

Сенатор Ф.П. Ключарёв и его записка «О лучшем устройстве гражданского в губерниях управления»

Юрий Тот

**Senator F.P. Kljuchariov and his report
«Concerning the better order of civil government in the provinces»**
Jurij Tot (Saint Petersburg State University, Russia)

Проекты реорганизации системы государственного управления, составлявшиеся в окружении Александра I после наполеоновских войн, по-прежнему привлекают внимание исследователей¹. Однако в силу разных причин не всегда возможно установить обстоятельства появления данных документов и мотивы их авторов. Поэтому историки нередко ограничивались предположениями и изложением содержания той или иной записки. Так рассматривалась и записка сенатора Ф.П. Ключарёва (1751 или 1754–1822) «О лучшем устройстве гражданского в губерниях управления», поданная императору в апреле 1817 г. Она была опубликована с купюрами в конце XIX в.² и затем неоднократно анализировалась исследователями³. Но при этом использовался неполный текст записки, к тому же ошибочно датированный 1818 г. Между тем сохранившийся её подлинник⁴ и материалы ревизии, проводившейся Ключарёвым в 1817 г. в Тверской губ., позволяют уточнить суть его предложений, в которых учёные видели и признаки «излишнего либерализма», и «непоследовательность»⁵.

7 марта 1816 г. в Тверское губернское правление поступила жалоба от шести крестьян Алабузинской казённой волости Бежецкого уезда, уличавших волостного голову Петрова в незаконных поборах во время рекрутского набора. По распоряжению гражданского губернатора П.И. Озерова для проверки обвинений в казённые волости Бежецкого уезда был командирован советник гражданской палаты Я.С. Денисов, а в другие уезды — дворянский заседатель

© 2017 г. Ю.В. Тот

¹ Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в. Замыслы, проекты, воплощение. М., 2012. С. 256–382.

² О лучшем устройстве гражданского в губерниях управления (всеподданнейшая записка сенатора Ключарёва 1818 г.) // Сборник материалов, извлечённых из архива Собственной его императорского величества канцелярии. Вып. 7. СПб., 1895. С. 257–265. Изъяты были предложения, касавшиеся увеличения штата палаты уголовного суда и широкого привлечения в местные административные и судебные учреждения отставных офицеров, имевших боевые ранения.

³ См., в частности: Предтеченский А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. Л., 1957. С. 373; Парусов А.И. К истории местного управления в России первой четверти XIX столетия // Учёные записки Горьковского государственного университета. Вып. 72. Серия историко-филологическая. Т. 1. Горький, 1964. С. 205–206; [Раскин Д.И.] Институт генерал-губернаторства и становление системы министерского управления // Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т. 1. СПб., 2003. С. 94; Писарькова Л.Ф. Указ. соч.

⁴ РГИА, ф. 1409, оп. 1, д. 1931, л. 1–21.

⁵ Предтеченский А.В. Указ. соч. С. 373; Парусов А.И. Указ. соч. С. 205–206.

совестного суда П.Г. Лутковский. Они не только вскрыли факты «противозаконных с крестьян сборов», но и установили, что часть полученной таким образом суммы была передана вице-губернатору — коллежскому советнику А.И. Толстому, губернскому прокурору — надворному советнику А.Ф. фон Дребушу, а также чиновникам военного ведомства, земской полиции и «другого звания людям в виде взяток»⁶. В июне 1816 г. Озеров направил в Сенат донесение, в котором сообщалось, что дела о злоупотреблениях должностных лиц (кроме тех, кто подлежал суду Сената) расследованы и переданы в палату уголовного суда и в земские суды. Практически одновременно в Сенат поступило и донесение прокурора фон Дребуша, поставившего под сомнение полноту и объективность проведённого губернатором следствия. При этом в реестрах волостных правлений, представленных губернским прокурором в Сенат, среди получателей взятки значился и сам П.И. Озеров⁷.

17 октября 1816 г. Сенат признал, что осуществлённые на месте следственных действия о «незаконных поборах, производимых с казённых крестьян волостными головами» в Тверской губ., и взяточничестве чиновников местной администрации не прояснили ситуацию. В связи с этим сенаторы обращались к министру юстиции Д.П. Трошинскому с просьбой ходатайствовать перед императором о назначении ревизии. 29 ноября и 14 декабря последовали указы Александра I Сенату, согласно которым проведение ревизии и расследование преступлений должностных лиц в Тверской губ. возлагалось на сенатора Ф.П. Ключарёва⁸.

