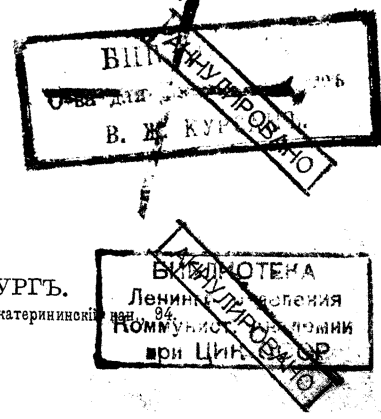
1-6701

Владиміръ Григорьевъ.

РЕФОРМА МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ при Екатеринѣ II.

(Учрежденіе о губерніяхъ 7 ноября 1775 г.).

141/1913



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
„Русская Скоропечатня", Екатерининскій канал., 84.
1910.

ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
Общественных Наук
Академии Наук СССР

199
64

Оглавленіе.

	Стр.
Предисловіе	V-VII
Введеніе. Очеркъ исторіи мѣстнаго управленія до Екатерины II.	
I. Періодъ удѣльно-вѣчевой и московскій	1
II. Періодъ Императорскій	52
Глава I. Законодательство Екатерины II по мѣстному управленію до реформъ	99
Глава II. Взгляды русскаго общества середины XVIII столѣтія и Екатерины II на реформу мѣстнаго управленія . . .	120
Глава III. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г.	200
Глава IV. Введеніе въ дѣйствіе Учрежденія о губерніяхъ	310
Глава V. Законодательство Екатерины II по мѣстному управленію послѣ реформы 1775 г.	352
Приложенія	378

Предисловіе.

Въ нашей исторической литературѣ давно ощущается пробѣлъ—отсутствіе спеціальнаго изслѣдованія реформы мѣстнаго управленія при Екатеринѣ II. До сихъ поръ вниманіе ученыхъ привлекала по временамъ одна только ея часть—реформа мѣстнаго самоуправленія, дворянскаго и городского, произведенная въ 1785 г. О реформѣ, которая связана съ изданіемъ въ 1775 г. акта, извѣстнаго подъ названіемъ „Учрежденія о губерніяхъ", мы имѣемъ упоминанія ex officio въ общихъ курсахъ русской исторіи, исторіи русскаго права и частью государственнаго права, рядъ статей и замѣтокъ, да бѣглые очерки эскизнаго характера, сдѣланные попутно при изслѣдованіи другихъ вопросовъ.

Между тѣмъ реформа 1775 г. имѣетъ значеніе не меньше, если не больше реформы 1785 г. Изданіемъ Учрежденія о губерніяхъ было положено основаніе для дальнѣйшихъ преобразованій, и не будетъ ошибкою сказать, что безъ административной реформы 1775 г. позднѣйшая реформа органовъ самоуправленія была бы не мыслима. Система дворянскихъ и городскихъ учрежденій, созданная въ 1785 г., тѣсно связана съ системою административныхъ и судебныхъ учрежденій 1775 г. Обѣ взаимно дополняютъ другъ друга. Учрежденія 1775 г. построены такъ, что они предполагаютъ существованіе корпоративной организаціи сословій, которая въ то время существовала скорѣе фактически, чѣмъ юридически, и получила окончательную юридическую нормировку лишь десять лѣтъ спустя. Въ свою очередь сословныя учрежденія 1785 г. тѣсно связаны съ тѣми правами участія въ мѣстномъ управленіи, которыя получили отдѣльныя сословія въ 1775 году.

Поэтому изслѣдованіе реформы мѣстнаго управленія при Екатеринѣ II, казалось-бы, слѣдовало начать съ болѣе ранняго по времени акта, съ Учрежденія о губерніяхъ 1775 г. На дѣлѣ вышло наоборотъ: реформа дворянскаго и городского управленія Екатерины II изслѣдовано давно. Реформа администраціи ждетъ своей очереди. Причина понятна: никто до сихъ поръ не занимался спеціально исторіей Екатерининской реформы мѣстнаго управленія въ широкомъ смыслѣ слова. Реформу же сословнаго самоуправленія затрагивали всѣ, кто занимался исторіей сословій. Учрежденіе о губерніяхъ не привлекало вниманія ученыхъ. Я хотѣлъ бы пополнить этотъ пробѣлъ.— Но прежде, чѣмъ приступить къ разбору Учрежденія, пришлось остановиться на тѣхъ факторахъ, которые вызвали реформу 1775 г. къ жизни и создали ее въ данной формѣ. Это было бы излишнимъ, если бы книга должна была составить только историческій комментарій къ законодательному памятнику. Но цѣль ея шире: задача изслѣдованія не одинъ анализъ акта 7 ноября 1775 г., а реформа мѣстнаго управленія, т. е. преобразованіе старыхъ и созданіе новыхъ учрежденій въ провинціальной администраціи. Поэтому сперва пришлось остановиться на исторіи нашего мѣстнаго управленія съ древнѣйшихъ временъ, чтобы прежде всего выяснить, какимъ путемъ оно шло и развивалось до Екатерины, и почему оно нуждалось въ реформѣ. Очеркъ этотъ, по необходимости бѣглый и составленный на основаніи существующей литературы, помѣщенъ во введеніи. Прямымъ дополненіемъ къ нему является первая глава, которая содержитъ краткій обзоръ законодательства самой Екатерины II по мѣстному управленію отъ восшествія ея на престолъ до 1775 г. Такимъ путемъ выясняется первый факторъ реформы—исторія мѣстнаго управленія до изданія Учрежденія о губерніяхъ. Вторымъ факторомъ были взгляды и пожеланія того общества, которое нуждалось въ преобразованіи мѣстнаго управленія, просило о немъ и, получивъ его, впослѣдствіи проводило въ жизнь. Ярче и рельефнѣе всего эти взгляды и пожеланія сказались въ наказахъ депутатамъ Коммиссіи 1767 г. Вмѣстѣ съ различными проектами, составленными около

того же времени, они сдѣлались извѣстны Екатеринѣ и, преломившись, какъ въ фокусѣ, въ третьемъ факторѣ, въ ея сознаніи, пройдя, такъ сказать, черезъ реторту ея политическаго мировоззрѣнія, вызвали реформу къ жизни, Она явилась результатомъ совмѣстной работы всѣхъ трехъ факторовъ. Выясненію двухъ послѣднихъ посвящена вторая глава книги. Третья содержитъ анализъ Учрежденія о губерніяхъ, въ связи съ варіантами текста по рукописямъ и изслѣдованіемъ его источниковъ. Здѣсь выясняется постепенно, какъ зрѣла мысль законодательницы и отливалась въ конкретную форму постановленій Учрежденія. Въ четвертой главѣ сдѣлана попытка прослѣдить введеніе Учрежденія о губерніяхъ въ жизнь и выяснить тѣ модификаціи, которыя оно потерпѣло съ первыхъ же шаговъ на практикѣ. Въ послѣдней главѣ помѣщенъ очеркъ послѣдующаго законодательства Екатерины II по мѣстному управленію съ 1775 г. до конца царствованія.

Матеріаломъ для настоящей работы, кромѣ литературы и различныхъ сборниковъ обнародованныхъ документовъ, послужили главнымъ образомъ подлинныя дѣла Государственнаго Архива и Архива Государственнаго Совѣта въ С.-Петербургѣ и Архива Министерства Юстиціи въ Москвѣ. По богатству содержанія матеріалъ этотъ неисчерпаемый. Мнѣ удалось разработать только часть его, и я смотрю на свой трудъ, какъ на первый шагъ къ выясненію одного изъ интереснѣйшихъ моментовъ нашей исторіи.

