

М.О. А к ш и н

РЕФОРМА РАТУШИ 1699 г.: ПРОВЕДЕНИЕ И ИТОГИ

Эпоху преобразований Петра Великого открывает городская реформа 1699 г. С одной стороны, ее проведение объясняется политической конъюнктурой — необходимостью создания материальной базы для предстоящей Северной войны, ибо, как позднее писал Петр I, «денги суг артериею войны»<sup>1</sup>. С другой — реформа имела более фундаментальное значение. Она стала отправной точкой развития муниципального права России.

Научная актуализация изучения реформы 1699 г. была вызвана отменой крепостного права и связанной с ней дискуссией о путях развития России. И.И. Дитятин исходил из противопоставления русского города, торгово-промышленное население которого было закрепощено, свободному европейскому городу-коммуне. Он считал, что Ратуша и земские избы стали «механизмом чисто государственным по целям их учреждения и сословно-тяглым по самой организации»<sup>2</sup>. П.Н. Милоков также писал, что реформа установила для посадских «новую подсудность только для того, чтобы надежнее урегулировать финансовую ответственность»<sup>3</sup>.

В начале XX в. эта концепция была оспорена А.А. Кизеветтером. Он считал, что в XVII в. посадская община была связана крепостническим государством круговой порукой для обеспечения служб и платежей, но даже в этих условиях сохраняла стремление «к истинной автономии». Целью реформ Петра I было превращение города в центр промышленности и культуры, создание оснований общественного самоуправления<sup>4</sup>.

В работах советских историков о русском городе XVII – XVIII веков центральной была проблема разложения феодализма и генезиса капитализма<sup>5</sup>. Яркую оценку реформы 1699 г. дал Б.Б. Кафенгауз. Он показал, что развитие промышленности и выход к Балтике вели к принципиальным изменениям в облике старых городов и появлению новых (Санкт-Петербург, Екатеринбург, Петрозаводск). Петр I усилил этот социальный процесс дарованием посадской общине прав самоуправления, созданием в городах школ, госпиталей и т. д.<sup>6</sup>.

Несмотря на обширную историографию, в изучении истории городского самоуправления начала XVIII в. наличествуют существенные пробелы, что объясняется тем, что архив Ратуши не сохранился. В настоящей статье предпринята попытка на основе трудов предшественников и привлечения новых источников дать обзор основных проблем истории реформы 1699 г., ее предпосылок и проведения, места Ратуши и земских изб в государственном механизме России, политики посадского «строения», фискально-податных, судебных и иных функций Ратуши.

Одним из направлений внутренней политики первых Романовых было «посадское строение». Посадские люди обладали такими чертами сословия, как наследственные занятия торгово-промышленной деятельностью; закрепление связанных с этой деятельностью

## I. НАУЧНЫЕ СТАТЬИ

прав и обязанностей; определенной автономией, обеспечивающей возможность участия в государственном управлении. Их правовой статус был кодифицирован в главе XIX Уложения 1649 г. В 70–80-х годах XVII в. посад стал плательщиком основных налогов — стрелецкой подати, таможенных и питейных денег. В царствование Федора Алексеевича полномочия воевод в отношении посада были сужены, таможенная и кабацкая администрация передана в ведение Приказа Большой казны<sup>7</sup>.

Реформа 1699 г. стала продолжением политики «посадского строения», но на ее проведение повлиял опыт, полученный Петром I во время путешествия в Европу 1697–1698 г. Царь проявил заметный интерес к устройству европейских городов, ознакомился с самоуправлением Риги, Митавы, немецких, голландских и английских городов. По возвращении он поручил П.Б. Возницыну добыть сведения о магдебургском праве и об устройстве городского управления в Вене<sup>8</sup>. Несмотря на то, что собранный последним материал не оказал прямого влияния на реформу, факт этот следует отметить, так как изучение европейского законодательства — характерная черта законотворческого процесса начала XVIII в.

Говоря о влиянии европейских образцов на проведение реформы, следует отметить, что особенности городского самоуправления зарубежной Европы были известны в допетровской России. В результате войн с Речью Посполитой в состав России были возвращены смоленские города, торгово-промышленное (мещанское) население которых до мирного трактата 1686 г. жило в соответствии с магдебургским правом и имело орган самоуправления — ратушу. Бургомистры в Смоленском крае сохранились до 1699 г. Значительное число мещан было переселено в XVII в. в Москву, образовав в столице особую слободу — Мещанскую.

Начало реформе положили два именных указа от 30 января 1699 г., носившие учредительный характер. В связи с отсутствием черновых материалов историю создания этих указов реконструировать невозможно. Сохранилось только свидетельство капитана Дж. Перри, состоявшего на русской службе в 1698–1712 г. Он вспоминал, что царь, задумав увеличить казенные сборы с промыслов и торговли, созвал «торжественное собрание» бояр и предложил новый порядок управления торгово-промышленными людьми, устранявший от него воевод и приказных. Бояре воспротивились, заявив, что только дворяне исстари собирали царские доходы, передача этого права в руки мужиков нанесет дворянам оскорбление. Царь был разгневан и дал волю не только словам, но и рукам. Бояре испугались и уступили<sup>9</sup>.

М.М. Богословский на основе анализа текста указов предположил, что они были составлены в Разрядном приказе. По его мнению, Петру I принадлежал только проект указов, который «был им высказан в виде общей мысли, а затем тут же наскоро рука кого-либо из дьяков развила эту мысль в текст указа, включив в него также наскоро кое-какие детали, обрывки из происходивших с московскими гостями разговоров». Об юридической технике этих актов ученый писал: «...это не какие-либо развитые и детально разработанные уставные положения; это не более как наброски, лишь в самых общих и довольно неопределенных линиях наметившие неясные и колеблющиеся контуры будущих учреждений»<sup>10</sup>.

Первый из указов от 30 января 1699 г. адресовался тяглому населению Москвы. В указе констатировалось, что оно ведается «в розных приказах», от чего ему в «приказных волокитех и от приказных и розных чинов от людей в торгах их и во всяких промыслах чинятся... большие убытки и разоренье», а государственной казне — «недоборы». Для устранения этой несправедливости государь указал избрать из «гостей и гостинные сотни и всех сотен и слобод» бурмистров, которым поручалось ведасть тяглое население «во всяких их расправных, и челобитчиковых, и купецких делах и в сборах его великого государя доходов»<sup>11</sup>.

