцев*

*Чувашский государственный институт гуманитарных наук  
Чебоксары, Российская Федерация*

В статье проанализированы причины административно-территориальных преобразований начала XVIII в. и введения в 1708 г. губернского управления. Реализация реформы местных органов управления проходила благодаря изменениям принципов функционирования центральных учреждений, приведшим к ликвидации приказов и передачи части властных прерогатив институту губернаторства. Казанская губернская канцелярия, созданная в 1708 г., переняла ключевые управленческие функции Приказа Казанского дворца. В работе охарактеризованы основные направления деятельности губернской власти, связанные с обеспечением и комплектованием армии, сбором многочисленных налогов в казну, мобилизацией местных жителей на строительство Санкт-Петербурга и т.д. Отдельное внимание уделено вопросам организации новой администрации, кадровой политики и взаимодействия с Сенатом. Автором также показана роль «царедворцев» в процессе становления губернской системы управления, рассмотрены вопросы о контроле и наказании региональных должностных лиц.

*Ключевые слова:* Петр I, губернская реформа, Приказ Казанского дворца, Казанская губерния, «царедворцы», Сенат.

*Для цитирования:* Басманцев Д.В. Реформа системы местного управления в Среднем Поволжье в 1708–1718 годах: основные направления и итоги // Из истории и культуры народов Среднего Поволжья. 2022. Т.12, №4. С.36–48.

В декабре 1708 г. в России были образованы губернии. Реформа стала промежуточным итогом осуществляемой с начала XVIII столетия преобразовательной политики царя Петра I. Изменение системы местного управления шло параллельно с реформой центральных учреждений, которая была продиктована Северной войной (1700–1721) и новыми вызовами времени.

На рубеже XVII–XVIII вв. Приказ Казанского дворца в обширном регионе Среднего Поволжья постепенно стал терять свои бывшие властные полномочия. Из его ведения в первую очередь были изъяты фискально-финансовые функции. С 1699 по 1708 г. налоговыми сборами и их расходованием занимались Бурмистерская палата (Ратуша), Ближняя канцелярия, Семеновская приказная палата (Ижорская, Ингерманландская, Семеновская канцелярия) и другие отраслевые приказы. Особая роль отводилась Семеновской приказной палате, имевшей ряд канцелярий: Мельнич-

ную, Банную, Рыбную, Медовую, Конскую, Ясачную, Постоялую, Дворцовых дел [1, с.8; 6, с.47–51; 8, с.323].

С июня 1704 г. ясачные крестьяне Среднего Поволжья стали подведомственны Ясачной канцелярии. С них «зборы збирали в том году по прежнему окладу, как они плачивали в Казанский приказ». Они управлялись судьями канцелярии А. Нестеровым и С. Вараксиным [25, л.608]. В 1705–1706 гг. переписчики Ясачной канцелярии в соответствии с новыми данными переписных книг переобложили налоги ясачного населения (помимо «городов Казани, Свяжска, Симбирска, Уфы и Самары») [14, л.1; 25, л.608]. В то же время ясачные люди Казанского, Свяжского, Симбирского, Уфимского и Самарского уездов находились под властью комиссара А. Сергеева. С 1 марта 1706 г. они «ведомы были судом и зборами в Казани», где власть была сосредоточена в руках воеводы Н.А. Кудрявцева, комиссаров А. Сергеева и С. Вараксина [8, с.323–324; 25, л.608]. До 1709 г., по мнению историка В.Д. Дмитриева, понизовыми городами управляла Канцелярия расправных дел, которая, по сути, являлась прообразом Казанской губернии [8, с.324].

Именной указ от 18 декабря 1708 г. провозгласил о создании восьми губерний: Азовской, Архангелогородской, Ингерманландской, Казанской, Киевской, Московской, Сибирской и Смоленской. Казанская губерния включила в себя обширные пространства в Среднем и Нижнем Поволжье, а также значительную часть Приуралья. Неслучайно в некоторых документах П.М. Апраксин именовался титулом «ближний боярин, казанский и астраханский губернатор» [35, л.1; 38, л.2]. В новую губернию вошли 37 городов с уездами: Алатырь, Арзамас, Балахна, Васильсурск, Вязники, Гороховец, Дмитровск, Елатьма, Кадом, Казань, Касимов, Кашпир, Козьмодемьянск, Кокшайск, Курмыш, Мокшанск, Муром, Нижний Новгород, Пенза, Самара, Саратов, Свяжск, Симбирск, Темников, Терек, Уржум, Уфа, Царевкокшайск, Царевосанчурск, Царицын, Цивильск, Чебоксары, Юрьевец Поволжский, Ядрин, Яик, Яранск. 34 пригорода были закреплены за Казанью, Астраханью, Симбирском, Уфой и Пензой [19, №2218, с.437].