Фёдор Петрович Ключарёв начинал свою карьеру в 1766 г. копиистом в конторе Берг-коллегии в Москве. В 1776 г. его произвели в канцеляристы и вскоре направили в Могилёвскую губ. в распоряжение губернатора генерал-поручика М.В. Каховского и генерал-губернатора генерал-фельдмаршала гр. З.Г. Чернышёва (правителем канцелярии наместника Полоцкой и Могилёвской губерний был тогда С.И. Гамалей). В 1780 г. он уже титулярный советник, а с мая 1781 г. — прокурор московского губернского магистрата. В Москве Ключарёв сблизился с Н.И. Новиковым (впоследствии их связывала личная дружба), занял видное положение в масонской среде, стал членом Дружеского учёного общества и Вольного российского собрания при Московском университете (где в 1782—1783 гг. обучался на «собственном иждивении»). В декабре 1783 г. его направили прокурором в Вятский верхний земский суд, но в апреле 1784 г. он вышел в отставку с чином коллежского асессора, а в январе 1785 г. вновь поступил на службу секретарём вице-президента Адмиралтейств-коллегии гр. И.Г. Чернышёва. В мае 1792 г. Ключарёва увольняют (уже надворным советником), однако в июне 1796 г. ему удаётся получить должность почтмейстера в Астраханской губернской почтовой конторе. С этого времени он надолго связывает свою судьбу с почтовым ведомством: в 1799—1801 гг. он состоит тамбовским, а с 26 марта 1801 г. до августа 1812 г. — московским почт-директором. Ещё в июне 1802 г. Ключарёв получает чин действительного статского советника (коллежским советником он стал в апреле 1797 г., а статским советником — весной 1799 г., при переводе в Тамбов)⁹.

⁶ РГИА, ф. 1263, оп. 1, д. 124, л. 597—598.

⁷ Там же, л. 504, 593—594.

⁸ Там же, л. 594—595; ф. 1341, оп. 17, д. 658, л. 1—2, 23, 35—36, 43, 46, 49—50 об.

⁹ Русский биографический словарь. Ибак—Ключарёв. СПб., 1897. С. 755—756; *Серков А.И.* Русское масонство. 1731—2000 гг. Энциклопедический словарь. М., 2001. С. 397.

В ночь на 12 августа 1812 г. Фёдора Петровича без объяснения причин арестовали и выслали по распоряжению главнокомандующего в Москве гр. Ф.В. Ростопчина в Воронежскую губернию. 13 августа служивший при Ростопчине А.Я. Булгаков писал своему брату Константину о Ключарёве: «Этот большой негодяй, и город радуется удалению сего фантазёра»¹⁰. Сам Ростопчин уверял в августе 1812 г. министра полиции А.Д. Балашова в том, что Ключарёв — «злой мартинист», не подчиняющийся требованиям полиции, распространяющий нежелательные сведения о ходе боевых действий, публично рассуждающий о непобедимости Наполеона, устраивающий смущающие горожан ночные масонские собрания и присваивающий казённые деньги¹¹. В обществе внезапная ссылка породила слухи о связях почт-директора с французами. Однако в 1816 г., благодаря участию Д.П. Рунича (в 1805—1812 гг. являвшегося помощником московского почт-директора и разбиравшего бумаги своего высланного начальника), он был полностью оправдан и 28 июня «в вознаграждение за потерпенное удаление от должности... пожалован в тайные советники и облечён званием сенатора»¹².

Таким образом, ревизия стала для Ключарёва первым ответственным поручением на новом посту после унижительного изгнания со службы. Продолжалась она почти полгода. 31 декабря 1816 г. сенатор прибыл в Тверь, а 24 июня 1817 г. представил в Сенат рапорт «об окончании Высочайше порученных исследований о злоупотреблениях и лихоимстве по Тверской губернии» и проведение 17 следствий по различным делам¹³.

О ходе ревизии Ф.П. Ключарёв докладывал А.А. Аракчееву. 28 февраля он сообщал, что нашёл губернию в состоянии «подобном параличному». При этом волостные головы, рекрутские отдатчики и земские писари, пользуясь бездействием губернского начальства, грабили сельский мир (общину) совместно с земской полицией¹⁴. Связывая низкую эффективность всех губернских и уездных учреждений с общей организацией местного управления, сенатор пространно характеризовал деятельность П.И. Озерова и его секретаря титулярного советника В.М. Глазова (к тому времени уже отстранённого от должности по «особому повелению» Аракчеева). «Общий глас» приписывал Глазову «необыкновенное расположение гражданского губернатора». Пользуясь своим положением, секретарь мог «безобразно и нагло устрашать всех и питать своё ненасытное корыстолюбие», а «грабительства и притеснения сего развратнейшего человека подлинно выходили из всех пределов». «Действуя как сенатор, должен я основывать всё на просьбах, на документах и на истинных доводах, — доносил Ключарёв Аракчееву, — а потому ожидал я в Твери разных на Глазова прошений и познал, что страх от соучастников его, везде действующих, в том положил преграды. Говорят, сенатор уедет и всё пойдёт по-прежнему». Именно Глазов, по мнению Ключарёва, был причастен к получению взяток с казённых крестьян при проведении рекрутских наборов, а Денисов и Лутковский, проводившие расследование по поручению Озерова, не только покрывали Глазова,

¹⁰ Братья Булгаковы: письма. Т. 1. М., 2010. С. 300.