Второй указ адресовался торгово-промышленному населению России. В указе также констатировалось, что оно находится «в обидах и в налогах, и в поборех, и во взятках»

## I. ARTICLES

от «воеводских и приказных людей». В отличие от указа москвичам в провинции создание органов сословного самоуправления оставлялось на усмотрение самих торгово-промышленных людей и обуславливалось утяжелением фискального гнета: платить «против прежнего оклада вдвое»<sup>12</sup>.

Проведение реформы столкнулось с большими трудностями даже в Москве. Центральный орган управления посадами первоначально даже не имел наименования. Избранных московских выборных в законодательстве именовали то «бурмистрами», то «гостями». Осенью 1699 г. появилось название «Бурмистерская палата», и только 17 ноября состоялась именной указ, которым предписывалось «Бурмистерскую палату именовать Ратушею». 14 июня 1699 г. Петр I указал дать московским бурмистрам печать, «на которой — знак "весы"» — символ торговли. Значение московских бурмистров подчеркивалось тем, что они получили права «в приказы и в города» писать «великого государя указами» и непосредственно докладывать царю «в воскресные дни и праздники» по важнейшим делам<sup>13</sup>.

При формировании присутствия московской Ратуши воля монарха, выраженная в форме закона, встретила скрытую оппозицию гостей и гостиной сотни, основанную на обычае. Несмотря на ясное указание в законе о равенстве бурмистров от привилегированных купеческих корпораций и черных слобод и сотен, представители от последних согласились с первенствующим значением гостей. После проведения выборов в 1699 г. жители черных слобод и сотен писали, что избрали бурмистров «к гостям в товарищи». Практика следующих лет показала, что московский обычай более соответствовал реалиям России. В 1700–1703 г. президентом Ратуши был гость И.Д. Понкратьев, в 1704 г. — гость А. Турчанинов<sup>14</sup>.

При учреждении Ратуши ее канцелярский штат составил 30 подьячих. В том же году царь распорядился передать в подчинение бурмистрам 100 солдат «для рассылок». Серьезные трудности возникли с выделением Ратуше «пристойного» помещения. 3 марта 1699 г. из Разряда в Земский приказ писали, что государь указал выделить бурмистрам «палату» в здании Земского приказа, находившегося у Воскресенских ворот Кремля. Однако бурмистры пожаловались царю на тесноту этих палат. Петр I указал «бурмистрам сидеть в палатах в Кремле, которые от церкви Иоанна Предтечи». Однако эти палаты были уже заняты Приказом Большого двorca и Стрелецким приказом. Несмотря на понукания царя и Разряда, освобождение этих палат и переселение туда Ратуши продолжалось еще в сентябре 1699 г.<sup>15</sup>.

Проведение реформы в провинции ставилось в зависимость от согласия торгово-промышленных людей на выбор бурмистров и удвоение налогового бремени. П.Н. Милюков выявил доклад Посольского приказа, в котором сделана сводка реакции 70 городов на это требование. Из этих городов только 11 безусловно приняли правительственное предложение; тридцать три отказались от него; двадцать шесть, избрав бурмистров, умолчали о двойном платеже. М.М. Богословский выделил ряд факторов, повлиявших на отказ посадских от проведения реформы. Во-первых, в некоторых городах они были довольны воеводами и били челом о продлении срока их воеводства. Во-вторых, в некоторых местах информация о проведении реформы оказалась совершенно искаженной, а в Кунгуре воевода пытался даже утаить от горожан грамоту о выборе бурмистров<sup>16</sup>.

Среди перечисленных факторов почти не находит отражения вопрос о противодействии реформе приказных людей. Выявленный мною доклад Сибирского приказа позволяет заключить, что такое противодействие было ожесточенным. 20 мая 1699 г. на первую память из Разряда о проведении реформы в Приказе отписали, что «во всех сибирских городех без воевод... править никоими мерами невозможно». В Разряде решили, что в Приказе не поняли требования о рассылке по городам грамот о выборе бурмистров и послали туда подьячего. Однако судьи Сибирского приказа «выбили» его «взашей».

## I. НАУЧНЫЕ СТАТЬИ

6 и 25 июня 1699 г. из Разряда послали новые грамоты в Сибирский приказ, но судья Сибирского приказа А.А. Виниус не изменил своей позиции. Он только представил в Разряд десять «допросов», составленных на основе опросов восьмидесяти служилых, трех подьячих, шестерых посадских и одного крестьянина, приезжавших из Сибири в Москву. Все «допросы» были составлены по единому трафарету, в них утверждалось, что «в сибирских во многих городах посадских людей нет, а в которых и есть, и те люди ссыльные и скудные, и им в кабацких и в таможенных и ни в каких зборех верить некому». Таким образом, А.А. Виниус просто отказался даже рассылать по сибирским городам грамоты о проведении выборов бурмистров<sup>17</sup>.

Ознакомившись с реакцией городов на указ от 30 января 1699 г., царь продолжил реформу. Она, во-первых, была объявлена обязательной; во-вторых, от идеи о двойном платёже окладных сборов, как условия ее проведения, он отказался. Указом от 20 октября 1699 г. повелевалось ведаť торгово-промышленное население городов не воеводам, а выборным бурмистрам. Указом от 3 ноября 1699 г. реформа была распространена на уездное население Русского Севера, издавна примыкавшее по характеру своих платежей к посадскому населению городов России. На основании указа от 27 октября 1699 г. на Сибирь городская реформа не была распространена<sup>18</sup>.