Перечисленные города ранее были подведомственны разным приказам. В Казанскую губернию перешли города, находившиеся не только под юрисдикцией Приказа Казанского дворца, но и Новгородской, Костромской и Галицкой четей, Приказа Большого дворца [15, с.26]. Это свидетельствовало как о трансформации принципов деятельности приказных структур, так и о передаче губернаторам части функций приказов по управлению местным населением.

Содержание армии и упорядочение финансовых потоков являлись главными причинами введения губерний. Исследователь Д.А. Редин вслед за П.Н. Милоковым справедливо считает губернии податными округами, с помощью которых решались вопросы платежеспособности тяглого населения и финансовой состоятельности хозяйств на местах [21, с.139]. В при-

веденном же указе от 18 декабря 1708 г. повелевалось, чтобы «начальствующие тех губерний» о денежных сборах и всяких делах «присматривались» [19, №2218, с.436]. 19 января 1709 г. Петр I в письме к губернатору П.М. Апраксину сообщал, чтобы тот принял местную казну и занялся ее пополнением. Процесс устройства новой региональной власти еще не завершился, поэтому губернатор в финансовых делах должен был сохранить прежний порядок: «до указу тем зборам вели быть по-старому, как до вас были, пока совершенно все губернии определятца» [17, с.30–31].

Несмотря на то, что над существовавшей системой местного управления была организована еще одна административная структура в лице губернаторов, территориальное устройство сохранилось полностью. В Казанской губернии уезды, сложившиеся еще во второй половине XVI в., делились на волости, дороги, сотни, станы и т.д. Некоторые населенные пункты, основанные на территории «дикого поля», располагались чересполосно, порой в сотнях верст от уездных центров [2, с.73–75; 8, с.41]. Поэтому территориальные изменения неизбежно привели бы к нарушению сбора налогов и дополнительным расходам на переустройство составных единиц губернии. Все же в 1710 г. Казанская губерния условно была разбита на 21 долю. Введение новых образований стало следствием проводимой правительством политики в области снабжения армии.

В число первоочередных задач губернаторов входило обеспечение войск. По подсчетам властей выше 313 тыс. руб. выделялись казанскому губернатору на содержание 16 кавалерийских и гарнизонных полков, полков инфантерии. Собранные с обширной Казанской губернии сборы должны были хватить на покрытие дефицита средств в Санкт-Петербургской, Смоленской, Сибирской и Архангелогородской губерниях (152 442 руб.). Сверх этого 133 705 руб. шли на нужды Адмиралтейского и Посольского приказов, Приказа Артиллерии [19, №2319, с.625]. В марте 1711 г. из Казанской губернии было отправлено провианта: муки более 1 085 чети, круп 540 чети [22, с.140, 312]. Однако сумма 777 руб., приготовленная «на судовое строение под провиант», была передана в Воинский приказ [22, л.112]. В конце 1713 г. около 33 тыс. руб. направлялись на нужды Астраханского кавалерийского, Астраханского, Пермского и Смоленского «от инфантерии» полков [24, л.598 об.–600]. От казанского губернатора из Посольского и Малороссийского приказов требовали выслать 35 465 руб. 16 алтын 4 деньги, а из Адмиралтейского приказа – более 77 тыс. руб. [24, л.17, 645–645 об.].

С губерний для армии набирали рекрут. Этот вопрос контролировал лично царь Петр I. В указе губернаторам от 18 августа 1710 г. отмечалось: «А впредь надобно вам заранее собрать рекрут и привести» гарнизонных солдат для пополнения состава Рижского гарнизона [18, с.288]. Не все губернаторы справились с поставленной задачей. 1 февраля 1711 г. именным указом им в кратчайшие сроки следовало набрать требуемое число рекрут,

ибо они «наказаны будут, яко изменники и предатели Отечества» [19, №2315, с.588]. Власти Казанской губернии старались выполнять планы в срок. Петр I в письме от 17 октября 1710 г., адресованном П.М. Апраксину, писал: «... за отправление тех полков, которые вы отправили к Москве, вам благодарствуем. Також извольте управлять по нынешним к вам посланным указом, а имянно: о рекрутах, о правянте и о прочем, что зело нужно» [18, с.370]. К примеру, в 1710 г. майор С. Челищев, высланный из Нижнего Новгорода, доставил 485 рекрут в Астрахань [32, л.45].

