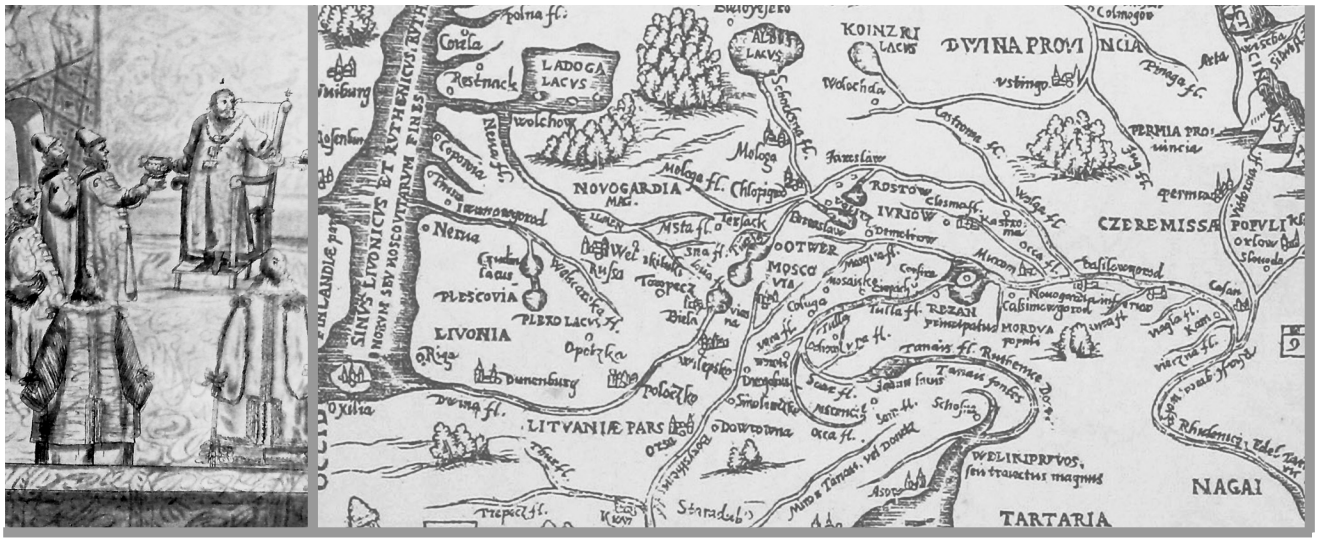


Леонид ШЕЙНИН

Московские чети: административно-территориальные загадки XVII века

ЧЕТИ И ДРУГИЕ ПРИКАЗЫ. Чети (Четверти) – это разновидность приказов, то есть центральных органов Московского государства. Как считают некоторые историки, постоянные органы управления возникли в Московском государстве во второй половине XV века при Иване III. Чети, в дополнение к уже действовавшим приказам, были образованы где-то во второй половине XVI века. К концу XVII века в официальных документах они перестают упоминаться.

С.Б. Веселовский, П.А. Садиков, М.Н. Тихомиров, как и ряд других отечественных историков, уделяли много внимания административному аппарату Московской Руси. Благодаря их исследованиям нам известен набор московских приказов и их примерная компетенция. Слово «примерный» приходится употреблять не только из-за происходивших перемен в функциях тогдашних ведомств. Под сомнением в ряде случаев оказываются сами названия этих ведомств, потому что во многих дошедших до нас документах они именуются только по тем дьякам, которые их возглавляли.

Известно, что чети возникли при Иване Грозном по случаю отмены системы кормлений. Население не должно было больше содержать присылаемых «на поправку» государственных людей – кормленщиков – и их аппарат, но теряемый государством доход не пропадал. Взамен него тяглецы должны были платить в казну «кормленый окуп», или «кормленый оброк». Вот для сбора этого окупа (как будто) первоначально и были созданы территориальные чети. По-видимому, от многих других приказов их отличало то, что свои доходы они собирали только в денежной форме, натура, если она появлялась (как это бывало в Соль-Вычегодске), подлежала продаже на месте и превращению в деньги. В годы опричнины (1565-1572), а также в Смутное время (1605-1613) чети подвергались преобразованиям, однако характер и детали этих преобразований плохо известны.