Реформа 1699 г. привела к трансформации приказного управления. Создание Ратуши сопровождалось ликвидацией Устюжской, Костромской, Владимирской и Галицкой четей, сокращением компетенции Смоленского, Новгородского, Разрядного, Посольского, Малороссийского приказов, приказов Казанского дворца и Большой казны. Создание земских изб привело к ограничению компетенции воевод, что вызвало конфликты. Воеводы Соли Камской и Кай-городка после выбора в 1699 г. бурмистров отказывались передавать им дела, ссылаясь на то, что им некому сдать «ружейную и пороховую казну, також и приказную избу, и указные грамоты и всякие дела». В Яренске и Вятке посадские люди «учинились непослушны» воеводам, приходили на воеводский двор «со многим невежеством», отказали «в городском всяком хлебе и понедельных и конских кормах». Воевод Путивля и Орла за нарушение указов, запрещавших «вступатся» в дела посада, велено было «взять к Москве и доправить и розыскать в Ратуше»<sup>19</sup>.

Учредительными актами 1699 г. структура и компетенция ведомства Ратуши были определены только в общих чертах. Практическая его организация потребовала дополнительных узаконений. Московская Ратуша в соответствии с традициями XVII в. имела двойное назначение. Во-первых, она выполняла для Москвы роль местного сословно-выборного органа с компетенцией, аналогичной компетенции городских земских изб. При этом значительная часть населения Москвы была исключена из ведения Ратуши (солдатские, пушкарские, ямские, Новонемецкая и другие слободы). Во-вторых, Ратуша была центральным органом власти, ведавшим «всего Московского государства посадских, и купецких, и промышленных людей и чернослободцев» через бурмистров городских земских изб<sup>20</sup>.

Созданные в 1699–1700 г. земские избы состояли из присутствия и канцелярии. Состав присутствия земских изб не был четко определен. В именном указе от 30 января 1699 г. устанавливалось: «...и они б, посадские, и купецкие, и промышленные, и уездные люди, выбирали меж себя... человека по 2 или по 3 или по скольку человек они похотят». При проведении выборов 1699 г. посадские люди сами определяли число бурмистров. Так, в Смоленске, Белой и Рославле мещане выбрали трех бурмистров. Во Пскове посадские избрали 10 бурмистров, в Холмогорах и Двинском уезде, в Соли Вычегодской и ее уезде — четырех, в Устюге Великом, Соли Камской, Яренске, Кунгуре, Курске — двух<sup>21</sup>.

Объем власти Ратуши и земских изб по отношению к лицам и территории определялся указами от 30 января 1699 г. Земские бурмистры ведали торгово-промышленным населением, то есть частью города, включавшей не только посад, но и город-крепость со служилыми

## I. ARTICLES

людьми. Следует помнить, что торгово-промышленное население жило не только в посадах, оно расселялось и в уезде. Так, указом 1702 г. сольвычегодским посадским людям предписывается «верстаться во всяких службах с уездными торговыми людьми и десятою деньгою вопче» и «им, уездным торговым людям, быть в посадском тягле». В наказе нижегородским бурмистрам предписывается ведать «всякие оброчные статьи на посаде и в уезде»<sup>22</sup>. Таким образом, власть бурмистров простиралась и за пределы города на торгово-промышленное население, проживавшее в уезде.

Компетенция ведомства Ратуши по кругу дел определялась тем, что она заменила собою те приказы, в которых ведались посадские люди до нее. В 1699 г. была составлена ведомость, согласно которой Ратуше и земским избам предстояло продолжить таможенные и питейные сборы более чем в 300 местах. Только в Москве в подчинении у Ратуши оказались московская Большая таможня, мерная и мытная избы, кружечные дворы, кабаки, конские площадки, торговые бани, харчевни и харчевенные ряды. Наказ брянским бурмистрам определяет отношения между земскими бурмистрами и администрацией, ведавшей косвенными налогами, так: «...таможенные и кабацкие бурмистры должны быть послушны...» земским бурмистрам и мирским людям, выбравшим их<sup>23</sup>.

Законодательство о Ратуше устанавливало ее отчетность. Ратуша действовала по указу государя, без него она не могла сделать никакого расхода из сумм, в нее стекавшихся, за исключением мелких расходов на свечи, чернила, бумагу и т. п. Оставшиеся за расходами суммы Ратуша обязана была отсылать в Приказ Большой казны со строгой отчетностью. Она заключалась в том, что бурмистры представляли «сметные годовые списки и перечневые выписки с подлинных приходных и расходных книг и указов»<sup>24</sup>.

В подобном же отношении стояли земские избы к Ратуше. Расходовать собираемые деньги земские бурмистры могли лишь по указу «великого государя, присланному из Ратуши за печатью ее президента и бурмистров». Обо всех сборах и доходах, поступающих в земскую избу от земских старост, таможенных и кабацких бурмистров, а также обо всех «расправных делах» земские бурмистры должны были составлять ежемесячные ведомости и отсылать в Ратушу. Собранные суммы они должны были пересылать в Москву несколько раз в течение года. Московские бурмистры получили право проводить «розыск» по доносам на земских, таможенных и кабацких бурмистров<sup>25</sup>.

За упущения земским выборным угрожалась ответственность как личная, так и имущественная. Как государственным служащим, выборным грозило уголовное наказание («лишение живота»), ссылка в Азов, «батоги нещадные»). Кроме того, выборным грозила имущественная ответственность (пена и уплата двойной суммы упущенного или растраченного), что отличает их от назначаемых чиновников. Сохранялся и принцип круговой поруки: «...а буде они, бурмистры, в котором году каких его великого государя доходов не выберут по окладу или каких сборов чего не доберут, и то все взять на тех людях на всех, которые их в бурмистры выберут, вдвое»<sup>26</sup>.

Проводя реформу Ратуши, Петр I рассчитывал, что земские выборные будут радеть о мирских нуждах и заботиться о посадских людях. Такое представление о преимуществе выборной администрации перед бюрократической сохраняется донныне. Однако Петру I вскоре пришлось разочароваться в этой идее. Уже в 1700 г. были вынесены первые приговоры по уголовным делам о злоупотреблениях выборных. В городе Веневе земские старосты «оставили» только что выбранных кабацких и таможенных бурмистров «за то, что им ничего не дали», и выбрали вместо них новых бурмистров, с которых получили взятки по 120 руб. В Зарайске таможенные голова, целовальники и подьячие записывали сборы в черновые «заручные книги», затем переписывали их набело, а черновики сжигали. Часть сборов не попадала в беловики и разворовывалась<sup>27</sup>.