На особом контроле центральной власти были сборы, предназначенные для строительства новой столицы России – Санкт-Петербурга. По справкам канцелярии Сената в 1713 г. с населения Казанской губернии взималось 83 986 руб. 19 алтын с деньгою «на работников», «за кирпич», «на извесное зжение», «на покупку припасов и дачю мастеровым людем товару» [24, л.114]. В 1710 г. Петр I обращается казанскому губернатору П.М. Апраксину о предоставлении для Адмиралтейства и «городового дела» «мастеровых людей». Особо востребованными являлись плотники (280 чел.), каменщики (245 чел.), кузнецы (35 чел.), столяры (9 чел.) и т.д. [18, с.293–294]. Согласно наряду в 1710 г. из Нижнего Новгорода в Санкт-Петербург вместо 2 465 чел. удалось доставить всего 1 575 чел. [33, л.1–1 об.]. В начале 1713 г. было определено о привлечении к «городовому делу» в Санкт-Петербург работных людей численностью 7 686 чел. В апреле и июле губернские органы управления обязались выслать по 3 843 чел. Для их содержания предусматривалось 23 058 руб. [40, л.18 об.].

Таким образом, система местного управления с образованием губерний претерпела существенные изменения. С одной стороны, круг обязанностей должностных лиц пополнился новыми направлениями, с другой – возросла нагрузка на региональные властные структуры. При этом важно обратить внимание на ряд важных вопросов. Как была организована деятельность губернских властей и налажена работа с центральными учреждениями в условиях военного времени и масштабной мобилизации людских и денежных ресурсов? За счет чего заработал «маховик» губернского управления, запущенный в декабре 1708 г.? Ответы на них попытаемся найти, рассмотрев функции и состав местных органов управления.

1 января 1709 г. П.М. Апраксин прибыл из Астрахани в губернский центр – Казань. В письме царю Петру I он докладывал: «... город и всякие ведения принял <...>. И в надлежащих делах служить и работать и всего усердно смотреть буду во всякой моей истине» [17, с.593–594]. Первое кадровое решение на новом посту Петра Матвеевича было связано с казанским воеводой Н.А. Кудрявцевым: «Господину Кудрявцову до указа вашего величества велел быть в Казани для вспоможения мне в делах, понеже человек с правдою» [17, с.594–595].

Вплоть до учреждения Сената кадровая политика на местах преимущественно находилась в руках губернаторов. Они, переняв функции при-

казов, по своему усмотрению назначали местных правителей, канцелярских служащих. В 1710-х гг. воеводы были заменены обер-комендантами и комендантами. Обер-коменданты также командовали войсками, расположенными на подведомственной ему территории. 1 декабря 1711 г. по приказу казанского губернатора П.М. Апраксина на место нижегородского обер-коменданта И.И. Леонтьева был определен князь Я.С. Львов. В начале 1712 г. Я.С. Львову сообщалось следующее: «велено в Нижнем Новгороде с тобою, обер-камендантом, для вспоможения во всяких государевых и челобитчиковых делах быть камендантом сыну твоему, князь Алексею Львову» [38, л.2, 41]. В 1713 г. в Чебоксарах на комендантской должности был генерал-майор К.А. Ригемон, в Цивильске – майор П.Г. Озеров, в Алатыре – князь Ю.К. Щербатов, в Свияжске – Л.Ф. Хрущов. В Симбирске обер-комендантом являлся И.Е. Бахметев, которому подчинялся также полк в Пензе «для обережи от приходу воинских людей» [1, с.8].

В первой четверти XVIII в. все заметнее становится участие «царедворцев» в системе местного управления. Из челобитной князя Ф.М. Козловского следует, что в 1710 г. он по требованию казанского губернатора «с протчими царедворцы отослан... к делам» в Казанскую губернию [24, л.29]. По ведомости 1713 г. в данной губернии служили 55 «царедворцев», в том числе 3 обер-коменданта и 22 коменданта. На обер-комендантской должности в Астрахани был комнатный стольник М.И. Чириков, в Нижнем Новгороде – стольник Я.С. Львов, в Симбирске – стольник И.Е. Бахметев. Комендантов, кроме уездных центров, определяли также в пригороды и села: Мензелинск (стольник, «из новокрещен князь» Я.И. Мансырев), Петровск, «что на Медведице» (стряпчий М.С. Салов), Яриклинск (стряпчий А.П. Ощерин), Оса и Сарапул (жилец Г.Ф. Бартенев). «Царедворцам» доверяли различные поручения. Например, стольник П.П. Нечаев (Алатырь) и жилец В.Н. Макаров (Муром) являлись фискалами, стольник А.В. Ведерский служил «у селитерных заводов» (Астрахань), а стряпчий Л.И. Бузовлев – «на государевых винокурных заводах». В документе также сообщалось, что стольник И.С. Салов «на Алатаре ведает ясашных людей» [3, с.34].