Въ заключеніе считаю пріятнымъ долгомъ выразить мою глубокую признательность и искреннюю благодарность всѣмъ тѣмъ лицамъ, которыя такъ или иначе содѣйствовали мнѣ въ моей работѣ.

Владиміръ Григорьевъ.

4 апрѣля 1910 г.
С.-Петербургъ.

Очеркъ исторіи мѣстнаго управленія до Екатерины II.

I. Періодъ удѣльно-вѣчевой и московскій.

На зарѣ нашей политической жизни мы находимъ русскую землю раздѣленною на множество отдѣльныхъ княженій. Эта раздробленность проходитъ красною нитью черезъ весь до-московскій періодъ нашей исторіи. Но, несмотря на дѣленіе страны на отдѣльныя самостоятельныя политическія единицы, сравнительно небольшихъ размѣровъ, съ первыхъ же шаговъ государственной ея жизни мы сталкиваемся съ подраздѣленіемъ этихъ отдѣльныхъ княженій на административныя части. Конечно, въ древнѣйшій періодъ не можетъ быть рѣчи объ опредѣленномъ административномъ дѣленіи въ нашемъ смыслѣ, но зачатки его встрѣчаются, что называется, съ незапамятныхъ временъ.

Древнѣйшимъ подраздѣленіемъ княжества лѣтопись считаетъ «волость» [1]).

Наряду съ волостью мы встрѣчаемъ дѣленіе на уѣзды [2]), а позд-

---

[1]) Волость (отъ термина власть) первоначально означаетъ и цѣлое княженіе самостоятельную политическую единицу, и часть ея. Въ послѣднемъ смыслѣ, какъ административный округъ, она отличается отъ частнаго владѣнія князей, которое обыкновенно называется: село, деревня, путь. Противоположеніе это рѣзко проводится въ позднѣйшую эпоху въ завѣщаніяхъ князей, въ особенности московскихъ.

[2]) Терминъ „уѣздъ“, повидимому, происходитъ отъ представленія объ участкѣ земли, который уѣханъ, заѣханъ, т. е. примежеванъ къ извѣстному мѣсту. Объ этомъ см. Неволинъ—«О пятинахъ и погостахъ Новгородскихъ“, стр. 112 Соловьевъ—Исторія Россіи, т. IV, стр. 234, Градовскій—Уѣздъ Московскаго государства, стр. 359—360.

нѣе на станы. [1]) То и другое считается параллельною административною единицею съ «городомъ». [2])

Къ волости, какъ болѣе крупной административной единицѣ, приписываются мелкія—села, деревни Сама волость, а позднѣе станъ, дѣлится на сотни, потуги, погосты.

Древнѣйшее упоминаніе о сотняхъ встрѣчаемъ въ источникахъ при Владимірѣ Святомъ и въ уставѣ о мостовыхъ въ Новгородѣ, приписанномъ къ пространной Русской Правдѣ. Погостъ—слово, сохранившееся до нашихъ дней, означало церковь и прилегающую къ ней часть земли съ постройками священнослужителей. Потугъ—въ Новгородѣ податной округъ. По предположенію проф. В. И. Сергѣевича, это, можетъ быть, только иное наименованіе и для погоста, и для сотни. [3])

Проф. Владимірскій - Будановъ идетъ еще дальше и находитъ, что погостъ, потугъ, сотня, губа (въ Новгородской и Псковской земляхъ)—равнозначащія понятія. [4])

Кромѣ указанныхъ названій различныхъ административныхъ единицъ, Русская Правда знаетъ еще одну—вервь. Не касаясь здѣсь весьма спорнаго вопроса относительно происхожденія и значенія этого понятія, ограничимся указаніемъ, что нѣкоторое административное значеніе верви несомнѣнно. Мы знаемъ, что на верви лежала обязанность выдачи преступника и отвѣтственность за преступленіе, если выдачи не послѣдовало: община уплачивала такъ называемую дикую виру.

Параллельно съ дѣленіемъ княжества на волости, станы и т. д. идетъ дѣленіе на города. О существованіи городскихъ поселеній на Руси мы имѣемъ свидѣтельство источниковъ (писатели и лѣтописцы Востока, Византіи и Западной Европы)—задолго до IX-го вѣка, т. е. до времени, къ которому обыкновенно пріурочиваютъ начало самостоя-

---

[1]) Терминъ „станъ“, очевидно, связанъ съ мѣстомъ стоянки, становищемъ князей, ихъ лагеремъ.

[2]) Мнѣніе, что уѣздъ, волость, станъ—равнозначащія понятія, принадлежитъ В. И. Сергѣевичу (Лекц. и изслѣд. 1903 г., стр. 238, 244) Противоположнаго взгляда держится въ старой литературѣ и напр. Градовскій (назв. соч. стр. 364), а въ новѣйшей А. С. Лаппо-Данилевскій (Организація прямого обложенія въ Московскомъ государствѣ 1890 г.) По его мнѣнію, волости постепенно переименовывались въ станы, но тѣ и другіе входили въ составъ уѣздовъ (стр. 82—83).

[3]) Назван. соч. стр. 246.

[4]) Обзоръ исторіи русскаго права, изд. 1900 г.

тельной государственной жизни Россіи. Позднѣе, въ XI в., мы имѣемъ свидѣтельства такихъ писателей, какъ Титмаръ Мерзебургскій и Адамъ Бременскій.—Происхожденіе нашихъ городовъ, вѣроятно, аналогично происхожденію иноземныхъ. Укрѣпленныя отъ нападенія враговъ мѣста, нѣчто вродѣ крѣпостей (бурговъ), являлись центрами, куда укрывались въ случаѣ опасности окрестные жители, и мало-помалу превратились въ людныя поселенія. Лежащія вблизи такихъ городовъ села и деревни съ ихъ землями естественно тяготѣли къ нимъ и образовывали городскую область, его уѣздъ. Въ источникахъ встрѣчаемъ указанія на городскіе уѣзды [1]).

Опять-таки аналогично волости—княженію и волости административной, части княженія, встрѣчаемъ и городъ, какъ самостоятельную политическую единицу и какъ часть другой, большей единицы. Новгородъ, Кіевъ, Ростовъ—съ ихъ уѣздами—особыя княженія, въ составѣ которыхъ другіе города уже только части, какъ и мелкія волости. Рѣзкая противоположность городовъ съ ихъ уѣздами и волостей устанавливается значительно позднѣе—едва ли ранѣе XIV в. [2]).

Подраздѣленія городовъ тѣ же, что и волостей: сотни, потуги, погосты. Нѣкоторую особенность имѣемъ въ Новгородѣ и Псковѣ, которые дѣлились на концы, а концы на улицы.

Спеціально городское явленіе составляли пригороды. Происхожденіе ихъ можетъ быть объяснено выселеніемъ излишняго количества городскихъ жителей на новыя мѣста, гдѣ они образовывали новыя городскія поселенія. Конечно, такая городская колонія первоначально стояла въ тѣсной связи и зависимости съ своей метрополіей и не могла пользоваться ея правами. Но съ теченіемъ времени нѣкоторые пригороды развились до уровня большихъ городовъ и вступали въ борьбу съ своими

---

[1]) Новгородская лѣтопись подъ 1403 г.: „а въ Новгородскомъ уѣздѣ за 50 верстъ отъ Великаго Новгорода благословеніемъ владыки Іоанна постави Порфирій Инамскій церковь деревянну". Полн. Собр. Русс. Лѣт. т. III, стр. 234. Въ княжескихъ завѣщаніяхъ постоянно встрѣчается выраженіе: „Московскій городской уѣздъ".