Чети посылали на места своих полноправных управителей – воевод с их аппаратом. Но не раз происходило так, что на территориях, управляемых четями, появлялись налоговые сборщики от Стрелецкого или Ямского приказов, в результате некоторые налоги населению приходилось уплачивать дважды.

До нас дошли названия первых пяти четей: Новгородская, Устюжская, Владимирская, Галицкая, Костромская. Впоследствии к ним добавилась еще одна – Новая. Почему они были образованы и почему ликвидированы – не вполне ясно. Как писал ленинградский историк Е.Н. Носов, вопрос об особенностях четей как учреждений «сложен и требует особых исследований». Ниже будет сделана попытка дать объяснение этим своеобразным органам управления.

Территории, которыми управляли чети, представляли лишь некоторые области страны, другие же области составляли особые финансово-административные округа. Существовали, например, «Замосковные горо-

Леонид ШЕЙНИН – кандидат юридических наук, научный сотрудник Института экономики РАН

ды» (города), состав которых более или менее известен, но само название Замосковья до сих пор порождает недоразумения. Некоторые авторы понимают под Замосковьем территории, лежащие к северу от реки Москвы (хотя это не так). Точно так же неясно происхождение названия «четь», которое заслуживает отдельного рассмотрения. К этим недоумениям присоединяется непонятная география четей.

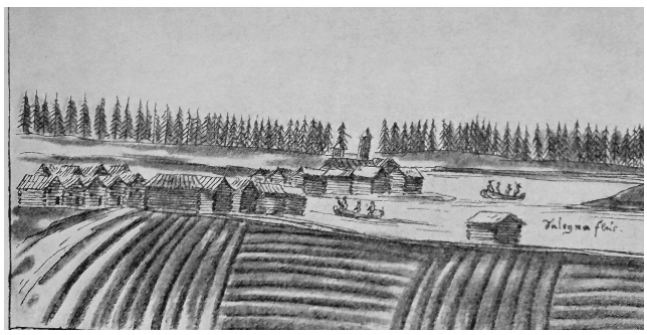
ЧЕРЕСПОЛОСНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ. Дело в том, что отведенные четям территории располагались нередко чересполосно и в значительном отдалении одна от другой. Например, Владимирская четь ведала Владимиром и Тверью с недалекими Торжком и Лухом, но почему-то также Калугой, Тулой, Воротынском, Путивлем (ныне Путивль в Сумской области в составе Украины). Такие территориальные «перескоки» характерны и для других четей.

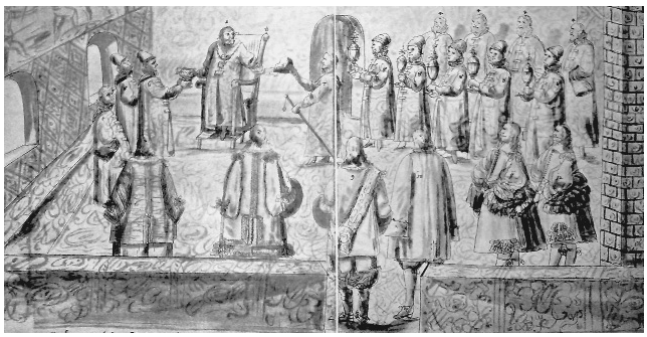
Странности с ведомственными границами можно проследить и в более ранние времена. В начале XVI века, когда четей еще не было, административно-территориальная картина Московского государства была не более понятной. После смерти в 1505 году Ивана III, когда Великим князем стал его сын Василий III Иванович, некоторые территории были выделены в управление младшим сыновьям Ивана III под традиционным названием уделов. Так, Андрей Иванович получил в удел Старицу (ныне в Тверской области). Но кроме нее – отдаленную от Старицы Верею (на юго-западе нынешней Московской области), а также Алексин и некоторые другие Заокские места. Дмитрий Иванович получил Углич на Волге и некоторые земли к западу от него. Вместе с тем ему был передан Мещовск, лежащий за неблизкой Калугой.