Со времени учреждения Сената губернаторам приходилось согласовывать свои кандидатуры на должности местных учреждений. Об изменившейся ситуации видно из письма П.М. Апраксина, отправленного в мае 1711 г. с комиссаром Ф.И. Борятинским в Сенат. В письме казанский губернатор просил рассмотреть кандидатуру И.Е. Бутурлина на должность второго комиссара «для исправления от губернии при Сенате на Москве». П.М. Апраксин писал: «Иван Емельянов сын Бутурлин, которой к тому делу удобен и определении ко мне от губернии Казанской в камисары онаго господина Бутурлина велеможным господам Сенату да повелит ваше царское величество указ учинит» [26, л.1 об.]. Однако в канцелярии Сената в разрядном столе выяснили, что И.Е. Бутурлин в боярском списке

1711 г. не значится («в столниках нет»). В конечном итоге просьба казанского губернатора осталась без удовлетворения [26, л.2 об.].

С 1713 г. начался процесс замены комендантов ландратами [20, №2673, с.27]. В 1714 г. в Казанской губернии, по данным П.Н. Мрочек-Дроздовского, из придворных чинов было назначено 12 ландратов [13, с.62]. Вскоре после отделения Нижегородской губернии в Казанской губернии «ландраторами» являлись Д.М. Татищев, А.М. Колычев, Л.Ф. Хрущов, Ф.И. Змеев, Л.Ф. Аристов, К.Н. Акинфов, Ф.М. Есипов, а также подполковник И.Н. Брылкин [10, с.193–194]. Некоторые из них занимали должности комендантов.

Введение института ландратуры лишь незначительно изменило систему местного управления. Губернатор, вице-губернатор (с 1714 г.) и ландрихтер аккумулировали деятельность региональных учреждений в губернском центре. Так, ландрихтеры помимо судебных прерогатив занимались общей администрацией, полицейским надзором, сбором податей, обеспечением расквартированных в губернии войск провиантом, проведением переписи населения [21, с.156–157]. При этом правительство путем создания коллегиальных ландратских советов пыталось ограничить власть губернаторов [4, с.94, 96, 130–131]. В свою очередь, ландраты, получившие «эстафету» от комендантов, были нацелены на усиление работы низшего звена управления.

По указу 1715 г. ландраты были поставлены во главе долей с комиссарами, штатом подьячих и рассыльщиков. Комиссары находились в долях «для управления всяких сборов и земских дел». Каждая доля, как и в 1710 г., состояла из 5 536 дворов [20, №2879, с.139]. Однако на практике губернаторы в одну долю могли объединить несколько уездов и городов. О зависимом положении ландратов свидетельствовало также активное участие губернаторов при их назначении на должности [4, с.83, 97–99]. На ландратов, несмотря на их широкие управленческие функции, в 1715–1717 гг. также возложили проведение подворной переписи. К примеру, в 1716 г. ландрату Чебоксарской доли К.Н. Акинфову в Цивильске подавались сказки «обывателей о себе, о женах и о детях» [30, л.4 об.].

В 1717 г. Нижегородская губерния вновь была возвращена под ведение казанского губернатора. Одновременно из Казанской губернии отпочковалась новая губерния с центром в Астрахани. В Астраханскую губернию отошли Симбирск, Самара, Сызрань, Кашкар, Саратов, Петровск, Дмитровск, Царицын, Черный Яр, Красный Яр, Гурьев, «что на Яике», Терек [20, №3119, с.520]. Все эти изменения стали предвестниками дальнейшего усовершенствования деятельности местных властных структур. В 1718–1719 гг. с закрытием ландратских канцелярий завершилась «первая областная» реформа Петра I.

В 1708–1718 гг., несмотря на трудности и масштабы переустройства системы местного управления, были заложены основы губернского управ-

ления в России. Выбранный преобразовательный курс был сохранен благодаря активному личному участию царя Петра I и его сподвижников, а также местному чиновничеству и дворянству, Сенату, контролирующему и регламентирующему деятельность региональных правителей.