[2]) Въ памятникахъ этой эпохи уже замѣтно разграниченіе. Въ завѣщаніяхъ Московскихъ князей только незначительные города перечисляются заурядъ съ волостями. Городскіе люди упоминаются отдѣльно отъ волостныхъ. Въ уставной Бѣлозерской граматѣ выводная куница опредѣляется въ одинаковомъ размѣрѣ за переходъ дѣвицы изъ волости въ городъ и обратно. Прямое указаніе на противоположность и равенство обѣихъ административныхъ единицъ.

городами, кончившуюся пріобрѣтеніемъ полной автономіи, какъ то было напр. со Псковомъ.

Въ итогѣ мы имѣемъ два параллельныхъ дѣленія древне-русскаго княжества: на волость или станъ и на городъ съ его уѣздомъ. Это первыя крупныя административныя единицы. Вторыми, болѣе мелкими, являются—сотни, потуги, погосты.

Какъ ни несложно было древнѣйшее государственное устройство древне-русскихъ княженій, но все же оно нуждалось въ извѣстныхъ органахъ. Города, волости, станы, уѣзды, очевидно, не могли оставаться безъ представителей княжеской власти. И вотъ уже на первыхъ ступеняхъ государственной жизни Россіи мы находимъ мѣстныхъ представителей центральнаго правительства. Лѣтопись упоминаетъ о «посадникахъ», позднѣе о «намѣстникахъ» [1]). Характеръ назначенія опредѣлялъ и терминологію должности. Обыкновенно посадники назначались и увольнялись княземъ. Личный составъ ихъ: родственники князя, его бояре, дружинники—мужи и дѣтскіе, по терминологіи того времени [2]). Въ Новгородѣ съ половины XII вѣка встрѣчаются посадники выборные и при томъ несмѣняемые княземъ иначе, какъ по суду [3]). Характерною чертою для эпохи является перерывъ дѣятельности посадника въ присутствіи князя [4]).

---

[1]) Древнѣйшее свидѣтельство отъ временъ Рюрика и Олега. О первомъ находимъ указаніе, что онъ „раздая мужамъ своимъ грады“; о второмъ, что онъ „приде къ Смоленску съ кривичи и прія градъ и посади мужь свой Оттуда поиде внизъ, и взя Любецъ и посади мужь свой“. Нѣсколько позднѣе находимъ указаніе на посадниковъ Кіевскаго князя Ярополка въ Новгородѣ: „Въ лѣто 6485 (977). Слышавъ же се Володимеръ въ Новѣгородѣ, яко Ярополкъ уби Ольга, убоявся бѣжа за море, а Ярополкъ посадники своя посади въ Новѣгородѣ, и бѣ володѣя единъ на Руси“. (Полн. Собр. Русск. Лѣт. т. I стр. 9, 10, 32).

[2]) „роздаяла бѣста посадничьства русьскымъ дѣцькымъ“, говоритъ лѣтописецъ о Ростиславичахъ ростовскихъ (Ипатьев. лѣт. подъ 1175 г.). Полн. Собран. Русс. Лѣт. т. II, стр. 117.

[3]) Обычная статья княжескихъ договоровъ съ вѣчемъ: „а безъ вины ти, княже, мужа волости не лишити“.

[4]) Толкованіе Сергѣевича словъ въ завѣщаніи Владиміра Мономаха: „самъ-есмъ сотворилъ дѣла . . . . на посадники не зря, ни на бирючи“ . . (Лекц и изслѣд. изд. 1903 г. стр. 284).

Начиная съ XIII в. въ Новгородѣ [1]), а съ XIV повсемѣстно наименованіе мѣстныхъ правителей терминомъ «посадникъ» замѣняется наименованіемъ «намѣстникъ». Разница въ терминологіи, судя по тому, что измѣненіе это началось въ Новгородѣ, обусловливалась, очевидно, желаніемъ точнѣе опредѣлить характеръ власти областного правителя. Посадникъ— это слово давало только указаніе на порядокъ назначенія. Намѣстникъ—здѣсь чувствовался уже характеръ власти: это тотъ, кто занимаетъ въ данномъ округѣ мѣсто князя.

Параллельно съ намѣстниками встрѣчается другой родъ областныхъ правителей—волостели. Первые обыкновенно назначаются въ города съ ихъ уѣздами, вторые въ волости. Подтвержденіе находимъ, во 1-хъ, въ томъ, что намѣстники обозначаются обыкновенно по городамъ, а волостели или вовсе остаются безъ обозначенія или именуются по незначительнымъ поселеніямъ. Во 2-хъ, въ источникахъ постоянно противополагаются городскіе люди, живущіе въ округѣ, подчиненномъ намѣстнику, волостнымъ, подвѣдомственнымъ волостелю [2]).

Конечно, отъ древней эпохи нельзя ожидать строгаго и точнаго проведенія извѣстныхъ началъ въ управленіи. Отсутствіе равномѣрности волостей и городскихъ уѣздовъ приводило къ соединенію нѣсколькихъ волостей подъ властью одного волостеля и къ припискѣ волостей къ городу, съ подчиненіемъ ихъ намѣстнику.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ волостели, гдѣ были, стояли независимо отъ

---

[1]) Слѣдуетъ отмѣтить, что, по мнѣнію Костомарова (Сѣверно-русскія народоправства т. II стр. 43—44), въ Новгородѣ посадникъ до прекращенія независимости обозначалъ правителя, избраннаго народомъ. Намѣстниками же назывались исключительно княжескіе чиновники. Быть можетъ, характеръ назначенія и заставилъ въ Новгородѣ раньше, чѣмъ въ другомъ мѣстѣ, ввести различіе въ терминологіи.

[2]) „А правъ ли будетъ, виноватъ-ли городской человѣкъ или волостной, и онъ въ правдѣ и винѣ намѣстникомъ и волостелемъ“, читаемъ въ жалованныхъ грамотахъ. Въ Судебникѣ 1497 г. ст. 37: „А въ который городъ или волость въ которую пріѣдетъ недѣльщикъ или его человѣкъ съ приставною и ему приставную явити намѣстнику или волостелю или ихъ тіуномъ“ (Владимірскій-Будановъ, хрестоматія по исторіи русскаго права, вып. 2, 1874 г., стр. 82) Въ Судебникѣ 1550 г.: „Лѣта 7058, мѣсяца іюня въ . . . . день. Царь и великій князь Иванъ Васильевичъ всея Русіи съ своею братьею и съ боляры сесь Судебникъ уложилъ: какъ судити боярамъ . . . . и всякимъ приказнымъ людямъ, и по городамъ намѣстникамъ, и по волостямъ волостелемъ и ихъ тіуномъ, и всякимъ судіямъ“ (Влад.-Буд., назв. соч., стр. 107).

намѣстниковъ. Тѣ и другіе назначались княземъ, безсрочно, посредствомъ двухъ грамотъ: на имя назначаемаго лица и на имя волости или города. Личный составъ намѣстниковъ и волостелей тотъ-же, что и посадниковъ. Это приближенные князя—его бояре и дѣти боярскіе. Число ихъ не одинаковое: иногда въ одну и ту-же область назначались нѣсколько правителей. По числу соправителей они назывались иногда третчиками. Если же который-нибудь выдавался по своему значенію, онъ получалъ наименованіе «большого» намѣстника. Встрѣчаются назначенія намѣстниками иноземныхъ князей, принимавшихся русскими князьями въ службу [1]).

Вообще при назначеніи рѣдко обращалось вниманіе на способности даннаго лица; но съ XIV в. встрѣчаются примѣры назначенія областными правителями бояръ именно данной области, какъ лицъ, ближе съ нею знакомыхъ [2]).