## I. НАУЧНЫЕ СТАТЬИ

Ответом царя на злоупотребления выборных стало ужесточение уголовных наказаний: виновных стали приговаривать к смертной казни, наказанию кнутом, ссылке в Азов и дальние города с конфискацией «всех животов». Ужесточением уголовной ответственности царь не ограничился. Летом 1704 г. в городах было велено выбрать «досмотрщиков» «изо всяких чинов людей в знатности добрых»: в больших городах — по два, а в малых — по одному человеку. Целью этих надсмотрщиков было «лучшее в делах крепостных усмотрение». Надзирателями за земскими бурмистрами провинциальных городов назначали московских гостей, гостиной сотни и московских слобод. В некоторых городах между надзирателями и «градскими обыкновенными бурмистрами» происходили конфликты. Так, в 1706 г. бурмистрам Дмитрова показалась «ззрительной» присылка московских надзирателей и они «не стали чинить им помощи и согласия»<sup>28</sup>.

9 февраля 1705 г. все ведомство Ратуши было поставлено под надзор инспектора, должность которого занял знаменитый «прибыльщик» А.А. Курбатов. Цель деятельности инспектора определялась в следующих словах: «...рассмотреть Ратушу московскую со всеми ея околичностями» и города, которые можно «вместе с Москвою также осмотреть». При этом законодатель уполномочивал инспектора в том случае, «если кто явится в каком воровстве, и на те порочных места выбирать бурмистров немедленно иных». На практике А.А. Курбатов стал не просто «надсмотрщиком», но главой Ратуши: очень скоро его даже в официальных документах стали называть «ратушским судьей»<sup>29</sup>.

Следует отметить, что в историографии характеристика института надсмотрщиков и инспекторов ограничивается констатацией факта назначения инспектором Ратуши А.А. Курбатова. Между тем еще до начала губернской реформы этот институт получил более широкое распространение. Одновременно с А.А. Курбатовым на должность инспектора «Архангелогородской таможни Ратушского правления» был назначен С. Леонтьев «с товарищами»<sup>30</sup>.

А.А. Курбатов энергично взялся за дело, в первую очередь — за проверку отчетности бурмистров. Так, в 1706 г. он доносил царю, что «за градскими бурмистрами премногое воровство сыскано»: в одном Ярославле украдено около 40 тыс. руб., псковичи «во время точию Шведской войны» украли на 90 тыс. руб. Не только выборные должностные лица от посадских общин, но и их члены, пользуясь правом раскладки податей и повинностей, наживались на этом. В 1706 г. выяснилось, что во многих городах «пожиточные» при раскладке сборов угнетают «маломочных», отчего многие из них «вышли в стороны»<sup>31</sup>.

Проблема соотношения бюрократического управления с посадским самоуправлением вновь встала в условиях подготовки и проведения губернской реформы. Первоначально территориальное сужение ведомства Ратуши носило случайный характер. В 1703 г., в связи с назначением князя А.Д. Меншикова губернатором вновь завоеванных территорий Прибалтики и поручением «корабельного дела» на Олонецкой верфи, посадским выборным Пошехонья, Белоозера и Каргополя, приписанных к Олонецкой верфи, было велено быть «во всем послушным» его указам. В 1706 г. дворцовые города и слободы были переданы в Дворцовую канцелярию. На передачу городов из ведения Ратуши начал претендовать «генеральный президент, московский комендант и сибирских провинций судья» князь М.П. Гагарин. В 1703 г. в ведомство Сибирского приказа был передан Кунгур, в 1706 г. — Пермь Великая, Чердынь, Соль Камская, Кай-городок и Яренск. В 1708 г. астраханский воевода П.М. Апраксин добился передачи «низовых» городов в свое ведомство<sup>32</sup>.

18 декабря 1708 г. от частных мер царь перешел к общей — проведению губернской реформы. Несмотря на протесты А.А. Курбатова, ведомство Ратуши было упразднено. Царь писал ему: «Господин Курбатов, письмо твое нам вручено... А что напоминаешь, что в разных руках не будет лучше, о том уже Мы довольно разсуждали и нынешняго порядка не

## I. ARTICLES

нашли хуже, где каждому курчанину близь двадцати отписей (квитанций в уплате различных податей. — *М.А.*) надлежит взять хотя по полушке, итого 5 коп. К тому же человеку трудно за очи все разуметь и править»<sup>33</sup>.

Однако после проведения губернской реформы государственная политика в отношении посадских общин не претерпела значительных изменений. Во-первых, между губернаторами и комендантами, с одной стороны, и ратушами и земскими избами — с другой, возникло посредствующее звено — обер-инспекторы и инспекторы, заменившие в 1712 г. ратушских инспекторов. Правительство нередко адресовало свои указы непосредственно инспекторам, рассматривая комендантов как их помощников<sup>34</sup>. Во-вторых, посадские отстаивали остатки автономии своих общин. Так, в 1713 г. по указу из Сената стольники Д. Ивашкин и Б. Чаплыгин были посланы для сбора податей в Деделов и Коломну. Однако бурмистры, ссылаясь на предшествующее законодательство, «учинились государеву указу непослушны, с купечества денег платить не стали»<sup>35</sup>.

После проведения губернской реформы московская Ратуша переехала в новое здание. Состав ее присутствия и канцелярии не претерпел серьезных изменений. Была сохранена должность инспектора Ратуши; в 1714 г. упоминаются «судьи: из царедворцев — Семен Готовцов да из дворовых людей — Михаил Мошков». На должности бурмистров выбирались купцы привилегированных корпораций и посадские из черных сотен и слобод. В 1714 г. канцелярия Ратуши включала 45 подъячих. В ведении Ратуши остались московская Большая, Померная и Табачная таможни, Отдаточный двор и австерия (кабак). Тесно связана с деятельностью Ратуши была Палата купецких дел (Денежный двор), созданная как самостоятельное учреждение в 1713 г. В том же году «по выбору из Ратуши, за выбором гостиной сотни старосты и сотенных людей» ее бурмистром стал Ф. Нестеров<sup>36</sup>.