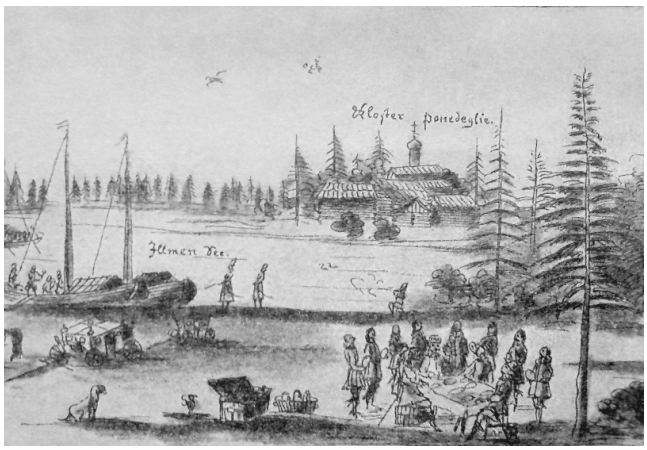
Симеон Иванович получил Бежецкий Верх по реке Мологе (на севере нынешней Тверской области). Но к этому же владению были «пристегнуты» расположенные ближе к Верхней Оке Калуга и Козельск. Удельному князю Юрию Ивановичу, получившему г. Дмитров (к северу от Москвы), вместе с Подмосковными Рузой, Звенигородом, а также более северным Кашиным на юге досталась вдобавок Брянская округа.

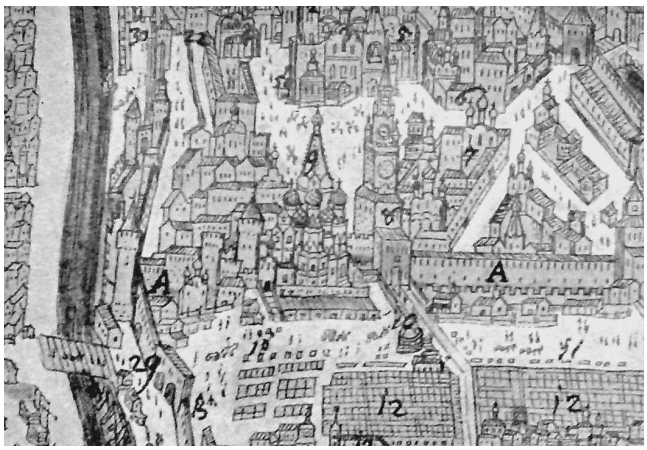
Таким образом, южная часть каждого удела была удалена от его ядра и почему-то неизменно оказывалась ближе к Верхней Оке или за Окой. Разобраться в этом административно-территориальном делении невозможно, если не принимать во внимание тогдашнюю политическую и административную географию.

Эта география была весьма своеобразной. В конце XV века Москва на юго-западе отобрала некоторые земли у Литвы в верховьях Оки. Вдобавок она стала выдвигать свои границы к югу от Оки на просторы, которые носили название Дикое Поле – в тогдашнем понимании это было что-то вроде «ничейной земли». «Ничейность» выражалась в том, что после падения Золотой Орды никакое государство официально не включало эти земли в свой состав. Редкие тамошние насельники из Подмосковных или Рязанских краев жили под угрозой набегов крымцев или местных разбойничьих шаек. Участки Дикого Поля, где появлялись поселенцы, носили название Украин. Это же название впоследствии прилагалось к некоторым местностям, которые осваивались по государственным планам. Так, к «Украинским городам» причислялась Тула, где уже в первые годы XVI века бы-









ли возведены деревянные, а затем и каменные стены. (Тогдашние Московские и Рязанские «Украйны» не следует путать с современной Украиной.)