¹¹ Дубровин Н.Ф. Отечественная война в письмах современников (1812—1815 гг.). М., 2006. С. 80—81, 90, 94—95.

¹² Русский биографический словарь. Ибак—Ключарёв. С. 755—756; Серков А.И. Русское ма-
сонство... С. 397.

¹³ РГИА, ф. 1341, оп. 17, д. 658, л. 46, 49.

¹⁴ Там же, ф. 1409, оп. 1, д. 2142, л. 1—2 об.

но обвинили во взяточничестве не причастных к нему чиновников и фальсифицировали материалы дела¹⁵.

О губернаторе сенатор не услышал «ничего худого» даже от его недоброжелателей, хотя «употребил всевозможное старание», чтобы установить степень его причастности к махинациям Глазова. «Следовательно, — заключал Фёдор Петрович, — он обольщён искусным обманщиком, который был его идол». «В губернаторе Озерове, — писал Ключарёв, — по делам видны скорые действия, но без силы далее их продолжить и оканчивать. И истинно не знаю, кому приписать беспорядки, ему или секретарю его бывшему. Хотя образ мыслей его честен, много ревности к службе с довольною при том устремлённостью в донесениях на лица ему неприятные от справедливости их и несоответствия его намерениям»¹⁶.

Основные положения не дошедших до нас рапортов сенатора Ключарёва Александру I и Сенату об итогах ревизии отражены в журналах заседаний Комитета министров 19 июня и 18 августа 1817 г. и 16 февраля 1818 г.¹⁷, а также в журнале заседания I департамента Сената 4 октября 1817 г.¹⁸ Во всеподданнейшем рапорте Ключарёв обвинял Глазова в незаконной, за своей подписью, минуя рекрутское присутствие, выдаче представителям казённых волостей квитанций о принятых рекрутах. Это принесло секретарю 1 650 руб.¹⁹ Сведения же о получении взяток вице-губернатором и губернатором в ходе допросов волостных голов, старост и писарей казённых волостей Бежецкого уезда не подтвердились. Как установил Ключарёв, с крестьян Алабузинской волости Бежецкого уезда при наборе рекрутов было собрано больше средств, чем предусматривал закон, и волостное начальство, желая скрыть эти средства от мира, внесло их в реестры израсходованных на общественные нужды, в том числе и на «подарки» чиновникам губернской администрации. Виновных в подлоге сенатор отдал под суд²⁰.

При изучении материалов следствий, произведённых в 11 уездах и 22 волостях Тверской губ. Лутковским, выяснилось, что только в 5 уездах в реестрах волостных правлений указывались суммы на «подарки» вице-губернатору и губернскому прокурору, но допросы и очные ставки волостных старост и земских писарей не подтвердили факт дачи взяток чиновникам, а из показаний земского писаря Данилова следовало, что Лутковский совершил подлог, сделав в реестре запись о получении губернским прокурором «подарка»: «Слово “прокурору” принесено к слову “поднесено” по чищенному». При этом выяснилось, что Лутковский «понуждал крестьян подавать ему таковы реестры побоями и заключением в тюрьму»²¹.

Ключарёв усомнился даже в подлинности жалобы алабузинских крестьян, давшей повод к расследованию Денисова и Лутковского. Сенатор считал, что, назначая следствие, губернатор стремился не пресечь злоупотребления, а «сим способом достигнуть только до изветов на вице-губернатора и губернского

¹⁵ Там же, л. 2—3 об.

¹⁶ Там же, л. 3 об.—4 об.

¹⁷ Там же, ф. 1263, оп. 1, д. 124, л. 593—608; д. 126, л. 503—506; д. 143, л. 514—522.

¹⁸ Там же, ф. 1341, оп. 17, д. 658, л. 55—68 об. Сокращённый текст Журнала заседания I департамента Сената 4 октября 1817 г. см.: *Блинов И.А.* Исторические материалы, извлечённые из Сенатского Архива. Сенаторские ревизии // Журнал министерства юстиции. 1913. № 4. С. 288—296.

¹⁹ РГИА, ф. 1263, оп. 1, д. 126, л. 505 об.; ф. 1341, оп. 17, д. 658, л. 64 об.

²⁰ Там же, ф. 1263, оп. 1, д. 124, л. 599, 600, 600 об., 601 об.

²¹ Там же, л. 602—604.