Ратуша сохранила значение не только местного органа для посадского населения столицы, она продолжала надзирать за торгово-промышленным населением городов всей Московской губернии и осталась общей кассой для сборов с них. Определить территориальную компетенцию Ратуши позволяет ее доношение в Губернскую канцелярию 1714 г. В нем констатировалось, что в нее десятую деньгу платят не только московские «купецкие люди», но и посадские люди «по провинциям Володимирской, Серпуховской, Калужской, Звенигородской, Рязанской, Каширской, Ростовской, Переяславля-Залескаго, Клину, Дмитрова, Александровы слободы, Костромской»<sup>37</sup>.

Новым явлением в истории городского самоуправления 10-х годов XVIII в. стало создание ратуш в Петербургской губернии и завоеванных прибалтийских провинциях.

Создание петербургской Ратуши было делом самого Петра I: в сентябре 1713 г. он находился в Санкт-Петербурге и «трудился... во управлении дел гражданских, а наипаче о комерции». В 1713–1714 г. организацией Ратуши занимался обер-инспектор Петербургской губернии А.М. Гурьев. В 1715 г. должность инспектора петербургской Ратуши занял московский гость Понкратьев. С первых лет существования Ратуши в ее ведение попали таможни, кабаки (австерии) и другие государственные учреждения не только Петербурга, но и всей губернии<sup>38</sup>. В городах прибалтийских провинций, отвоеванных в ходе войны со Швецией, были сохранены «все их древние привилегии, вольности, права и преимущества»<sup>39</sup>. Однако городское самоуправление Прибалтики было инкорпорировано в систему государственного механизма России. В частности, в 1711 г. должность обер-инспектора рижской Ратуши занял москвич купец гостиной сотни И. Исаев<sup>40</sup>.

Надзор за ратушами и земскими избами в 10-е годы XVIII в. был поручен новому институту — фискалам. С 1713 г. по указу царя начался счет московской Ратуши. В разные годы этим делом заведовали бывший рижский комиссар К.Б. Чириков, канцелярии л.-гв.

## I. НАУЧНЫЕ СТАТЬИ

подполковника князя В.В. Долгорукова, л.-гв. майора А.И. Ушакова. В 1715 г. в Сенате ратушские документы и двадцать четыре подъячих приговорили «отослать для подлиннаго свидетельства и щета к прежним в Ближнюю канцелярию». Отсюда можно заключить, что окончательные итоги счета Ратуши подводились в Ближней канцелярии, а сам этот счет не перерос в крупное уголовное дело<sup>41</sup>.

Несмотря на все изменения, которые происходили в положении городского самоуправления, его функции с 1699 по 10-е годы XVIII в. оставались практически неизменными. Одним из основных направлений деятельности Ратуши и земских изб стало «собрание» посадских людей как торгово-промышленного сословия, обязанного государевыми тяглом и службами. При проведении реформы радикально был решен вопрос о торгующих крестьянах. Именным указом от ноября 1699 г. повелевалось записать в посад всех (включая помещичьих крестьян), торгующих в городах в лавках или имеющих в городских домах «кожевенные и иные какие промыслы». Эта общая норма была конкретизирована в приговорах московских бурмистров 11 марта и 22 декабря 1700 г. Крупной новацией стала приписка к посаду служилых людей «по прибору», проживавших в городах целыми слободами. «Скасование» стрелецких полков позволило включить бывших стрельцов и их родственников в посадское тягло<sup>42</sup>.

В законодательстве начала XVIII в. получил развитие принцип безвыходности посадского тягла. Именным указом от 4 января 1709 г. предписывалось вернуть «в тягло ратушскаго ведения» посадских людей московских слобод, которые с 1700 г., «отбывая служб и податей», вышли из слобод в сторожа, истопники, казенные извозчики, ямщики, денежные мастера, приставы, толмачи, скорняки, кузнецы и к другим делам. В будущем переход на такие службы без разрешения Ратуши запрещался<sup>43</sup>. Принцип безвыходности посадского состояния предполагал запрещение перехода из посада в посад. Исключение из него делалось при административном переводе посадских людей, в особенности при строительстве и заселении новой столицы, Санкт-Петербурга.

Политика «собрания» посадских тяглецов являлась основой для фискальных реформ правительства. В финансово-податной сфере компетенция Ратуши и земских изб определялась сбором «всяких денежных доходов», раскладкой податей и повинностей между торгово-промышленным населением и отдачей «всяких статей в оброк с торга», причем права расходования собранных сумм у Ратуши и земских изб не было, как не было и своего имущества.

После финансовой реформы 1679 г. посадское тягло составлялось из окладных (сборы, объем которых на текущий финансовый год можно было определить в его начале) и неокладных сборов. К окладным сборам относились и собственно прямые налоги, собиравшиеся со двора (стрелецкие и запросные деньги), и косвенные налоги (оброчные, таможенные, кабацкие деньги). Рост военных расходов в начале XVIII в. предопределил увеличение значения прямых налогов. Десятая деньга превратилась в постоянный прямой налог, определявший принадлежность к посадскому состоянию, и сохраняла это значение до введения подушной подати<sup>44</sup>.

На бурмистров возлагались раскладка податей и повинностей между членами общины<sup>45</sup>. Это право позволяло выборным распределить общую сумму налога с посада не по дворам, а «по торгам и пожиткам». На практике это был важный институт социальной защиты малоимущих тяглецов, попавших в сложные жизненные ситуации. В отдельных случаях это право позволяло выборным влиять и на способ обложения. Так, в течение двух десятилетий XVIII в. выборные ряда посадов Русского Севера боролись за переход от «вытного» письма к подворному обложению. Борьба эта началась с указа из московской

## I. ARTICLES

Ратуши 1704 г. земским бурмистрам Холмогорского, Двинского и Усольского уездов, которым повелевалось «всякие государевы денежные сборы и в городское каменное строение... собирать и складываться с иными городами... по дворовому числу, а не по вытному». Попытки в 1706 и 1712 г. вернуть обложение по «вытному сошному письму» в обоих случаях вызвали решительный отпор посадских «миров» и их выборов<sup>46</sup>.