Основной костяк канцелярий составлял штат приказных служителей, доставшийся от прежней воеводской власти. В 1713 г. в Казанской губернии трудилось 9 дьяков: Н. Кормилицын («камисар при Сенате»), В. Кучюков («в Астрахани у соляных варниц»), А. Михайлов («в походе при господине Апраксине»), Д. Неупокоев, Т. Долгой («на Москве у счету»), С. Нестеров («в Нижнем»), А. Родионов, И. Оловеников («в походе при господине Апраксине»), И. Осипов («в списке нет») [24, л.175]. В 1717 г. в Казанской губернии численность гражданских служащих достигла 787 чел. Доля подьячих составила 51,6 % (406 чел., в том числе 73 «старых», 89 «средних» и 244 «молодых» подьячих) [13, с.88; 16, с.115]. Например, в Нижнем Новгороде трудилось 54 чел. (1 чел. с приписью подьячий, 9 – «старых», 10 – «средней статьи», 34 – «молодых» подьячих) [38, л.23, 34–34 об.].

В Петровскую эпоху обучение «дворян приказного чина», детей дьяков и подьячих стало актуальным и внесло свои коррективы в процесс формирования местного чиновничества. По провозглашенному 28 февраля 1714 г. указу в губерниях открывались математические школы [20, №2778, с.86]. Они действовали и в 1720-х гг. Так, в 1723 г. свияжский нотариус Н. Зубарев в своей «сказке» писал, что его дети Афанасий (13 лет) и Василий (12 лет) учатся в «школе арихметики» [29, л. 886]. Все же многие приказные служители с малых лет приучали своих детей трудиться в государственных учреждениях. Например, «старый» подьячий И. Рыбенский был определен «в Казани в доле ландрата Ф. Норманского». Когда он скончался, его сына А.И. Рыбенского там же взяли писчиком. На этой должности он находился с 1717 по 1720 г. [7, л.154].

Насколько местные органы управления были укомплектованы штатом канцелярских служителей, ответить сложно из-за сохранности источников. В то же время можно уверенно сказать, что приказные чины были чрезвычайно востребованы. По указам губернатора и центральных властей они постоянно находились в отлучках. Например, в 1712 г. казанский губернатор распорядился, чтобы «взять из городов Казанской губернии для посылок в армейские полки с камисары и для иных нужных дел старых и средней статьи подьячих 26 чел.» [36, л.1]. Согласно этому документу, из Нижнего Новгорода должны были выслать двоих подьячих. Однако оберкомандант Я.С. Львов не спешил расставаться с приказными людьми, за что ему неоднократно напоминали о штрафах. Лишь при посылке нарочных губернским властям удавалось добиться высылки подьячих [36, л.3–9, 21, 27, 60–60 об.].

Нехватку рабочих рук испытывали многие местные учреждения. Так, в мае 1713 г. в Нижегородской таможене трудилось всего трое подьячих. Обер-комендант Я.С. Львов был поставлен в известность, что «за малолюдством в делах бывают торговым людем многие остановки <...>, а преж сего бывало в Нижегородской таможене подьячих человек по семи и по осми» [36, л.17–17 об.]. В 1713 г. в Сенате при рассмотрении вопроса о назначении О.И. Протопопова дьяком в Казанскую губернию также сообщалось о недостатке кадров: «А в Казани в канцелярии дьяков за посылками ныне мало, а в Астрахани и никого нет» [24, л.174].

В исполнении царских указов важная роль отводилась региональному дворянству, отставным военным, служилым людям. Губернская администрация регулярно использовала помещиков для решения многих насущных вопросов и отправляла их на длительные командировки («посылки»). Например, в апреле 1711 г. от нижегородского обер-коменданта И.И. Леонтьева требовали выслать в Казань М.Б. и П.М. Рокотовых, И.Л. Трескина, Д.М. Ленивцева, К.Ф. Скрыпьева [35, л.1–2]. По справке Нижегородской канцелярии от 4 декабря 1712 г., дворянин И. Лопатин «в посылках в Нижегородский уезд для разных государевых дел» был шесть раз, а дворянин И. Колбецкий – пять раз, «да он же послан в Казань в нынешней 712 год для отдачи работных людей» [37, л.1 об.–2]. 69 работников во главе с отставным солдатом А. Тургаковым прибыли в Казань для заготовки корабельных лесов [39, л.44 об.]. В 1714 г. курмышскому коменданту В.А. Лодыженскому поступил указ, по которому он обязан отправить прибывшему из Казани в Нижний Новгород дворянину М. Аникееву 50 служилых татар. Они посылались для доставки партии «подъемных лошадей» до Смоленска [35, л.6]. Больше всего хлопот приносило сопровождение жителей Казанской губернии, определенных к строительству Санкт-Петербурга. К примеру, в 1713 г. силами дворян Казанской губернии И. Некрасова, В. Бурцева, О. Кадникова, В. Тверетинова, Л. Грязева, Ф. Путисова 3 971 чел. доставлены в новую столицу России [40, л.19 об.].