прокурора о лихоимстве»²², дабы затем избавиться от неугодных ему чиновников. В реестрах казённых волостей Ключарёв выявил: «подарков вице-губернатору 2060 рублей, прокурору — 400 рублей, губернатору — 120 рублей, воинским начальникам — 770 рублей». Однако столь малые суммы, по его мнению, не могли составлять «значительного вида корысти» для данных чиновников, которые были «напрасно оклеветаны». Злоупотребления же в ходе рекрутских наборов осуществлялись волостной администрацией²³. Чтобы исключить совершение подобных преступлений, сенатор предлагал прекратить взимание сборов с крестьян на основании устных постановлений. Приговоры крестьянских сходов о предметах и суммах сборов следовало вносить в специальные книги, подлежащие ежегодной ревизии в казённой палате, и финансовые отчёты волостных властей должны были опираться на эти записи, а не на черновые пометы в тетрадах и устные решения сходов²⁴.

Сообщая членам Комитета министров об утверждении журнала заседания 19 июня 1817 г. Александром I, Аракчеев изложил и пожелания императора: «Министру юстиции обратить особое на сие дело внимание. Заключая, что мнение сенатора Ключарёва не может ещё служить совершенным оправданием, особенно для прокурора, о коем его императорское величество извещён не весьма с одобрительной стороны»²⁵. Царь явно остался недоволен тем, что в 1816 г. фон Дребуш фактически обвинил губернатора во взяточничестве.

Между тем Озеров имел влиятельных друзей и покровителей при Дворе и в высшем обществе. По свидетельству А.П. Бутенёва, это был «любимый адъютант великого князя Константина Павловича, бывший с ним в Итальянском походе 1799 г.»²⁶. После кампаний 1805—1807 гг. он, будучи полковником лейб-гвардии Конного полка, вышел в отставку, сохранив мундир, и в 1807—1813 гг. являлся гофмейстером двора цесаревича. «В 1812 г., — писал Бутенёв, — в Смоленской губернии он один из первых составил местное крестьянское ополчение. Именья его были опустошены проходом войск и потерпели от пожаров»²⁷. Озеров также был видным масоном, но принадлежал к ложам «реформационного» толка («Общество людей нового Израиля (Народ Божий)» графа Т. Лещица-Грабянки, проводившее в его доме свои собрания, знаменитая ложа «Полярная звезда», созданная И.А. Фесслером для М.М. Сперанского, задумавшего преобразование масонства). Подполковник и сектант А.П. Дубовицкий, женатый на сестре Озерова, отмечал доверительные отношения свояка с кн. А.Н. Голицыным²⁸. Между тем Ключарёв с 1811 г. и особенно в 1817—1818 гг. сблизился с консервативным масоном И.А. Поздеевым, активно боровшимся и с Фесслером, и с Грабянкой²⁹. Характерно, что, нелестно отозвавшись о фон Дребуше, Александр I косвенно ставил под сомнение и объективность выводов Ключарёва.

²² Там же, л. 605 об.

²³ Там же, л. 605—606 об.; д.126, л. 503 об.

²⁴ Там же, д.126, л. 504.

²⁵ Там же, д.124, л. 607 об.—608.

²⁶ Бутенёв А.П. Воспоминания о моём времени // Русский архив. 1890. № 1. С. 84.

²⁷ Там же.

²⁸ Из писем А.П. Дубовицкого к Н.И. Буличу // Русский архив. 1897. Кн. 2. № 7. С. 445.

²⁹ Серков А.И. История русского масонства XIX века. СПб., 2000. С. 58—61, 70—76, 80—81, 91 и др.

Летом 1817 г. рапорты Ключарёва были переданы в Сенат. Заключение сенаторов об итогах ревизии министр юстиции должен был вновь представить в Комитет министров³⁰.

4 октября 1817 г. I департамент Сената рассмотрел «Дело об обревизовании г. сенатором Ключарёвым по Высочайшему повелению Тверской губернии». При этом сразу же обнаружилось, что Ключарёву, более 30 лет не занимавшему судебной практикой, явно не хватало опыта и профессионализма. Губернатор Озеров им опрошен не был. Обвинение Лутковского в фальсификации документов основывалось только на показаниях представителей волостей, сам же Лутковский не допрашивался, очные ставки не проводились. В итоге сенаторы постановили направить материалы ревизии в Тверскую палату уголовного суда на исследование. Затем вместе с показаниями Лутковского они должны были поступить в VI департамент Сената, в ведении которого находилось производство уголовных дел по Тверской губ.³¹ Вместе с тем было предписано Тверскому губернскому правлению отдать под суд Глазова «по всей строгости законов» за противозаконную «выдачу казённым волостям квитанций на принятых рекрутов»³².