Возможно, что тогдашний термин «Украйны» (во множественном числе) означал примерно то же, что в XIX веке американцы называли «Границей» (Frontier), а впоследствии – Диким Западом. Это были стихийно осваиваемые территории, где власть государства была призрачна и где каждый должен был сам заботиться о своей безопасности. На южных просторах за Окой частная инициатива, как и на Диком Западе, играла немаловажную роль, тем не менее новые территории Москва осваивала в государственном порядке.

По всей видимости, Крымское ханство считало себя наследником этих территорий в такой же степени, как и Москва. Оно требовало «поминок», то есть своего рода регулярного платежа за отказ от претензии на эти территории. От «поминок» Москва избавилась только при царе Петре в конце XVII века.

На новых территориях к югу от Оки надо было строить крепости, размещать в них гарнизоны воинских людей, копать рвы, создавать валы и засеки, строить мосты и гати, устраивать переправы, выдвигать разведывательные посты и дозоры, организовывать службу гонцов, сигнальные системы и многое другое. Надо было думать о продовольственной базе для посылаемых на дальнюю службу рядовых чинов и их начальников, а также для «верстаемых в службу» нерегулярных казаков. Под защитой создаваемых крепостей и воинских людей на плодородные земли шел приток «хозяйственных» переселенцев; государству приходилось брать на себя часть забот об их земельном устройстве. Все это требовало немалых средств. Откуда поступали эти средства, понятно: с давно освоенных территорий, где действовала налаженная система государственных податей и повинностей. Подати и повинности были весьма разнообразны: не только денежные и натуральные, но также личные – начиная от крестьянской обработки государственной («государевой») пашни и кончая поставкой ратников, подвод, а также работников «на городовое дело» (то есть для строительства оборонительных сооружений).

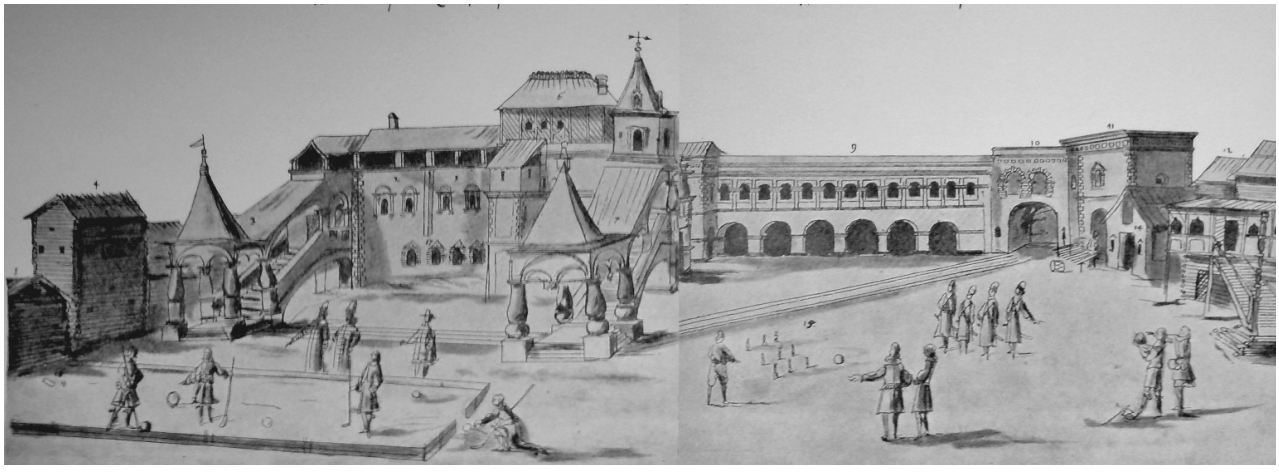
Выполнение всех этих задач обеспечивала государственная машина, построение которой должно было отвечать особенностям момента. Достигалось это следующим образом. Определенные ведомства создавались как бы с двумя концами – входящим и исходящим. Через входящий происходило подпитывание требуемых вложений необходимыми средствами, а через исходящий – вливание этих средств в Заокские (потогдашнему «Заоцкие») и Верхне-Окские территории. Именно так были построены чети.