В рассматриваемый период, как изложено выше, мобилизация финансовых и людских ресурсов стала основной заботой местных органов управления. Для достижения губернскими властями результатов правительство применяло различные формы контроля, поощрения и наказания областных правителей. Следует признать, что из многочисленных отчетных ведомостей явствует о невыполнении казанской губернской администрацией многих плановых показателей по сбору налогов, отдаче рекрут и работных людей для строительства Санкт-Петербурга и т.п. Приведем несколько примеров. По сведениям Канцелярии от строений недобор окладных денег по Казанской губернии за 1718 г. составлял в размере 17 699 руб. 7 алтын [41, л.388]. По переписным книгам 1710 г. из Нижнего Новгорода, Юрьевца, Балахны, Муромы, Арзамаса, Алатыря и Курмышы было взято 1 872 рекрута. Еще необходимо было отправить в армию 1 341

новобранца [34, л.5–5 об.]. В 1713 г. канцелярия Сената взыскивала с чебоксарских таможенных и кабацких бурмистров «великие недоборы» за 1707–1709 гг. [27, л.25 об.–27].

Для исправления ситуации в губерниях правительство часто привлекало стольников. Так, в 1713 г. в Казанской, Рижской, Архангелогородской и Азовской губерниях, Ярославской провинции возникли сложности сбора «полтинных денег» и отправки «конных даточных» людей [10, с.272–273; 28, л.11]. С июня по декабрь 1713 г. в Казани находился стольник К.Н. Акинфов. В указах канцелярии Сената ему вменялось, чтоб он «о высылке как даточных, так и денег, ближнему боярину и губернатору Петру Самойловичю Салтыкову говорил непрестанно и понуждал, и во всем чинил по его великого государя указу и по данным ... пунктам о всем непременно»; «по тому наказу и по данным пунктам в том зборе и во всем губернатору» просил, управителям говорил и понуждал непрестанно, «чтоб даточных и денег збирали с поспешением» [28, л.3, 18].

Если «понуждения» не давали ощутимых результатов, то за неисполнение царских указов использовали систему штрафов. В 1711 г. по приговору Сената был оштрафован казанский комендант Н.А. Кудрявцев на 1 000 руб., «чтоб впредь так не повадно было ему делать». Оказалось, что казанский губернатор П.М. Апраксин выехал в поход и, согласовав с Сенатом, оставил временно исполнять свои обязанности коменданта: «Сенат предписал Кудрявцеву в небытность губернатора заняться исполнением указов неотложно под опасением штрафа» [9, с.192, 193]. Данное назначение следует связать с тем, что в губерниях еще не были введены должности вице-губернаторов. За время правления Н.А. Кудрявцева дела в губернии исполнялись ненадлежащим образом. Поэтому канцелярии Сената срочно пришлось выслать для «понуждения» князя Д. Ухтомского в Казань, который по данной ему власти имел право заключить Н.А. Кудрявцева в тюрьму [23, л.60 об.]. Казанской губернской администрации необходимо было в кратчайшие сроки привести в порядок отчетную документацию, завершить начатые дела по сбору налогов и провианта, по высылке царедворцев, дворян, рекрут, работных людей и т.д. [9, с.192–194; 23, л.38 об.–58 об.]. Канцелярия Сената заключила, что комендант Н.А. Кудрявцев недобросовестно исполнял свои функции и не старался, чтобы исправить сложившуюся ситуацию («во управлении дел явилась многая ево противность, также и лживые и недельные оговорки») [23, л.61]. В 1713 г. казанского ландрихтера А.К. Короваева приговорили к денежному взысканию. В 1715 г. шло разбирательство о наложении штрафа свыше 5 200 руб. на казанского губернатора П.С. Салтыкова «за недосылку в определенныя места первой трети 714 году денег». Следует отметить, что он в 1711 г., будучи еще смоленским губернатором, был оштрафован за несвоевременную поставку провианта для армии [5, с.45; 12, с.63].