На том же заседании сенаторы обсуждали выявленное ревизией неудовлетворительное состояние Тверской губ. Делопроизводство в губернском правлении Ключарёв нашёл «недеятельным и запущенным», журналы и реестры заполнялись нерегулярно. Так, в специальных ведомостях не значилось 2 800 служебных бумаг, поступивших в правление в 1816 г. В результате ревизоры не смогли установить даже приблизительно число нерешённых дел. В свою очередь, и подчинённые губернскому правлению учреждения не спешили выполнять его распоряжения, а отсутствие контроля за ними «довело» уездную администрацию «до такой беспечности», что её чиновники «не обращали внимания на происходившие в уездах тиранские поступки»³³.

В рапортах Ключарёва приводилось немало ярких примеров беззакония и волокиты при рассмотрении дел должностными лицами, включая самого губернатора. Среди них — оставленное губернским правлением без последствий жестокое обращение помещика Свечина с дорожным смотрителем Нейманом, незаконная раздача подрядов на дорожные работы, «истязания» весьегонским исправником И.С. Батюшковым беременной «солдатской жёнки», которая родила, будучи закована в кандалы, и ребёнок, «упав на оные, вышиб себе глаза» (исправник был отдан под суд, но «ни губернатор, ни губернское правление не выслало его по требованию к суду») ³⁴. Кашинского уездного предводителя дворянства О.Н. Кожина, представленного губернатором к ордену за успешное подавление крестьянских беспорядков, вызванных затянувшимся процессом установления наследников имений помещиков Вишневецких, Ключарёв передал суду уголовной палаты, полагая, что для применения военной силы не было оснований, поскольку крестьяне не бунтовали, а всего лишь пытались выяснить, кто именно ими владеет³⁵.

³⁰ РГИА, ф. 1263, оп. 1, д. 124, л. 607; д. 126, л. 506.

³¹ Там же, ф. 1341, оп. 17, д. 658, л. 58–59.

³² Там же, л. 64 об., 67 об.

³³ Там же, л. 59 об.—60; ф. 1263, оп. 1, д. 126, л. 504–504 об.

³⁴ Там же, ф. 1341, оп. 17, д. 658, л. 59 об.—60; ф. 1263, оп. 1, д. 126, л. 504–504 об.

³⁵ Там же, ф. 1341, оп. 17, д. 658, л. 61 об.—62 об.; ф. 1263, оп. 1, д. 126, л. 505.

Недоимки по сбору государственных податей к 1 января 1817 г. составляли в Тверской губ. 2 102 528 руб. 33³/₄ коп. За время ревизии было взыскано 262 050 руб. 70³/₄ коп. Ещё в начале 1816 г. губернское правление пыталось привлечь к суду за недоимки городничих, городских голов и земских исправников, однако большинство их в палату уголовного суда не явилось. Ключарёв предписал принять строгие и действенные меры для наказания не явившихся, но губернское правление оказалось не в состоянии что-либо предпринять. «В совершенное ослабление силы закона и защиту виновных» оно само извещало палату уголовного суда о том, что часть недостающих средств покрыта некоторыми должностными лицами, а остальным «строжайшее» указано возместить недоимки³⁶. Признаком бездействия губернской администрации сенатор считал и то, что избранные в 1815 г. дворянские заседатели палаты гражданского суда так и не приступили к исполнению своих обязанностей³⁷.

Рассмотрев итоги ревизии, сенаторы I департамента постановили передать материалы об «упущениях и беспорядках» в Тверской губ. в VI департамент Сената для дальнейшего изучения. Поскольку Озеров ещё 7 июня 1817 г. оставил губернаторский пост и был назначен директором дворцовых конских заводов (а 1 июля получил звание шталмейстера), новому губернатору и губернскому правлению предписывалось «непременно» исправить недостатки, выявленные в деятельности местной администрации, при сборе и расходовании сумм, взимаемых с казённых крестьян. Особо указывалось на необходимость в кратчайшие сроки навести порядок в делопроизводстве, рассмотреть нерешённые дела, дворянским заседателям — приступить к исполнению своих обязанностей в палате гражданского суда, а губернскому правлению — принять решительные меры к взысканию недоимок³⁸.

16 февраля 1818 г. Комитет министров признал постановление Сената «основательным». 24 апреля Александр I утвердил журнал заседания, а 22 мая дела о ревизии и злоупотреблениях в Тверской губ. поступили в VI департамент Сената³⁹.