В условиях фискального гнета Северной войны и связанного с ним «запустения» посадских платежные способности посадских общин сокращались, почему происходил пересмотр их окладов. Так, в 1709 г. по челобитью посадских людей Ростова оклад был снижен с 734 руб. 10 денег до 501 руб. 16 алтын 4 денег. Костромской посад в начале XVIII в. платил оклад десятой деньги по 1 264 руб. 3 алтын 2 денег, но «по челобитью костромич» и сыска, в ходе которого выяснилось, что в Костроме оказалось умерших, оскудалых и беглых 530 чел., оклад был снижен до 498 руб. 4 алтын 2 денег<sup>47</sup>.

Сокращалась платежеспособность «первостатейных» посадских людей. Уменьшение оклада «большеплатежных» приводило к социальным конфликтам. В именном указе от 12 декабря 1706 г. сообщалось, что Ратуша доносила государю: во многих городах «пожиточные» посадские при раскладке налагают тяжелые платежи на неимущих без учета скудости их торговых промыслов и даже уравнивают подати в соответствии с числом дворов. В указе предписывалось отныне выбирать счетчиков и сборщиков по «общему совету» «лучших людей» с малоплатежными и убогими<sup>48</sup>.

На практике этот указ не решил проблемы. Так, в Калуге конфликт «большеплатежных» и «малоплатежных» продолжался более десятилетия. Для его разрешения по приговору Ратуши в 1706 г. счет посадских проводила комиссия из купцов гостиной сотни, в 1710 г. новая московская комиссия — в составе ратушского дьяка М. Белокриницкого и бурмистров Тулы, Орла, Мценска и Белева. Наконец в 1713 г. по указу московского вице-губернатора В.С. Ершова и Ратуши было велено «малоплатежных от большеплатежных как десятою и рублевыми деньгами, так и земским судом и службами отделить и быть особым земским избам»<sup>49</sup>.

Право раскладки позволяло земским выборным влиять на еще одно тяжелое для «мира» тягло — обязанность поставлять рекрут для армии. Так, в феврале и марте 1710 г. по челобитным бурмистров и старост Романова, Ярославля, Борисоглебской слободы, Переяславль-Залесского, Гороховца состоялся указ, что с этих посадок «рекрутных солдат иметь не велено, а за прежние и вновь за наборы велено зачесть им в рекруты, что взято с них в Военной приказ, для того что с них взято больше того, что с помещиков и вотчинников»<sup>50</sup>.

Значение финансовых поступлений Ратуши в государственном бюджете России установил П.Н. Милюков. В 1700 г. после передачи в Ратушу окладных сборов из приказов в ее ведомстве должно было собираться в оклад 1100039 руб. В своем отчете за 1701 г. московские бурмистры показали, что выполнили это условие, собрав 1268473 руб., то есть «прибор» составил 168 434 руб. В 1703 г. гость И.Д. Понкратьев на заседании в Ближней канцелярии с участием царя обещал, что «будет у них ратушских доходов во всяком году по 1200000 не переменнo». Однако в последующем доходы Ратуши не росли столь значительными темпами и даже в некоторые годы уменьшались: в 1702 г. всего было собрано 1231496 руб., в 1703 г. — 1319798 руб., в 1704 г. — 1409738 руб., в 1706 г. — 1017503 руб., в 1707 г. — 1178969 руб., в 1708 г. — 1223226 руб., в 1709 г. — 1154333 руб.<sup>51</sup>.

После проведения губернской реформы посадские платежи были разделены между отдельными губерниями, почему их общий объем перестал учитываться. Однако можно привести отдельные данные о том, что платежи продолжали расти, составляя львиную долю общегосударственного бюджета. Так, основной прямой налог на посадские общины,

## I. НАУЧНЫЕ СТАТЬИ

десятая деньга, в 1707 г. с Москвы, городов и волостей ратушского ведения, за исключением сборов с вотчин Строгановых, поморских, низовых городов и городов Белгородского разряда, составлял 39 480 руб. 12 алтын, а в 1722 г. — 48389 руб.<sup>52</sup>.

Важнейшей новацией реформы 1699 г. стало создание сословных судов для посадских людей. В учредительных указах от 30 января 1699 г. об этом было сказано в самом общем виде. Бурмистрам поручался безволочитный и беспристрастный суд над посадскими людьми по всяким их судебным делам: «челобитчиковым» (частным искам), «расправным» (по которым привлекало к ответу государство) и «купецким» (так называемым коммерческим процессам)<sup>53</sup>. Но эти указы только в самых общих чертах определяли юрисдикцию московских и земских бурмистров и даже не устанавливали порядка прохождения судебных дел по инстанциям. Впоследствии специальных актов о судостроительстве и судопроизводстве в Ратуше и земских избах издано не было.

В таких условиях отправление правосудия Ратушей и земскими избами могло основываться не столько на законе, сколько на обычае. К осуществлению суда были готовы посадские выборные Смоленского края, где до 1686 г. действовало магдебургское право и ратуши. Богатыми традициями земского самоуправления и сословного суда обладал Великий Новгород и Псков с городами их «присуда». В XVI – XVIII в. эти традиции почти в неизменном виде сохранялись в обширной области поморских городов<sup>54</sup>.

Реформа Ратуши привела к институализации нотариата в России. Указом от 1 января 1700 г. право площадных подьячих составлять крепостные акты было передано Ратуше. Для осуществления этой деятельности в Москве был учрежден Приказ крепостных дел (Палатка Ивановской площади). В городах крепостные дела были переданы в ведение земских изб. В связи с проведением губернской реформы Приказ крепостных дел крепостные надсмотрщики и писцы перешли в ведение губернаторов<sup>55</sup>.

Ратуша и земские избы играли большую роль в поддержании общественного порядка. Посадские люди были обязаны выбирать сотских, пятидесятских и десятских для надзора за правопорядком, нести службу у рогаточных караулов, участвовать в тушении пожаров. Еще одной службой посадских людей была служба сторожами и целовальниками при тюрьмах<sup>56</sup>.