В первой четверти XVIII столетия при больших финансовых потоках и дефиците казны назрела необходимость тотального контроля государственных средств. С 1711 по 1714 г. при Сенате была организована фискальская служба, наделенная функциями тайного надзора за властными структурами губерний [см.: 16, с.119–123; 42, с.54–58]. Интересы казны отстаивали обер-фискал с провинциал-фискалами и городовыми фискалами. Так, в 1714 г. в Казанской губернии должность провинциал-фискала исполнял Л. Яковлев. Ему удалось выявить нарушения в деятельности бурмистров и целовальников разных пригородов и сел Казанского уезда, по которым казна недосчиталась 596 руб. Согласно указу, виновных лиц следовало «наказать рублем», а половину штрафных сумм – отдать провинциал-фискалу за службу [11, с.1188; 28, л.23–23 об.].

Подводя итоги, следует заключить, что в 1708–1718 гг. в регионе Среднего Поволжья были заложены основы новой вертикали власти во главе с губернаторами. Губернская реформа определила ход дальнейшего развития местной системы управления и сформировала важные принципы взаимодействия с центральными учреждениями. Задачи правительства, поставленные перед региональными властными структурами, аккумулировались в Казанской губернской канцелярии и преследовали цель повышения эффективности в управлении. Однако апробированные в рассматриваемый период модели построения вертикали власти не принесли желаемых результатов и не смогли полностью удовлетворить потребности страны, вызванные Северной войной, строительством Санкт-Петербурга и т.д. Путем кадрового регулирования, отправки «царедворцев», налаживания контроля и надзора, введения системы штрафов и наказаний Сенат пытался устранять возникавшие сбои на местах. Эти оперативные вмешательства в региональные дела не позволяли губернской администрации сбиться с преобразовательного курса страны.

### Источники и литература

1. *Басманцев Д.В.* Изменения в системе местных органов управления в рамках административной политики правительства XVIII века (по материалам Чувашии) // Актуальные вопросы истории и культуры чувашского народа. Вып. 4 / сост. и науч. ред. Д.В. Егоров. Чебоксары: ЧГИГН, 2019. С.6–39.
2. *Басманцев Д.В.* Провинциальное и уездное воеводское управление на территории Чувашии в XVIII веке: Дисс. ... канд. ист. наук. Чебоксары, 2015. 288 с.
3. *Басманцев Д.В.* «Царедворцы» в системе управления Казанской губернии в начале XVIII века // Марийский археографический вестник. 2015. №25. С.31–35.
4. *Богословский М.М.* Исследования по истории местного управления при Петре Великом // Журнал Министерства народного просвещения. 1903. Сентябрь. Ч.349. С.45–144.

5. *Болотова Н.Ю.* Губернские реформы при Петре Великом // Губернии в России при Петре Великом. К 300-летию первой губернской реформы в России. Каталог-выставки. М.: Древлехранилище, 2008. 119 с.

6. *Голикова Н.Б., Кислягина Л.Г.* Система государственного управления // Очерки русской культуры XVIII века: в 4-х ч. Ч.2 / под ред. Б.А. Рыбакова. М.: Изд-во Московского ун-та, 1987. С. 44–108.

7. Государственный исторический архив Чувашской Республики. Ф. 2. Оп. 1. Д. 8.

8. *Димитриев В.Д.* История Чувашии XVIII века (до крестьянской войны 1773–1775 годов) / под ред. П.П. Епифанова. Чебоксары: Чуваш. гос. изд-во, 1959. 532 с.

9. Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствовании Петра Великого. Т.1: Год 1711-й / под ред. Н.В. Калачова. СПб.: Типография Императорской академии наук, 1880. 476 с.

10. Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствовании Петра Великого. Т.4. Кн. 1: Год 1713-й (январь – июнь) / под ред. Н.Ф. Дубровина. СПб.: Типография Императорской академии наук, 1888. 600 с.

11. Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствовании Петра Великого. Т.4. Кн. 2: Год 1713-й (июль – декабрь) / под ред. Н.Ф. Дубровина. СПб.: Типография Императорской академии наук, 1891. 31 с. + С. 601–1438.

12. Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствовании Петра Великого. Т.5. Кн. 1: Год 1715-й (январь – июнь) / под ред. Н.Ф. Дубровина. СПб.: Типография Императорской академии наук, 1892. 584 с.

13. *Мрочек-Дроздовский П.[Н.]*. Областное управление в России в XVIII веке до учреждения о губерниях 7 ноября 1775 года. Историко-юридическое исследование. Ч.1. Областное управление эпохи первого учреждения губерний (1708–1719 г.). М.: В университетской типографии (Катков), 1876. 2+П+352 с.