На заседании Комитета министров 16 февраля обсуждались и новые обстоятельства, связанные с обвинениями, выдвинутыми Ключарёвым против Глазова. К тому времени Озеров представил председателю Государственного совета и Комитета министров кн. П.В. Лопухину записку, в которой утверждал, что Глазов никогда не выдавал рекрутских квитанций. Этот документ о расходах на проведение набора рекрутов выдавала городским и волостным головам губернская канцелярия в присутствии Озерова. Такой порядок был установлен для предотвращения злоупотреблений и необоснованных расходов на основании совместного распоряжения губернатора и рекрутского присутствия, согласованного с министром юстиции. В итоге экономия средств, по данным Озерова, составила 87 тыс. руб. Сам Глазов также подал прошение, настаивая на своей невиновности и оспаривая выводы Ключарёва. Ознакомившись с объяснениями Озерова и Глазова, члены Комитета министров также направили их в VI департамент Сената для дальнейшего разбирательства⁴⁰.

³⁶ Там же, ф. 1341, оп. 17, д. 658, л. 59 об.—60 об.

³⁷ Там же, л. 60 об.—61.

³⁸ Там же, л. 67—68.

³⁹ Там же, л. 658; ф. 1263, оп. 1, д. 143, л. 521 об.

⁴⁰ Там же, ф. 1263, оп. 1, д. 143, л. 519—520 об.

О каких-либо судебных решениях по делам о злоупотреблениях, выявленных ревизией Ключарёва в Тверской губ., исследователям на данный момент не известно. Отдание под суд в начале XIX в. вовсе не предполагало скорого вынесения обвинительного или оправдательного приговора. Такие дела обычно разрастались и тянулись не только годами, но и десятилетиями. Возможно, в данном случае всё и ограничилось отстранением от должности Глазова и других подчинённых Озерова, карьера которого отнюдь не пострадала: уже в апреле 1819 г. он был награждён орденом св. Анны 1-й степени, в 1823 г. назначен сенатором, а в 1837 г. — членом Государственного совета.

Между тем 27 июня 1818 г. Александр I подписал указ Сенату «О правилах для пресечения злоупотреблений в денежных сборах по казённым волостям»⁴¹. В преамбуле указа со ссылкой на ревизию Ключарёва констатировалось, что действующие законы не ограждают государственных крестьян от «разорительных денежных сборов», в том числе и на «мирские надобности», служащие благодатной почвой для злоупотреблений. Для их искоренения отныне запрещалось назначать денежные сборы на основе устного решения схода. В мирских приговорах следовало фиксировать не только общую сумму сбора, но и размер отчислений с каждой души, а также предполагаемые статьи расходов. Всё это требовалось в тот же день вносить в специальную книгу, выданную и ежегодно проверяемую казённой палатой, чтобы не сокрыть «какого-либо приговора для утайки, вместе с тем и собранных по нему общественных денег». Именно этими, а не черновыми записями, крестьяне должны были теперь руководствоваться при утверждении отчётов волостной администрации об использовании полученных средств⁴². Таким образом, указ практически дословно воспроизводил предложения сенатора, направленные «к пресечению беспорядков по волостям в сборе и расходе мирских сумм», и повелевал, чтобы они были «впредь исполняемы... непременно» во всех губерниях⁴³.

Другим следствием ревизии стала записка Ключарёва «О лучшем устройстве гражданского в губерниях управления». На титульном листе подлинника записки стоит дата «16 апреля 1817 г.» и сохранилась помета Аракчеева: «повелено убрать до востребования». Следовательно, документ был представлен более чем за два месяца до официального завершения ревизии Тверской губ. и обсуждения её итогов в Комитете министров, и если не о содержании, то о его наличии докладывалось Александру I, по указанию которого он и составлялся⁴⁴. «Исполняя с благоговением Высочайшую волю Вашего императорского величества, — писал Ключарёв, — представляю записку мою в простоте должного чистосердечия и сочту себя благополучным, ежели из неё хотя одна строка годится в план перемен, полезных Отечеству»⁴⁵. Работа над текстом велась, видимо, с конца марта.

Получив донесение о ходе ревизии, отправленное Ключарёвым 28 февраля 1817 г., Аракчеев отметил на нём: «Государь император изволил читать

⁴¹ ПСЗ-И. Т. 35. № 27395.

⁴² Там же. С. 333–334.

⁴³ Там же. С. 334.

⁴⁴ РГИА, ф. 1409, оп. 1, д. 1931, л. 1–21. В опубликованном варианте ошибочно указано «16 апреля 1818 г.» (О лучшем устройстве... С. 257).

⁴⁵ О лучшем устройстве... С. 257.

18 марта»⁴⁶. Скорее всего, после этого царь и заинтересовался мнением Ключарёва о том, какие преобразования желательны и необходимы в местном управлении.

В записке сенатор утверждал, что губернаторы «вышли из пределов почтения к законам, оставляя без исполнения как оные, так и указы Правительствующего Сената», не давали ход «неполезным им» распоряжениям министров, раздавали незаконные подряды, растрачивали казённые суммы, «покрывая мраком действия свои». Характерными чертами деятельности губернаторов, по мнению Ключарёва, являлись «самовластие», преследование тех, «кто держится правил и порядка», с помощью доносов и возбуждения «через своих угодников» уголовных дел, получение «тайных, а часто и явных взяток», «неблагопристойные празднества»⁴⁷.