Кругъ дѣятельности областныхъ правителей удѣльно-вѣчевой эпохи былъ отчасти обширенъ, отчасти узокъ. Обширенъ онъ былъ потому, что, строго говоря, княжескій посадникъ, намѣстникъ или волостель былъ почти единственнымъ представителемъ государственной власти въ данной области. Но зато и функціи этой власти были въ ту эпоху очень несложны, сводясь въ сущности къ сбору денегъ и военной оборонѣ, да отчасти къ суду, отчего и компетенція была весьма ограниченная.

Первоначальною и врядъ ли не единственною функціею областныхъ правителей древнѣйшей эпохи былъ сборъ дани въ пользу князя. На эту финансовую сторону ихъ дѣятельности встрѣчается больше

---

[1]) Въ 979 г. „ ....пріиде Печенѣжьскій князь Илдея и би челомъ Ярополку въ службу; Ярополкъ же пріятъ его и даде ему грады и власти, и имяше его въ чести велицѣ". Полн. Собр. Русск. Лѣт. т IX, стр. 39. Великій князь Василій Дмитріевичъ въ 1408 г. далъ нѣсколько городовъ въ кормленіе Литовскому князю Свидригайло Ольгердовичу. Полн. Собр. Русск. Лѣт. т. XI, стр. 204.

[2]) Въ Уставной Двинской грамотѣ 1397 г. читаемъ: „Коли кого пожалую своихъ бояръ пошлю намѣстникомъ къ нимъ, въ Двинскую землю, или кого пожалую намѣстничествомъ изъ Двинскихъ бояръ и мои намѣстники ходятъ по сей моей грамотѣ Великаго Князя". (Влад.-Буд., назв. соч., вып. I, стр. 127).

всего указаній [1]). Неудовольствія между княземъ и его мѣстными представителями возникаютъ главнымъ образомъ на финансовой почвѣ. Напр. извѣстная распря Ярослава, впослѣдствіи великаго князя Кіевскаго, а тогда новгородскаго посадника, съ его отцомъ, Владиміромъ Святымъ, возникла, по свидѣтельству лѣтописи, вслѣдствіе отказа доставить положенную дань.

Наряду съ финансовой возникаетъ военная дѣятельность областныхъ правителей. Но здѣсь сказывается между ними извѣстное различіе: посадники и намѣстники имѣли власть надъ войскомъ, а волостели нѣтъ. По объясненію Сергѣевича, это обусловливается, вѣроятно, тѣмъ обстоятельствомъ, что первые сидѣли въ городахъ, которые составляли центры мѣстной обороны [2]).

Военная дѣятельность намѣстниковъ сводилась къ охранѣ границъ, защитѣ городовъ, предводительству надъ войсками и т. д. [3]). Въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло шло о военной дѣятельности областныхъ правителей, источники иногда называютъ ихъ воеводами. Въ отличіе отъ воеводъ, какъ спеціальныхъ военныхъ должностныхъ лицъ, намѣстники назывались «городовыми» или «мѣстными» воеводами, тогда какъ первые сохранили названіе «ратныхъ».

Въ связи съ военною стоитъ политическая дѣятельность областныхъ правителей. Княжескія междуусобія вызывали для нихъ необходимость

---

[1]) Въ лѣтописи читаемъ: подъ 1096 г. „Олегъ же неразъ всю землю Муромскую и Ростовскую и посажа посадникы по городомъ и дани почя брати". Полн. Собр. Русск. Лѣт. т. I, стр. 108. Подъ 1176 г.: „Сѣдящема Ростиславичема въ княженьи земля Ростовская, роздаяла быста по городомъ посадничьство Русьскимъ дѣтьцкимъ; они же многу тяготу симъ створиша продажами и вирами". Лаврент. Полн. Собр. Русс. Лѣт. 1, 159. Подр. объ этомъ см. Ключевскаго—Курсъ русской исторіи т. I, стр. 180 и слѣд.

[2]) Лекц. и изслѣд. изд. 1903 г. стр. 289.

[3]) Напр. въ войнѣ 1314 г. новгородцевъ съ нѣмцами новгородцами предводительствовалъ намѣстникъ Ѳедоръ (П. С. Р. Л. 1-я Новгород. Лѣт. 70). Въ войнѣ 1519 г. В. К. Василій Ивановичъ выслалъ противъ Литовскаго Короля войско подъ начальствомъ Владимірскаго намѣстника, князя Шуйскаго (Пол. Собр. Русск. Лѣт. т. XII, стр. 34). Въ 1372 г. убитъ предводитель войска Тверского князя намѣстникъ Лычь (Полн. Собр. Русск. Лѣт. т. XI, стр. 16). Въ 1373 г. „Князь Володимеръ Андрѣевичь заложи градъ Серпуховъ дубовъ въ своей отчинѣ, и даде людемъ и всѣмъ купцемъ ослабу и лготу многу; и приказа намѣстничество града Якову Юрьевичу, нарицаемому Носилцу, околничему своему. (Полн. Собр. Русск. Лѣт. т. XI, стр. 20).

знать взаимныя отношенія князей, а при невозможности быстрыхъ сношеній съ своимъ княземъ и дѣйствовать на свой страхъ въ политическихъ вопросахъ [1]). Но кромѣ этой политической дѣятельности, вызывавшейся случайнымъ стеченіемъ обстоятельствъ, на намѣстниковъ иногда прямо возлагались князьями дипломатическіе переговоры, какъ по вопросамъ военнымъ, такъ и касавшимся лично самихъ князей [2]).

Финансовая, военная, политическая дѣятельность намѣстниковъ и волостелей преслѣдовала исключительно интересы назначившаго ихъ князя. Но этимъ не исчерпывалась ихъ компетенція. Судъ гражданскій и уголовный также лежалъ на мѣстныхъ правителяхъ. По общему правилу древнихъ временъ администрація отъ суда не отдѣлялась, да и самый судъ, руководствуясь частнымъ взглядомъ на преступленіе, ограничивался формально финансовымъ отношеніемъ—взять виру или продажу въ пользу князя

Въ уголовныхъ дѣлахъ различалась до нѣкоторой степени подсудность. Важнѣйшія уголовныя дѣла подсудны исключительно князю. Намѣстнику остается въ этихъ случаяхъ часть слѣдственная и исполненіе приговоровъ. По другимъ преступленіямъ намѣстникъ производилъ и самый судъ. Кромѣ того, на намѣстника возлагались задачи полиціи безопасности: онъ долженъ былъ имѣть постоянный надзоръ за изысканіемъ и поимкою лихихъ людей.

Уголовная компетенція волостелей иногда ограничивалась. Они судили душегубство только при наличности частнаго обвиненія [3]). Но вѣдомый лихой человѣкъ подлежалъ и суду волостелей. Вообще говоря, тутъ было большое разнообразіе: нѣкоторые волостели судили всѣ уголовныя преступленія.

---

[1]) Такъ въ 1127 г. посадники Ярополка, союзника Ярослава черниговскаго, задержали пословъ, которыхъ половцы послали къ Всеволоду Ольговичу, враждовавшему съ Ярославомъ (Полн. Собр. Русск. Лѣт. т. I, 130). Въ 1537 г. намѣстники великаго князя не пропустили въ Новгородъ князя Андрея Ивановича (П. С. Р. Л. т. III 2-я Новгор. Лѣт. 149).

[2]) П. С. Р. Л. т. III. I Новгор. лѣт. 109; Андреевскій, „О намѣстникахъ, губернаторахъ и воеводахъ“, стр. 20.

[3]) Уст. грамота Переяславскимъ рыболовамъ 1506 г.: „а побьются въ пожогѣ, или душегубствѣ, или въ разбоѣ, или татбѣ, ино на убитомъ исцово доправити, а самъ убитой въ казни и въ продажѣ волостелю и его тіуну“ Акты Археографической Экспедиціи т. I № 143, стр. 114. Дмитріевъ (Исторія судебныхъ инстанцій, стр. 31) находитъ, что, кромѣ этого случая, волостель вовсе не имѣлъ уголовной компетенціи.