Каждой чети отводились «староосвоенные территории», которыми ей надлежало управлять не только для поддержания там государственного порядка, но и для специальной цели – сбора и перекачки финансовых средств, требуемых на юге. Грубо говоря, с одних территорий брали, а в другие перебрасывали. Отсюда и вынужденная чересполосность управления. Ведь Заокские и Верхне-Окские территории далеко не всегда граничили с теми уездами, откуда поступали деньги, припасы, люди. Это и есть ответ на административно-территориальные загадки.

Правда, собиравшиеся в четях деньги расходовались не только на юге. Так, из таможенных книг Великого Устюга видно, что часть таможенных сборов Устюжская четь разрешала потратить на месте*. Но эта часть была незначительной, основная же масса собранных денег направлялась в Москву, в ту же Устюжскую четь, которая и распоряжалась ими.

Чети были не просто финансовыми учреждениями, отвечавшими за сбор финансовых средств и переброску их в другие места. Их следовало бы считать *административно-финансовыми ведомствами*. Так, они полностью управляли теми территориями, откуда черпали деньги. По всей видимости, одновременно на них же лежала ответственность за результаты «финансовых вливаний» в места, которые были переданы в их ведение. Закрепление за определенными статьями государственных расходов известных источников доходов

* Имеются в виду внутренние таможни. Как известно, внутренние таможни были ликвидированы только при Елизавете Петровне, в середине 1750-х годов.



Россия XVII в. Гравюры из альбома Мейерберга.

должно было служить устойчивости расходных статей. С современных позиций, если определенные государственные доходы обеспечивают определенные расходы, то первые можно считать финансовыми источниками *целевого назначения*.

ФИНАНСОВО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЕДИНСТВО. Метод сосредоточения (администрирования) в одном учреждении как необходимых расходов, так и требуемых для их питания доходов был, по-видимому, стандартным. Например, в конце XVI века Донской монастырь, располагавшийся под самой Москвой с ее южной стороны, потребовалось сделать неприступной крепостью и снабдить каменными стенами. Получал ли монастырь на это деньги из казны, неясно. Известно, что к нему были «приписаны» (то есть подчинены) несколько других монастырей, доходы которых шли теперь в Донской монастырь на каменное строительство.

В некоторых случаях в роли государственных учреждений выступали богатые и влиятельные лица, чьи доходы (очевидно) рассматривались как государственное достояние. В XVI веке этим лицам поручалась постройка новых крепостей и укрепленных пунктов. Так, на Тульско-Рязанской окраине постройкой Венева и Епифани (вместе с содержанием размещаемых там гарнизонов) ведал боярин Мстиславский, а Скопина (на другом конце Рязанской земли) – один из Романовых. Надо думать, что всем этим лицам давалась гарантия неприкосновенности доходов, которые они получали от своих вотчин. При такой тесной связи между собираемыми деньгами и их расходованием первые приобретали характер своеобразных *фондов*. Таким образом, намеченные государством расходные статьи оказывались обеспеченными *независимо* от состояния общегосударственных финансов.

По-видимому, таким же способом финансировались государственные расходы во вновь завоеванном Среднем и Нижнем Поволжье. Управляло этими территориями особое ведомство – Казанский дворец. (Одно время ему подчинялась также Сибирь.) В отличие от четей, Казанский дворец мог собирать деньги в тех же самых местах, где ему приходилось их расходовать, о какой-либо чересполосности управляемых им территорий неизвестно. С административно-территориальной точки зрения доходы Казанского дворца представляли как бы самодостаточный фонд. Возможно, он даже отдавал излишки своих доходов другим приказам, как это происходило с «мягкой рухлядью» (пушниной), которая поступала из Зауралья в Сибирский приказ.