Добиваясь выгодных для себя решений, начальники губерний оказывали влияние на членов палат уголовного суда, приводили в состояние «онемения» прокуроров, доносивших Сенату об их злоупотреблениях, тогда как «приобщившиеся к губернаторам» и покрывающие их неблагоприятные поступки получали «пользу обогащения». Губернское правление оказывалось «бесполезным», поскольку его советники, обязанные сообщать в Сенат о незаконных распоряжениях губернаторов, в большей части соглашались с ними, «удовлетворяя корыстные свои приобретения»⁴⁸.

Одновременно губернское начальство покрывало беззаконие и взяточничество уездных исправников, которые платили «ежегодно подати секретарям, советникам правления и губернаторам, присвоив через то право обирать, где можно и где случай дозволит». В результате занимать должности соглашались лишь «люди алчные, бесстыдные и не имеющие никакого понятия о достоинстве и чести». Характер и общий тон переписки губернского правления с предводителями дворянства казался Ключарёву «неприличным и неучтивым», оскорбляющим и унижающим их достоинство. Привлечение уездных предводителей к исполнению различных поручений без согласования с губернскими, а также командировку их для проведения следствия в волостях казённых крестьян сенатор считал слишком обременительной и явно не подобающей им обязанностью, поскольку этим они как бы приравнивались к исправникам⁴⁹.

Очевидно, что, используя понятие «губернаторы», Ключарёв фактически писал здесь об Озере, а под «прокурорами», «советниками губернских правлений», «земскими исправниками» подразумевал служащих Тверской губернии. Удручающая картина местного управления, тотальной коррупции и полной бесконтрольности начальства разного уровня писалась с натуры в условиях конфликта между ревизующим сенатором и тверскими чиновниками. Поэтому не удивительно, что центральным сюжетом в записке оказалось взимание денежных сборов с казённых крестьян и пресечение злоупотреблений со стороны избираемой «через хитрости и происки не из добрых крестьян» администрации волостей. Основной их причиной признавалось предоставление волостному голове широких полномочий при отсутствии контроля со стороны мира. Это позволяло, скрывая хищения, входить в сговор с земской полицией и указывать в расходных книгах суммы, якобы переданные должностным

⁴⁶ РГИА, ф. 1409, оп. 1, д. 2142, л. 1–1 об.

⁴⁷ О лучшем устройстве... С. 257–258.

⁴⁸ Там же. С. 258–260.

⁴⁹ Там же. С. 260–262.

лицам в виде «подарков» (на деле — взятки). Данный приём «корыстолюбцы» рассматривали как гарантию того, что губернские чиновники не захотят инициировать проведение расследования, если до них дойдут «жалобы народа». При этом сенатор не исключал, что некоторые служащие могли попасть под суд безвинно. Со знанием дела Ключарёв критиковал качество доставки почты ямщиками (т.е. крестьянами ямов, на которых возлагалось исполнение этой повинности) и низкий уровень контроля за ними⁵⁰.

Какие же предложения «дерзал представить» императору сенатор? Улучшить ситуацию, по мнению Ключарёва, должно было восстановление должности генерал-губернатора, который мог бы оказывать покровительство «сырым и вдовицам», освобождая правительство от рассмотрения многочисленных просьб и обращений. Предполагалось также объединить губернское правление с палатами гражданского и уголовного суда, по примеру прежних губернских канцелярий, с тем, чтобы это вновь воссозданное учреждение, во главе с президентом — губернатором, действовало в соответствии с генеральным регламентом⁵¹. Губернатору при этом запрещалось бы направлять чиновников палаты для проведения следственных действий.

Для укрепления законности Ключарёв советовал сохранить палату гражданского суда только в «самых отдалённых губерниях», а дела других рассматривать в Москве в особой коллегии, дабы сократить делопроизводство и время, уходившее на подачу апелляций в Сенат⁵². Ссылаясь на материалы ревизий других губерний, сенатор указывал также на загруженность делами палат уголовного суда и признавал необходимым увеличить их штат, дополнительно включив в него двух советников, двух секретарей, протоколиста, 15 канцелярских служащих и «несколько солдат и унтер-офицеров». Впрочем, потребность в подобном усилении отпала бы после объединения губернского правления с палатами гражданского и уголовного суда⁵³.

Уездные суды Ключарёв призывал упразднить, поскольку их чиновники в силу своей некомпетентности находились под влиянием секретарей и нередко умышленно замедляли движение дел, а принимаемые ими решения часто опротестовывались палатами уголовного и гражданского суда и Сенатом. Сенатор не сомневался в том, что «правосудие сим уничтожением уездных судов много приобретёт пользы и удовлетворит общее желание»⁵⁴.