Ограниченіе уголовной компетенціи волостелей не установляло ихъ зависимости отъ намѣстниковъ. Въ предѣлахъ своей компетенціи они оставались самостоятельными судьями [1]).

Компетенція областныхъ правителей въ гражданскихъ дѣлахъ считалась важнѣйшею, какъ доходная статья. За отправленіе правосудія взималась пошлина.

Сборомъ княжескихъ даней и пошлинъ, военною дѣятельностью, частью политическою, да судебною и ограничивалась компетенція областныхъ правителей разсматриваемой эпохи. Собственно административныхъ, въ нашемъ смыслѣ, функцій—заботы о доставленіи населенію безопасности и благосостоянія—они не имѣли.

Примитивное и скорѣе анти-государственное устройство внутренней администраціи вызывало такой же ненормальный способъ содержанія ея органовъ. О правильной системѣ вознагражденія правительственныхъ агентовъ за службу не было рѣчи. Въ древности мы сталкиваемся въ этомъ вопросѣ съ совершенно своеобразнымъ порядкомъ, такъ называемымъ «кормленіемъ».

Сущность «кормленія» сводилась къ тому, что правительственный чиновникъ, въ видѣ эквивалента за свою дѣятельность, получалъ часть государственныхъ доходовъ, собираемыхъ имъ же съ данной мѣстности. Происхожденіе кормленій относится къ глубокой древности [2]).

---

[1]) Въ нашей литературѣ существуетъ споръ относительно взаимныхъ отношеній намѣстниковъ и волостелей. Андреевскій („О намѣстникахъ и т. д.“, стр 26) и отчасти Плошинскій („Городское или среднее состояніе“, стр. 83) проводятъ мысль, что волостели были подчинены намѣстникамъ. Contra высказываются: Дмитріевъ („Исторія судебныхъ инстанцій“, стр. 26) и Сергѣевичъ („Лекціи и изслѣдованія“, стр. 286). Волостели повсюду существуютъ параллельно съ намѣстниками и прямыхъ указаній на ихъ зависимость не встрѣчается. Компетенція ихъ, правда, уже; военной власти нѣтъ совсѣмъ, а судебная меньше, чѣмъ у намѣстниковъ, въ дѣлахъ уголовныхъ. Но отсюда было бы рискованно еще заключать къ подчиненности. Скорѣе можно предположить ихъ независимость.

[2]) Лѣтопись свидѣтельствуетъ о раздачѣ городовъ приближеннымъ еще Рюрикомъ. То же самое дѣлаютъ и послѣдующіе князья. Между прочимъ различіе въ выраженіяхъ лѣтописца, который говоритъ о Рюрикѣ, что онъ „...роздая мужемъ своимъ грады“, а объ Олегѣ, что онъ „...прія градъ и посади мужъ свой...“ дало поводъ Андреевскому видѣть въ дѣятельности послѣдняго проблески государственнаго начала—возложеніе на дружинниковъ, на-

Эта система возникаетъ по необходимости въ виду ничтожности княжескихъ доходовъ. Изъ своихъ средствъ князьямъ нечѣмъ вознаграждать своихъ сподвижниковъ за службу. Отсюда раздача частей территоріи соратникамъ, отсюда же войны для прокормленія дружины. Чѣмъ удачнѣе война, тѣмъ щедрѣе раздаются кормленія. Такимъ образомъ, гражданская служба была чѣмъ-то вродѣ пенсіи—эквивалента за военную. Кормленщикъ—это гражданскій чиновникъ изъ выслужившихся военныхъ, который получалъ законное право на содержаніе себя и своей семьи за счетъ жителей управляемой области. При этомъ необходимо отмѣтить, что доходы кормленщиковъ не были опредѣлены. Все вниманіе князей въ удѣльно-вѣчевой періодъ сосредоточивается на внѣшней политикѣ. Внутренняя ихъ не интересуетъ. Задача администраціи въ эту эпоху одна—поддерживать княжескіе финансы и доставлять рессурсы для внѣшней борьбы. Отсюда фискальный характеръ всего управленія и полная безучастность къ интересамъ мѣстнаго населенія.

Лишь въ позднѣйшую эпоху начинаются нѣкоторыя опредѣленія намѣстничьихъ кормовъ. Обыкновенно областной правитель получалъ: 1) судебныя пошлины за отправленіе правосудія, 2) такъ называемый «въѣзжій кормъ» три раза въ годъ: на Пасху, въ Петровъ день и на Рождество, наѣзжая въ города и селенія, съ каждой сохи, какъ общей податной единицы. Сборы эти были разнообразны, начиная съ денегъ и кончая съѣстными припасами.

Понятное дѣло, что при совершенномъ отсутствіи какой бы то ни было законодательной регламентаціи мѣстныхъ сборовъ, при полномъ недостаткѣ контроля и надзора—злоупотребленія должны были быть громадны. Они и доходили до такихъ размѣровъ, что даже тогдашнее, не особенно чувствительное правительство оказывалось вынужденнымъ принимать нѣкоторыя мѣры въ огражденіе жителей.

Мѣры эти стоятъ въ связи съ вопросомъ о мѣстномъ самоуправленіи, и о нихъ рѣчь впереди, а пока скажемъ нѣсколько словъ о второстепенныхъ административныхъ должностныхъ лицахъ, состоявшихъ при посадникахъ и намѣстникахъ.

Таковы были: во 1-хъ, такъ называемые тіуны. Обыкновенно они

дѣленныхъ городами, обязанности ими управлять, тогда какъ Рюрикъ просто дѣлился, какъ предводитель дружины, новою добычею съ товарищами. Съ этимъ выводомъ согласиться трудно; скорѣе въ обоихъ случаяхъ рѣчь идетъ объ одномъ и томъ же: раздаются части вновь пріобрѣтенной территоріи въ кормленіе.

назначались и увольнялись тѣмъ лицомъ, при которомъ они состояли. Но иногда князь опредѣлялъ заранѣе ихъ число. Тіуновъ, по обычаю, нельзя было увольнять раньше года по ихъ назначеніи. Личный составъ тіуновъ слагался главнымъ образомъ изъ низшихъ разрядовъ княжескихъ слугъ. Относительно компетенціи необходимо замѣтить, что на военныя функціи ихъ нѣтъ указаній; чаще всего на нихъ переносится судебная власть. О размѣрѣ ея судить трудно, хотя врядъ-ли тіуны имѣли ту же компетенцію, что и лица ихъ назначавшія [1]). Изъ другихъ чиновниковъ, состоявшихъ при намѣстникахъ и волостеляхъ, источники сохранили указанія на нѣкоторыя категоріи Таковы: праветчики, вѣроятно, отъ слова правежъ, обязанности которыхъ заключались въ производствѣ взысканій по судебнымъ приговорамъ; доводчики—родъ судебныхъ разсыльныхъ; дьяки — обычные письменные люди нашей древности, исполнявшіе секретарскія обязанности; слободчики—управители слободъ, какъ одного изъ подраздѣленій волости или стана; въ государевыхъ селахъ и деревняхъ управленіе сосредоточивалось въ рукахъ посельскихъ и прикащиковъ; впрочемъ, послѣдніе не зависѣли отъ мѣстныхъ областныхъ правителей, подчиняясь непосредственно князю или его дворецкому.

Вопросъ о самоуправленіи общинъ у насъ въ древности вопросъ спорный. Несомнѣнно одно: нѣкоторую долю самоуправленія онѣ имѣли.