Подведем итоги. Реформа 1699 г. преследовала две цели: во-первых, это была сословная реформа, направленная на обеспечение прав и обязанностей посадских людей в рамках крепостнического государства; во-вторых, это была фискальная реформа, налоги с посадских людей обеспечивали львиную долю всех военных потребностей. Реформа носила переходный характер от традиций приказного управления к новому, коллежскому устройству. С одной стороны, на централизацию управления посадским населением страны и создание новых органов местного самоуправления повлияли как предшествующая политика посадского «строения», так и опыт муниципального устройства городов Европы. С другой — неразработанность законодательства привела к большому значению обычая в функционировании новых органов самоуправления.

После проведения реформы положение Ратуши и земских изб в составе государственного механизма России менялось. В 1705 г. ведомство Ратуши было поставлено под контроль назначаемых инспекторов, а при проведении губернской реформы 1708–1711 г. разделено. Однако на всем протяжении своей истории Ратуша и земские избы эффективно исполняли свои основные функции, в их деятельности проявилось стремление посадских людей к автономии и развитию самоуправления. Этот опыт был учтен при проведении второй городской реформы Петра Великого. Магистраты 20-х годов XVIII в. были включены в систему коллегиальных и провинциальных учреждений, для регулирования их статуса и деятельности было создано развитое законодательное обеспечение.

- <sup>1</sup> *Воскресенский Н.А.* Законодательные акты Петра I. М.; Л., 1945. Т. I. С. 198, 199.
- <sup>2</sup> *Дитятин И.И.* Устройство и управление городов России. СПб., 1875. Т. I. С. 109, 146–197, 220–221.
- <sup>3</sup> *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII ст. и реформа Петра Великого. СПб., 1892. С. 116, 117, 118.
- <sup>4</sup> *Кизеветтер А.А.* Посадская община в России XVIII ст. М., 1903. С. IV, 797–799.
- <sup>5</sup> *Сперанский А.Н.* Очерки по истории Приказа каменных дел Московского государства. М., 1930; *Заозерская Е.И.* Московский посад при Петре I // ВИ. 1947. № 9. С. 19–35; *Маньков А.Г.* К истории реформы посадского управления 1699 г. // Исследования по социально-политической истории России. Л., 1971. С. 232–246; *Голикова Н.Б.* К вопросу о составе русского купечества во второй половине XVII – первой четверти XVIII в. // Русский город: (проблемы городского образования). М., 1980. Вып. 3; *Тарловская В.Р.* Из истории городской реформы в России конца XVII – начала XVIII в. // Государственные учреждения России XVI – XVIII вв. М., 1991. С. 98–118; *Водарский Я.Е.* Исследования по истории русского города: (факты, обобщения, аспекты). М., 2006.
- <sup>6</sup> *Кафенгауз Б.Б.* Купечество: Города // Очерки истории СССР. Период феодализма. Россия в первой четверти XVIII в. Преобразования Петра I. М., 1954. С. 211–229.
- <sup>7</sup> *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России ... С. 90; *Чичерин Б.Н.* Областные учреждения России в XVII в. М., 1856. С. 234; *Богословский М.М.* Петр I. Материалы для биографии. М., 1946. Т. III: Стрелецкий розыск. Воронежское кораблестроение. Городская реформа 1699 г. Карловицкий конгресс. 1698–1699 гг. С. 247.
- <sup>8</sup> *Богословский М.М.* Петр I. Т. III. С. 248–250.
- <sup>9</sup> [*Перри Дж.*] Состояние России при нынешнем царе (Петре I-м): другое и более подробное повествование о России капитана Джона Перри // ЧОИДР. М., 1871. Кн. 2, отд. 4. С. 100, 123–125.
- <sup>10</sup> *Богословский М.М.* Петр I. Т. III. С. 250–258.
- <sup>11</sup> ПСЗ. СПб., 1830. Т. III: 1689–1699. № 1674. С. 599.
- <sup>12</sup> Там же. № 1675. С. 600–601.
- <sup>13</sup> Там же. № 1683. С. 611–613; № 1686. С. 614–615; № 1696. С. 612; № 1718. С. 669–670.
- <sup>14</sup> Там же. № 1683. С. 611–613; № 1685. С. 613–614; Д. и П. СПб., 1897. Т. V: год 1715-ый, кн. 2 (июль – дек.). С. 595–596; *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России ... С. 192; *Богословский М.М.* Петр I. Т. III. С. 259–276.
- <sup>15</sup> ПСЗ. Т. III. № 1683. С. 612–613; № 1684. С. 613; № 1686. С. 614–615; № 1698. С. 647; *Богословский М.М.* Петр I. Т. III. С. 288–291.
- <sup>16</sup> *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России ... С. 119; *Богословский М.М.* Петр I. Т. III. С. 301, 305, 307.<sup>17</sup> РГАДА. Ф. 371 (Секретные дела). Оп. 2. Д. 719. Л. 1–50 об.
- <sup>17</sup> РГАДА. Ф. 371 (Секретные дела). Оп. 2. Д. 719. Л. 1–50 об.
- <sup>18</sup> ПСЗ. Т. III. № 1704. С. 652–653; № 1708. С. 654–655; № 1715. С. 667.
- <sup>19</sup> Там же. № 1674. С. 598–600; № 1715. С. 667; № 1731. С. 678; СПб., 1830. Т. IV: 1700–1712. № 1760. С. 12–13; *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России ... С. 121–123, 125–136.
- <sup>20</sup> ПСЗ. Т. IV. № 2076. С. 323–324.
- <sup>21</sup> ПСЗ. Т. III. № 1675. С. 600–601; *Богословский М.М.* Петр I. Т. III. С. 302, 303, 306, 309–311, 313, 319.
- <sup>22</sup> ПСЗ. Т. III. № 1697. С. 642–647; № 1704. С. 652–653; № 1715. С. 667; Т. IV. № 1750. С. 5; № 1916. С. 198–199; № 1922. С. 201–209.
- <sup>23</sup> Там же. Т. III. № 1674. С. 598–600; № 1686. С. 614–615; № 1697. С. 642–647; Т. IV. № 1813. С. 75–79; *Богословский М.М.* Петр I. Т. III. С. 297.
- <sup>24</sup> ПСЗ. Т. III. № 1674. С. 598–600; № 1697. С. 642–647.
- <sup>25</sup> Там же. № 1697. С. 642–647; № 1704. С. 652–653; Т. IV. № 1813. С. 75–79; № 1816. С. 80–86.
- <sup>26</sup> Там же. Т. III. № 1674. С. 599; № 1697. С. 642–647; № 1700. С. 648–649; № 1722. С. 671; Т. IV. № 1777. С. 20–21; № 1813. С. 75–79; № 1819. С. 88–92; № 1922. С. 99; № 1956. С. 234; № 2074. С. 317–322; № 2099. С. 345–346.
- <sup>27</sup> ПСЗ. Т. III. № 1722. С. 671; Т. IV. № 1816. С. 80–86; № 1819. С. 88–92; Д. и П. СПб., 1891. Т. IV: год 1714-ый, кн. 2 (июль – дек.). С. 1094–1105.
- <sup>28</sup> ПСЗ. Т. III. № 1722. С. 671; Т. IV. № 1922. С. 202; № 1819, п. 9. С. 90–92; № 1986. С. 262; № 2074. С. 317–322; *Кизеветтер А.А.* Посадская община ... С. 305.
- <sup>29</sup> ПСЗ. Т. IV. № 2028. С. 287–288; Д. и П. СПб., 1892. Т. V: год 1715-ый, кн. 1 (янв. – июль). С. 114.
- <sup>30</sup> Д. и П. Т. V, кн. 2. С. 595–596.
- <sup>31</sup> ПСЗ. Т. III. № 1684. С. 613; Т. IV. № 2127. С. 358–359.
- <sup>32</sup> ПСЗ. Т. IV. № 1943. С. 225; № 2135. С. 364–366; *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России ... С. 357, 359, 360; *Акишин М.О.* Полицейское государство и сибирское общество: Эпоха Петра Великого. Новосибирск, 1996. С. 74–75.
- <sup>33</sup> РГАДА. Ф. 9 (Кабинет Петра Великого). Отд. I. Кн. 9. Л. 356.
- <sup>34</sup> *Мрочек-Дроздовский П.Н.* Областное управление России XVIII в. до учреждения о губерниях 7 ноября 1775 г. М., 1876. Ч. 1. С. 102–103.