Не ограничиваясь этим, Ключарёв предлагал изменить сам принцип формирования уездной администрации, переименовать земский суд в уездную полицию и отказаться от дворянских выборов исправников и заседателей земских судов, назначая их из числа «заслуженных и раненых штаб- и обер-офицеров». Будучи сугубо штатским человеком, Фёдор Петрович утверждал, что условия военной службы приучают довольствоваться малым, а также точно и своевременно исполнять приказы начальников. К тому же ему казалось, что отставные офицеры, не имея прочных связей в уезде, не вызывали бы у местных жителей чувства страха, которое возникало при мысли о возможной в будущем мести переизбранного исправника, если его решения обжаловались

⁵⁰ Там же. С. 263—265.

⁵¹ Там же. С. 260.

⁵² Там же. С. 261.

⁵³ РГИА, ф. 1409, оп. 1, д. 1931, л. 9—9 об. В опубликованном тексте записки данный фрагмент отсутствует.

⁵⁴ О лучшем устройстве... С. 261.

в высших инстанциях⁵⁵. «Военные чины» из имевших боевые ранения обер-офицеров Ключарёв желал видеть на посту заседателей палаты уголовного суда, управляющих ямами (контролирующих почтовые перевозки⁵⁶) и казёнными волостями (наблюдающих за денежными сборами и волостной администрацией⁵⁷), инспекторов или обер-полицмейстеров, возглавляющих земскую и городскую полицию, а также её штатных служащих⁵⁸.

В то же время сенатор, разумеется, не думал «отдалять лучшее дворянство от службы Отечеству». Более того, он заботился о том, чтобы установить «нужное равновесие» между благородным сословием и губернской администрацией, рекомендуя, в частности, предоставить губернским и уездным предводителям право контролировать расходование средств, пожертвованных дворянами⁵⁹.

В записке Ключарёва содержалась квинтэссенция наблюдений, сделанных им в ходе ревизии Тверской губ. Вместе с тем она представляла собой не отвлечённо-теоретический проект улучшения местного управления, а сугубо практический документ, косвенно обосновывавший справедливость обвинений, выдвигавшихся тогда сенатором против Озерова и его чиновников. Решая вполне прагматические задачи, едва ли Фёдор Петрович задумывался о том, что иные его предложения означают «отказ от разделения властей, введённого реформой Екатерины II»⁶⁰. Некоторые же из его идей и вовсе предвосхищали основные положения реформы уездной полиции, осуществлённой лишь в 1862 г.

Размышления Ф.П. Ключарёва о целесообразности повсеместного восстановления генерал-губернаторов в какой-то мере перекликались с тем, о чём говорилось в известных записках гр. В.П. Кочубея 1806 г. и 1814 г.⁶¹ Возможно, сенатор знал, какие планы вынашивались и обсуждались тогда в окружении императора. Как отмечал в 1821 г. М.М. Сперанский, «вместе с учреждением министерств помышлено было и о лучшем образовании губернского устройства, но ни в 1802 г., ни в 1809 г. не было составлено полного на сию часть проекта»⁶². А.Д. Балашов свидетельствовал в 1827 г. о том, что Александр I «с 1815 г. предполагал уже вводить перемены во внутреннем управлении государства»⁶³. А если правы исследователи, датирующие проект «Учреждения наместничеств» не 1816 г., как считалось ранее, а 1817–1818 гг.⁶⁴, то нельзя исключить, что именно ревизия сенатора Ф.П. Ключарёва и его записка, отложенная «до востребования», и привлекли во второй половине 1810-х гг. внимание царя к проблемам местного управления.

⁵⁵ Там же. С. 261–262.

⁵⁶ РГИА, ф. 1409, оп. 1, д.1931, л. 19 об. В опубликованном тексте записки это предложение пропущено.

⁵⁷ Там же, л. 18–19; О лучшем устройстве... С. 264.

⁵⁸ РГИА, ф. 1409, оп. 1, д.1931, л. 11 об.—12.

⁵⁹ О лучшем устройстве... С. 261.

⁶⁰ Писарькова Л.Ф. Указ. соч. С. 293.

⁶¹ Сборник императорского Русского исторического общества. Т. 90. СПб., 1894. С. 5–26, 199–211. Подробнее см.: Раскин Д.И. Указ. соч. С. 94.

⁶² Материалы, собранные для Высочайше учреждённой комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел полицейский. Ч. I. Отд. I. СПб., 1870. С. 73.

⁶³ Там же. 230.

⁶⁴ Арутюнян В.Г. Генерал-губернаторства при Александре I. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2008. С. 17.