Обращаясь къ источникамъ, мы находимъ указанія на политическую жизнь древней славянской общины въ періодъ до образованія русскаго государства [2]). Факты, правда, указываютъ не на общинное самоуправ-

[1]) Въ судебникѣ читаемъ: ст. 71 „А намѣстникамъ и волостелемъ, которые держатъ кормленія, и тіуномъ царя и великаго князя и боярскимъ тіуномъ, и дѣтей боярскихъ тіуномъ, татя и душегубца и всякаго лихого человѣка безъ докладу не спродати, ни казнити, ни отпустити". (Влад.-Буд назв. соч., вып. 2, стр. 156).

Тіуны собирали доходы не только на себя, но и на боярина.

[2]) Византійскіе писатели VI вѣка говорятъ о народномъ правленіи древнихъ славянъ. Прокопій указываетъ и форму этого правленія—сходку всѣхъ членовъ общины, рѣшавшую всѣ дѣла единогласно (Гильфердингъ „Исторія балтійскихъ славянъ", стр. 88, прим. 256). Затѣмъ въ нашей лѣтописи встрѣчается въ самомъ началѣ свидѣтельство, что, по изгнаніи варяговъ (передъ призывомъ Рюрика съ братьями), славяне „почаша сами въ собѣ володѣти" (Полн. Собр. Русс. Лѣт. Лавр. лѣт., стр. 8); вопросъ о призваніи князей, по словамъ лѣтописца, былъ рѣшенъ на сходкѣ: „и рѣша сами въ собѣ. поищемъ собѣ князя" о полянахъ тотъ же лѣтописецъ говоритъ· „живяху кождо съ своимъ родомъ . . . . владѣюще кождо родомъ своимъ" (тамъ же, стр. 4).

леніе, а на политическую жизнь общины [1]). Но прежде всего необходимо имѣть въ виду постоянно встрѣчающееся у всѣхъ народовъ въ незначительныхъ государствахъ - общинахъ смѣшеніе функцій верховнаго и подчиненнаго управленія. Процессъ дифференціаціи функцій происходитъ постепенно, позднѣе, когда изъ общины-государства, въ силу завоеваній, развитія городской жизни и т. п., образуется болѣе обширная политическая единица. Тогда политическая власть, функціи верховнаго управленія переходятъ въ руки одного правителя—князя, или одного централь-

---

[1]) Что у насъ на Руси были такія мелкія городскія общины-государства, мы имѣемъ рядъ свидѣтельствъ. Напр. при нападеніи Ольги на Древлянскую землю—„древляне побѣгоша и затворишася въ градѣхъ своихъ". Осадивъ одинъ изъ такихъ городовъ, Искоростень, Ольга, уговариваетъ жителей сдаться, ссылаясь, что другіе „грады предашеся ей" (П. С. Р. Л. т. I, стр. 25). Также находимъ указанія и на форму народнаго собранія—вѣче (указанія источниковъ см. у Сергѣевича—Русск. Юрид. Древн. т. II), а въ Новгородѣ встрѣчаемъ оба типа такихъ собраній: для верховнаго управленія центральный органъ—общее Новгородское вѣче и для управленія подчиненнаго органы мѣстные—вѣча кончанскія и уличанскія, самостоятельно вѣдавшія внутреннія дѣла общинъ, частей Великаго Новгорода, — концовъ и улицъ. Кромѣ вѣча эти общины имѣли и другіе органы· кончанскихъ и уличанскихъ старостъ Аналогичное явленіе происходило въ Псковѣ. Въ общинахъ сельскихъ, которыя древнѣе городскихъ, также имѣется своя организація — сходы, старосты, сотскіе. Подъ 1016 годомъ лѣтописецъ разсказываетъ о наградѣ Ярослава Новгородскаго „воямъ"—смердамъ (сельское населеніе) и старостамъ (П. С. Р. Л. т. III, стр. 1). Указанія на выборныхъ отъ сельскихъ общинъ чаще всего встрѣчаются въ уставныхъ граматахъ, которыми опредѣлялась организація мѣстнаго управленія. Въ Кіевѣ лѣтопись упоминаетъ о нѣкіихъ старцахъ, съ которыми Владиміръ въ въ 983 году, послѣ побѣды надъ ятвягами, рѣшилъ вопросъ о жертвѣ богамъ; подъ 987 г. эти старцы названы „градьскими", а подъ 996 старѣйшинами городовъ (П. С. Р. Л. т. I Лавр. лѣт., стр. 35, 45, 54). Наконецъ, въ „Русской Правдѣ" употребляется выраженіе „свой міръ" въ смыслѣ сельскаго общиннаго собранія (Акад. списокъ ст. 12· „познаетъ [кто краденую у него вещь] въ своемъ міру . . . . то"). Тамъ же (ст. 14) встрѣчается указаніе на отправленіе выборными нѣкоторыхъ обязанностей, по предположенію проф. Сергѣевича (Лекц. и изслѣд. стр. 299), судебныхъ („а гдѣ възыщеть на друзе проче, а онъ ся запирати почнеть: то ити ему на изводъ предъ 12 человѣкъ"). Важнѣйшею функціею выборныхъ, о которой имѣются свѣдѣнія, является участіе въ судѣ. Въ „Русской Правдѣ", какъ въ древнѣйшихъ редакціяхъ, такъ и въ позднѣйшихъ, упоминается: 1) о разрѣшеніи споровъ по долговымъ обязательствамъ „на изводѣ предъ 12 человѣкъ", 2) о возвращеніи украденной вещи ея хозяину „въ своемъ міру", 3) объ отысканіи вора хозяиномъ вещи и ея пріобрѣтателемъ посредствомъ особой операціи, такъ называемаго „свода" среди общины, и 4) объ уплатѣ общиною (вервь) уголовнаго штрафа за убійство при извѣстныхъ условіяхъ (дикая вира).

наго собранія всѣхъ общинъ, или одной болѣе сильной. Мелкія общины сохраняютъ за собой значеніе лишь въ области внутренняго управленія.

Князья Рюриковичи застаютъ общинную организацію готовой. О князьяхъ, существовавшихъ у насъ до Рюрика, мы почти ничего не знаемъ. Таковы: древлянскій князь Малъ, полоцкій Рогволодъ и др. «все княжье», отъ которыхъ были послы при заключеніи договоровъ Олега и Игоря съ греками. Дитятинъ высказываетъ предположеніе, что эти князья пользовались очень ограниченною властью, и примѣняетъ къ нимъ выраженіе Сергѣевича, что это были «органы самоуправленія» [1]).

Князья Рюриковичи первоначально являются исключительно какъ предводители дружины и завоеватели. Внутренняя жизнь покоренныхъ племенъ, ихъ общинная организація князей не интересуетъ. Но постепенное развитіе завоеваній успливаетъ ихъ власть, увеличиваетъ дружину и вызываетъ вмѣшательство во внутреннія дѣла общинъ. Сперва это выражается въ примитивной формѣ сбора дани, а самые порядки сохраняются въ неприкосновенности. Примѣръ тому—исторія Игоря съ древлянами. Несмотря на покореніе этого народца Олегомъ, судя по разсказу лѣтописца о мести Ольги, старый общественный строй древлянъ продолжаетъ жить и съ подчиненіемъ ихъ Кіеву.

Невниманіе князей къ внутреннему управленію объясняется ихъ завоевательными стремленіями. Даже «мужи», т. е. посадники и намѣстники княжескіе, по свидѣтельству лѣтописи, сажались не повсюду. О многихъ завоеванныхъ племенахъ лѣтописецъ упоминаетъ только, что на нихъ наложена дань [2]).