14. Научный архив Чувашского государственного института гуманитарных наук. Фонд В.Д. Димитриева. Отд. I. Ед. хр. 917.

15. Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления / отв. ред. С.Г. Агаджанов, В.В. Трепавлов. М.: Славянский диалог, 1998. 416 с.

16. *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М.: РОССПЭН, 2007. 743 с.

17. Письма и бумаги императора Петра Великого. Т.9. Вып. 1 (январь – декабрь 1709 г.) / Ред. Б.Б. Кафенгауз. М.: Изд-во АН СССР, 1950. 526 с.

18. Письма и бумаги императора Петра Великого. Т.10 (январь – декабрь 1710 г.) / Ред. Б.Б. Кафенгауз. М.: Изд-во АН СССР, 1956. 869 с.

19. Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т.4. 883 с.

20. Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т.5. 780 с.

21. *Редин Д.А.* Административные структуры и бюрократия Урала в эпоху петровских реформ (западные уезды Сибирской губернии в 1711–1727 гг.) / отв. ред. Н.А. Миненко. Екатеринбург: Изд-во «Волот», 2007. 500 с.

22. Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф.248. Оп.1. Кн. 1.

23. РГАДА. Ф.248. Оп.1. Кн. 3.

24. РГАДА. Ф.248. Оп.2. Кн. 29.

25. РГАДА. Ф.248. Оп.3. Кн. 101.

26. РГАДА. Ф.248. Оп.106. Кн. 18.

27. РГАДА. Ф.248. Оп.106. Кн. 155.

28. РГАДА. Ф.248. Оп.106. Кн. 198.

29. РГАДА. Ф.350. Оп.2. Д.2965.

30. РГАДА. Ф.627. Оп.1. Д.12.

31. РГАДА. Ф.1135. Оп.1. Д.398.

32. РГАДА. Ф.1143. Оп.2. Д.54.

33. РГАДА. Ф.1143. Оп.2. Д.56.

34. РГАДА. Ф.1143. Оп.2. Д.81.

35. РГАДА. Ф.1143. Оп.2. Д.126.

36. РГАДА. Ф.1143. Оп.2. Д.221.

37. РГАДА. Ф.1143. Оп.2. Д.303.

38. РГАДА. Ф.1143. Оп.2. Д.308.

39. РГАДА. Ф.1143. Оп.2. Д.351.

40. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф.467. Оп.1. Д.1в.

41. РГИА. Ф.467. Оп.1. Д.19а.

42. *Серов Д.О.* Гвардейцы и фискалы Петра I в борьбе с лихоимцами и казнокрадами // Исторический вестник. 2003. Т.6 [153]. С.54–81.

## Reform of the system of local government in the Middle Volga region in 1708–1718: main directions and results

*D.V. Basmantsev*

*Chuvash State Institute for the Humanities  
Cheboksary, Russian Federation*

The article analyzes the reasons of administrative and territorial transformations of the beginning of the 18th century and introduction of provincial administration in 1708. The reform of local government was achieved through changes of principles of management of central institutions, resulting in the elimination of “Prikaz” system and the transferring of some of the power to the Governorate. The Kazan Provincial Chancellery, established in 1708, was the successor of the Prikaz of the Kazan Palace. The article describes the main directions of activity of the provincial authority, such as: provision and recruitment of the army, the collection of taxes, mobilization of local residents for the construction of St.-Petersburg, etc. Special attention is paid to the organization of the new administration, human resource policies and interaction with the Senate. The author also shows the role of “courtiers”, in the process of formation of the provincial

system of management, issues of control and punishment of regional officials are considered.

*Keywords:* Peter I, provincial reform, Prikaz of the Kazan Palace, Kazan province, “courtiers”, Senate.

*For citation:* Basmantsev D.V. Reform of the system of local government in the Middle Volga region in 1708–1718: main directions and results. From History and Culture of Peoples of the Middle Volga Region. 2022, vol. 12, no. 4, pp. 36–48. (In Russian)

**Информация об авторе:**

**Басманцев Дмитрий Викторович** – кандидат исторических наук, ученый секретарь Чувашского государственного института гуманитарных наук (Чебоксары, Российская Федерация); e-mail: basmantsevd@yandex.ru

**Basmantsev Dmitry Viktorovich** – Cand. Sci. (history), Scientific Secretary, Chuvash State Institute for the Humanities (Cheboksary, Russian Federation).