## I. НАУЧНЫЕ СТАТЬИ

- <sup>35</sup> Д. и П. СПб., 1888. Т. III : год 1713-ый, кн. 2 (июль – дек.). С. 738–739, 1197–1198.
- <sup>36</sup> Там же. СПб., 1882. Т. II : год 1712-ый, кн. 1 (январь – июль). С. 3, 12, 119–121, 165 ; Т. III, кн. 2. С. 609, 755–756 ; СПб., 1888. Т. IV : год 1714-ый, кн. 1 (январь – июль). С. 298, 374 ; Т. IV : год 1714-ый, кн. 2 (июль – дек.). С. 1229 ; Т. V, кн. 1. С. 114–115, 508 ; СПб., 1901. Т. VI : год 1716-ый, кн. 1 (январь – июль). С. 530.
- <sup>37</sup> Там же. Т. IV, кн. 1. С. 143.
- <sup>38</sup> ПСЗ. СПб., 1830. Т. V : 1713–1719. № 2766. С. 80 ; Д. и П. Т. IV, кн. 1. С. 482–483 ; Т. IV, кн. 2. С. 626, 665–666 ; Т. V, кн. 1. С. 398–399 ; Т. VI, кн. 1. С. 530 ; ГСВ. М., 2004. Вып. 1. С. 401.
- <sup>39</sup> ПСЗ. Т. IV. № 2287. С. 543–545 ; № 2302. С. 577.
- <sup>40</sup> Д. и П. Т. II, кн. 1. С. 420–421 ; Т. VI, кн. 1. С. 90, 98–99.
- <sup>41</sup> Там же. Т. III год 1713-ый, кн. 1 (январь – июль). С. 364 ; Т. III : год 1713-ый, кн. 2 (июль – дек.). С. 871, 1160 ; Т. IV, кн. 1. С. 374 ; Т. IV, кн. 2. С. 816, 1131–1132.
- <sup>42</sup> ПСЗ. Т. III. № 1723. С. 671–672 ; Т. IV. № 1775. С. 18–19 ; № 1819. С. 88–92.
- <sup>43</sup> Там же. Т. V. № 2220. С. 439–440.
- <sup>44</sup> Там же. Т. IV. № 1916. С. 198–199 ; № 2076. С. 323–324 ; Т. V. № 2770. С. 81 ; № 2918. С. 161 ; *Кизеветтер А.А.* Посадская община ... С. 367–369.
- <sup>45</sup> ПСЗ. Т. IV. № 1816. С. 80–86 ; № 1853. С. 167 ; № 2059. С. 309–310 ; № 2165. С. 392–393.
- <sup>46</sup> Д. и П. Т. V, кн. 2. С. 595–596.
- <sup>47</sup> Там же. Т. IV, кн. 1. № 182.
- <sup>48</sup> ПСЗ. Т. IV. № 2127. С. 358–359.
- <sup>49</sup> Д. и П. Т. V, кн. 1. С. 144–147.
- <sup>50</sup> Там же. Т. IV, кн. 1. С. 494.
- <sup>51</sup> *Милюков П.Н.* Государственное хозяйство России ... С. 124, 192, 195, 197.
- <sup>52</sup> *Кизеветтер А.А.* Посадская община ... С. 392.
- <sup>53</sup> ПСЗ. Т. III. № 1674. С. 598–600.
- <sup>54</sup> *Богословский М.М.* Петр I. Т. III. С. 316.
- <sup>55</sup> ПСЗ. Т. IV. № 1740. С. 1 ; № 1831. С. 133–134 ; № 1833. С. 134–139 ; № 2087. С. 335–336 ; 2099. С. 345–346 ; *Мандельштам Л.Б.* Учреждение нотариата и его организация // Журнал Министерства юстиции. 1899. Кн. 4. С. 29–30 ; *Капустина Г.Д.* Записные книги Московской крепостной конторы как исторический источник // Проблемы источниковедения. М., 1959. Т. VII. С. 216–221 и др.
- <sup>56</sup> *Кизеветтер А.А.* Посадская община ... С. 351.