Очевидно, при всей несложности отношеній сбора даней, да осуществленія нѣкоторыхъ другихъ функцій управленія, напр. военныхъ, все-же недостаточно для всего внутренняго управленія. Сколько ни развивалась съ теченіемъ времени княжеская администрація, всѣ эти посадники, намѣстники, волостели, съ ихъ тіунами, доводчиками и т. п.—ея дѣятельность преслѣдовала одну цѣль во всѣхъ отрасляхъ:

---

[1]) Дитятинъ „Статьи по исторіи русскаго права“ изд. 1896 г., стр. 400—404.

[2]) „Се же Олегъ нача городы ставити, и устави дани словѣномъ, кривичемъ и мери; и устави варягомъ дань даяти отъ Новагорода . . . Поча Олегъ воевати деревляны, имаше на нихъ дань . . . . и побѣди сѣверяны, и взложи нань дань“. П. С. Р. Л. т. I. Лавр. лѣт., стр. 10. Да нѣкоторой степени, кромѣ сбора даней, видна забота объ охраненіи—„городы ставити“.

поддерживать исключительно интересы своего князя, ни мало не вникая въ нужды мѣстнаго населенія. Даже судъ и тотъ преслѣдовалъ фискальныя цѣли—сборъ штрафныхъ денегъ для княжеской казны или въ карманъ кормленщиковъ.

При такихъ условіяхъ мѣстнымъ общинамъ нечего было разсчитывать на правительственное управленіе. Во всемъ, что касалось ихъ внутренней жизни, продолжаютъ жить старые порядки до государственнаго періода и функціонируетъ общинное самоуправленіе. Политическая жизнь общины, за немногими исключеніями крупныхъ городовъ, гдѣ сохранилось вѣче, исчезаетъ вмѣстѣ съ образованіемъ княжествъ; но община, какъ самоуправляющаяся единица, продолжаетъ жить въ полной неприкосновенности.

Мало-по малу, однако-же, по мѣрѣ того, какъ осѣдаетъ на мѣстахъ, крѣпнетъ и усиливается княжеская власть, значеніе общинъ начинаетъ умаляться. Развитіе московскаго единодержавія играетъ въ этомъ процессѣ значительную роль. Усиленіе государственной власти, уничтоженіе удѣловъ, побѣдоносная борьба съ вѣчемъ—ведутъ постепенно къ приниженію земскаго общиннаго элемента въ управленія. Татарское иго привноситъ новыя понятія въ представленіе о княжеской власти. Она восходитъ на небывалую высоту. Одолѣвъ своихъ соперниковъ—народныя собранія и удѣлы—сбросивъ ненавистное иго иноземныхъ завоевателей, она является подданнымъ въ совершенно новомъ свѣтѣ: прежній князь—предводитель дружины, съ которомъ рядилось вѣче и иногда указывало ему путь, который промышлялъ себѣ столъ—замѣняется великимъ княземъ московскимъ, по словамъ иностранцевъ, превосходившимъ властью надъ подданными всѣхъ монарховъ на свѣтѣ.

Эта перемѣна въ политическомъ строѣ государства не могла не отразиться на внутреннемъ режимѣ страны. Уже самое возвышеніе государственной власти неминуемо должно было выразиться въ увеличеніи числа ея агентовъ, въ расширеніи ихъ дѣятельности и въ возвышеніи ихъ положенія надъ представителями мѣстнаго общиннаго строя. Мы видимъ, какъ все болѣе и болѣе увеличивается количество въ мѣстности княжескихъ чиновниковъ и какъ параллельно съ этимъ возрастаютъ и тѣ поборы, которыми они обременяютъ населеніе. Система содержанія ихъ остается та же—кормленія, а количество увеличивается, аппетиты растутъ, и мѣстному населенію приходится расплачиваться за все: и за возвышеніе центральной власти, ставшей едино-

державной, и за ея слугъ, которыхъ она не хочетъ оплачивать изъ своего кармана, и за ея дѣятельность, пользы отъ которой оно видитъ для себя очень мало. О положеніи мѣстнаго населенія мы узнаемъ обыкновенно изъ многочисленныхъ жалобъ на администрацію центральной власти. Лѣтопись изобилуетъ такими примѣрами съ XII вѣка [1]).

Нельзя сказать, чтобы правительство относилось безучастно къ такимъ фактамъ. Въ особенности въ позднѣйшій періодъ, къ концу удѣльно-вѣчевой эпохи, когда оно сдѣлалось много сильнѣе, и уменьшились, если не совсѣмъ исчезли постоянныя междуусобицы князей. Въ этотъ моментъ правительство уже начинаетъ понимать, что раззореніе общинъ не менѣе для него гибельно, чѣмъ политическія распри. Предпринимается рядъ мѣръ къ огражденію интересовъ мѣстнаго населенія. Конечно, нельзя здѣсь искать систематическихъ мѣръ къ искорененію зла. Средства брались—какія были доступны дѣятелямъ эпохи, и мѣры правительства носили спорадическій характеръ.

Одною изъ такихъ мѣръ было введеніе такъ называемыхъ уставныхъ граматъ. Ихъ цѣль—опредѣленіе «кормовъ» для мѣстной администраціи. Затѣмъ идетъ установленіе порядка обжалованія дѣйствій намѣстниковъ князю [2]). Въ позднѣйшихъ актахъ право челобитій на намѣстниковъ не только вновь утверждается, но даже опредѣляется точнѣе.

Наконецъ, правительство отнимаетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ у своей администраціи сборъ доходовъ и поручаетъ его выборнымъ [3]).

---

[1]) Такъ въ 1143 г. Кіевляне говорятъ князю, что его „тіуны погуби одинъ Кіевъ, а другой Вышгородъ“. Въ Суздальской землѣ это недовольство народа княжескими чиновниками, которые „многу тяготу людемъ симъ створиша продажами и вирами“, при Ростиславичахъ въ 1175 г. окончилось изгнаніемъ князей. Въ Кіевѣ при Игорѣ Ольговичѣ недовольство разразилось возстаніемъ. (П. С. Р. Л. т. II. стр. 117; т. I, стр. 137, 138.

[2])Двинская уставная грамата 1397 г., ст. 13. „А надъ кѣмъ учинятъ (намѣстники) продажу (сборы) сильно (т. е. сверхъ опредѣленнаго), и ударятъ ми на нихъ челомъ, и мнѣ Князю Великому велѣти намѣстнику стати предъ собою на срокъ; а не станетъ, ино на того грамата безсудная и приставъ мой доправитъ“ (т. е. князь судитъ намѣстниковъ и заочно (Влад.-Буд. Хрест., вып. I, стр. 133). Въ Бѣлозерской уставной грамотѣ 1488 г. опредѣлены всѣ категоріи лицъ, могущихъ жаловаться на княжескихъ чиновниковъ; переименованы и послѣдніе; разрѣшено жалобщикамъ самимъ назначать время суда въ Москвѣ. А по судебнику Ивана III 1497 г. мѣстныя должностныя лица, на которыхъ поданы жалобы, обязаны или ѣхать сами къ назначенному жалобщикомъ сроку въ Москву на судъ, или послать вмѣсто себя другое лицо.