В качестве специальных фондов были доходы четей. Заслуженные лица в Заокских (а возможно, и в некоторых других) городах получали полагавшееся им жалованье не «с городом», а «из (своей) чети». Такие лица носили название «четвертчиков». Получение жалованья из чети считалось привилегией, очевидно, по той причине, что для получателей так было надежнее. О специальном назначении денежных средств, поступавших в чети, можно судить и по последующим событиям. В последней четверти XVII века развитие дипломатических отношений России с внешним миром потребовало не только крупных, но и гарантированных сумм. В связи с этим Новгородская четь вместе с Устюжской, Галицкой и Владимирской были переданы Посольскому приказу, точнее, они растворились в нем. Посольский приказ поглотил также бывший когда-то на особом положении Смоленский приказ. Тем самым Посольский приказ получил собственный источник финансирования, не зависящий от состояния общегосударственной казны. Точно так же Костромская четь была передана Стрелецкому приказу – очевидно, для обеспечения его расходов, которые в основном выражались в выплате жалованья стрельцам. Ликвидация четей означала, что мероприятия по финансированию южных территорий в какой-то степени потеряли свою остроту.

С конца XVI века чети выполняли роль специальных фондов по поддержанию боеспособности воинских сил на неспокойных Заокских просторах. Но отсюда не следует, что на эти же нужды не расходовались деньги из общегосударственных средств. Без таких расходов обойтись было нельзя. Но в каких соотношениях происходило финансирование указанных нужд из общих и специальных источников, мы не знаем.

Метод выделения определенных источников для целевого финансирования приоритетных государственных задач прослеживается в начале XVIII века. Когда во вновь завоеванном Приневском крае началось строительство Петербурга, всеми оброками ведала ижорская Канцелярия, находившаяся в ведении Александра Меньшикова*. Он же возглавлял тамошнюю администрацию. Совпадение явно не случайное. Оно дает основание полагать, что поступавшие в ижорскую Канцелярию доходы предназначались в основном или даже исключительно для финансирования строительства Петербурга.

ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ИСТОЧНИКИ. При всем том возникает естественный вопрос: как обеспечивалось в Московском государстве пополнение финансов, предназначенных на *общегосударственные* нужды?

На это вопрос можно дать лишь частичный ответ. Известно, что монетным делом ведал приказ Большой казны («Казенный» приказ). Но главным финансовым ведомством был приказ Большого прихода. Есть сведения, что ему подчинялись чети, отсюда можно заключить, что накапливаемые у них излишки передавались этому приказу. По всей видимости, деньги, которые ак-

---

* Государственные доходы складывались из прямых и косвенных налогов (последние главным образом от кабаков), таможенных сборов, а также из неналоговых источников, в основном из так называемых оброков. Например, оброки полагалось платить всем тем, за кем закреплялись богатые рыболовные угодья.

кумулировал приказ Большого прихода, шли как раз на общегосударственные нужды. У этого приказа были и собственные источники доходов. Имели ли эти доходы территориальную привязку? С некоторой долей вероятности, на этот вопрос можно ответить утвердительно. Поскольку мы знаем территории, которыми управляли чети, а также территории так называемых областных приказов (вроде Казанского дворца), то логично предположить, что все другие давно освоенные земли, если выключить находившиеся в их пределах дворцовые села и волости, служили для пополнения средств приказа Большого прихода.

Действительно, во времена, когда существовали чети, в составе Московского государства (как упоминалось выше) выделялся особый округ под названием Замосковья. Почему и на каких основаниях он был выделен из территории всего государства – ответа в исторической литературе нет. Но с большей или меньшей уверенностью его можно дать. Это была как раз та территория, государственные доходы с которой питали приказ Большого прихода, то есть составляли финансы общегосударственного назначения.

Если принять такое объяснение, то нетрудно сделать вывод, что в Московском государстве вопросы государственного бюджета разрабатывались намного глубже, чем принято думать. Находили в них отражение и географические особенности финансового управления, вытекавшие из распространения государственной территории на новые области за Окой.

Как велик был тогда, выражаясь современным языком, государственный бюджет? По-видимому, он исчислялся несколькими сотнями тысяч рублей в год. Точно же ответить на этот вопрос трудно, потому что государственные доходы и расходы были «рассыпаны» по нескольким ведомствам. Согласно исследованию П.Н. Милюкова («Государственное хозяйство России в последней четверти 18-го столетия...»), во времена царя-реформатора Петра I государственный бюджет исчислялся первыми миллионами рублей и почти все годы сводился с дефицитом, нередко жалованья не получали не только гражданские чины, но и военные*.

Но доходы и расходы государства выражались не только в деньгах. Значительное место в государственных финансах занимали натуральные поступления и натуральные выдачи, а также «самообеспечение» лиц, которых государство наделяло источниками доходов. Например, фельдмаршал Б.П. Шереметьев жаловался Петру, что он «кругом одолжал», и просил пожаловать ему «деревеньки», которые обеспечили бы ему постоянный доход. Как известно, со многими офицерами, генералами и гражданскими чинами Петр (как и прежние государи) расплачивался как раз путем предоставления им поместий – земель, населенных государственными тяглецами.

Были и другие способы расплаты. При создании своего опытно-образцового хозяйства в селе Измайлово (ныне оно в черте Москвы) царь Алексей Михайлович иногда платил поставщикам вместо денег дефицитной солью. С другой стороны, многие государственные доходы имели натуральную форму. Так, царский двор потреблял огромное количество припасов, которые доставлялись туда из дворцовых волостей и сел, а также из приписанных к Большому дворцу рыбных слобод. Ясачная пушнина и «медовые оброки» поступали тоже натурой. Поэтому сводить все государственные доходы и расходы только к деньгам (как это делал Милюков) было бы неправильно – как для эпохи Петра, так и до нее.

РАВНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ КАК ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗАДАЧА. ВЗАИМОПОМОЩЬ РЕГИОНОВ. На первый взгляд, именно такая идея была заложена в старых московских четях. При этом напрашиваются некоторые параллели с современностью. Так, Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. (с последующими дополнениями) предусмотрел новое административное образование – «городской округ», объединяющий несколько городов в пределах административного района или нескольких районов. Смысл такого объединения – финансовая поддержка более развитыми городами менее развитых. Поскольку в пределы одного городского округа включаются как более, так и менее развитые поселения, предполагается, что первые помогут вторым. Таким образом, Закон № 131 о местном самоуправлении – это во многом закон о взаимопомощи. Казалось бы, есть сходство с XVII веком. Однако сходство здесь только внешнее.

На московские чети была возложена *государственная задача*, для выполнения которой они получали *доходы, принадлежащие государству*. Территории-доноры и территории-получатели были определены на государственном уровне. В современной же России финансовое благополучие одних городов оказывается в случайной зависимости от того, насколько дефицитны или бездефицитны бюджеты их соседей, входящих в ту же административную единицу. Такая зависимость может варьироваться по регионам страны. Она не обеспечивает равенства условий для развития. На практике преодоление дефицита достигается (если достигается) таким образом, что отстающие регионы получают дотации и иные виды помощи напрямую из Федерального бюджета. По-видимому, этот путь и является основным – по крайней мере, до тех пор, пока не произойдет перераспределения доходных источников между Федеральным центром, регионами и местными властями.

---

* Петр был вынужден даже принять указ о последовательности выплаты полагавшегося военным жалованья. Первыми деньги получали солдаты и унтер-офицеры, затем офицеры и после всех генералы. Такой же порядок был во флоте.