[3]) Бѣлозерская уставная грамата 1488 г., ст. 6: „А кормы намѣстничьи

Въ общихъ чертахъ процессъ взаимныхъ отношеній правительственной и общинной администраціи представляется въ слѣдующемъ видѣ. Первоначально заставъ уже сложившуюся общину, князья оставляютъ въ пренебреженіи ея внутреннюю жизнь. Самое большее, они разсматриваютъ общину какъ податную единицу. Ихъ цѣль—отнять у болѣе крупныхъ общинъ политическую власть, а остальное ихъ не интересуетъ. Но съ превращеніемъ князей изъ предводителей дружины въ князей вотчинниковъ, съ паденіемъ вѣчевой жизни, возникаетъ тенденція поддержать внутреннюю жизнь общины, уже лишенной политической силы, но общины, какъ административной единицы, чтобы создать противовѣсъ неурядицамъ княжеской мѣстной администраціи. Судя по дошедшимъ источникамъ, юридически, съ точки зрѣнія преобладавшаго тогда обычнаго права, община имѣетъ извѣстную организацію и компетенцію, сохранившуюся отъ болѣе древней эпохи и постоянно подтверждаемую правительствомъ. Но фактически общинная жизнь и самодѣятельность подавлялась правительственною администраціею. Татарское иго привнесло въ русскую жизнь новые, восточные, взгляды на значеніе государственной власти и ея органовъ. Произволъ и единоличное распоряженіе властителей замѣняютъ свободное общеніе, договоръ вѣча съ княземъ. Административные взгляды мѣняются, а если княжеское правительство въ своихъ видахъ хочетъ поддержать общину, органы его далеко этому не сочувствуютъ. Къ тому же система вознагражденія ихъ за службу остается та же—кормленія,—а возвышеніе центральной власти, рефлективно отражаясь на ея мѣстныхъ представителяхъ, ставитъ ихъ на такую высоту, что полное превращеніе кормленій въ голый грабежъ не могло вызвать существеннаго отпора со стороны обезсиленныхъ общинъ. «Собираніе земли» въ центрѣ—на мѣстахъ превратилось въ обираніе жителей въ карманы княжескихъ чиновниковъ.

Въ XV вѣкѣ процессъ объединенія земли заканчивается. Остающіеся удѣлы являются уже рѣдкимъ исключеніемъ, а надо всею русскою землею безспорно царитъ единая власть великаго князя Московскаго. Тяжелая борьба съ вѣчевыми порядками, съ удѣлами, наконецъ съ татарами—доведена почти до конца. Объединенныя княжества скла-

---

и тіуновы и доводчиковы поборы берутъ въ станѣхъ соцкіе, да платятъ намѣстникамъ и тіунамъ и доводчикамъ въ городѣ" (Влад.-Буд, Хрест. вып. 2, стр. 59).

дываются въ одно государство, и вмѣстѣ съ этимъ растутъ и осложняются потребности государственнаго управленія. Примитивной администраціи прошлаго времени уже недостаточно, а ея крайнія злоупотребленія заставляютъ правительство ближе и внимательнѣе взглянуть на вопросы мѣстнаго управленія. Тѣ мѣры, которыми правительство боролось съ недостатками провинціальной администраціи къ концу предыдущаго періода, оказываются недостаточными. Уставныя граматы не достигаютъ своей цѣли. Привиллегія неподсудности все же остается привиллегіей, т. е. исключеніемъ, и московское правительство не хочетъ возводить ее въ принципъ. А между тѣмъ злоупотребленія мѣстныхъ правителей доходятъ до колоссальныхъ размѣровъ: отовсюду въ Москву идутъ челобитныя, что «многіе грады и волости пусты учинили намѣстники и волостели, изо многихъ лѣтъ презрѣвъ страхъ Божій и государскіе уставы, и много злокозненныхъ дѣлъ на нихъ учиниша»[1]). Неправосудіе, лихоимство, взятки, поборы, вымогательство вотъ основныя черты дѣятельности правительственныхъ должностныхъ лицъ; съ другой стороны, все яснѣе сказывается полная ихъ неспособность даже поддержать безопасность внутри государства: разбои и грабежи доходятъ до колоссальныхъ размѣровъ. Одною изъ паллиативныхъ мѣръ, принимавшихся правительствомъ въ этомъ направленіи, была посылка въ мѣстности, болѣе другихъ страдавшія отъ разбоевъ, особыхъ «сыщиковъ». Но какъ мѣра случайная и временная, а отчасти въ силу общаго низменнаго уровня всей вообще администраціи той эпохи, «сыщики» становились лишнимъ обремененіемъ для населенія, не избавляя его нисколько отъ гнета разбоевъ и грабежей. Къ этому надо прибавить еще крайнія несовершенства тогдашней финансовой системы, если можно говорить о какой-либо системѣ въ томъ хаосѣ, который господствовалъ въ финансовомъ управленіи того времени.

Обычныя злоупотребленія служилыхъ людей при сборѣ податей облегчались здѣсь совершеннымъ отсутствіемъ личной отвѣтственности и полною невозможностью для правительства произвести правильную раскладку денежныхъ сборовъ и повинностей. Всѣ эти недостатки заставили правительство взяться за дѣло серьезнѣе. Нельзя сказать, чтобы оно осуществило по заранѣе обдуманному плану рядъ систематическихъ

---

[1]) Судебникъ В. К. Іоанна Васильевича, изд. Татищева 1786 г., стр. 134—135 № 103.

ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ
АН 114488 ХРАНО

реформъ. Это было не въ нравахъ эпохи. Но, насколько можно судить по дошедшимъ источникамъ, нѣкоторая система все же была. Лучше сказать, это была не обдуманная система, а безсознательно подсказанный житейскою практикою выходъ изъ безотраднаго положенія. Выходъ былъ одинъ: отказаться отъ правительственнаго управленія областями и передать его въ руки общинъ, т. е., другими словами, продолжать и развивать ту тенденцію въ отношеніи къ общинамъ, которой держались уже князья къ концу предшествовавшаго періода. И этотъ единственный возможный исходъ принимаетъ московское правительство. Все идетъ спорадически, отрывочно; нѣтъ общихъ законодательныхъ мѣръ, которыя отмѣняли бы мѣстное правительственное управленіе и передавали бы его въ руки органовъ самоуправленія. По челобитью тѣхъ или иныхъ общинъ онѣ получаютъ свободу отъ намѣстниковъ и волостелей, тѣ и другіе уничтожаются, а общины взамѣнъ получаютъ права самоуправленія. Постепенно, шагъ за шагомъ княжескіе приказные люди въ мѣстныхъ учрежденіяхъ теряютъ свое значеніе, ихъ мѣсто заступаютъ общины, и въ серединѣ XVI-го столѣтія, по справедливому замѣчанію Дитятина, намѣстники и волостели съ ихъ тіунами какъ то растаяли, медленно исчезли, а ихъ власть перешла, по крайней мѣрѣ, вначалѣ въ руки излюбленныхъ земскихъ людей [1]).

---

[1]) Дитятинъ, назв. соч. стр. 438

Изъ одного дошедшаго до насъ памятника XVI в. можно заключить, что земское управленіе въ ту эпоху было уже всеобщимъ. Во введеніи къ уставной граматѣ переяславскимъ рыболовамъ 1555 г. говорится, что „раньше вообще городы и волости царь, жалуя бояръ своихъ, давалъ имъ въ кормленье“; постѣ того пошли къ царю „челобитья великія и докука безпрестанная“ на злоупотребленія бояръ; тогда „царь, жалуючи крестьянство, намѣстниковъ и волостелей и праветчиковъ отъ городовъ отставилъ“, а велѣно было „во всѣхъ городѣхъ и волостѣхъ учинити старостъ излюбленныхъ“. То же самое видно изъ одного указа 1556 г., гдѣ прямо говорится: „повелѣ царь и государь въ городахъ и волостяхъ розчинить старосты и соцкіе и пятидесяцкіе и десяцкіе, чтобы разсуждать въ разбояхъ и татьбахъ всякія дѣла“. Уставная важская грамата 1552 г. является отвѣтомъ на челобитье важскихъ выборныхъ. Изъ челобитной узнаемъ, что отъ злоупотребленій мѣстной администраціи крестьяне разбѣжались, а областные правители тянутъ поборы съ оставшихся. Челобитная же указываетъ и средство спасенья—отмѣну правительственной администраціи и введеніе общиннаго самоуправленія. Взамѣнъ просимой льготы челобитчики обязуются ежегодно вносить въ царскую казну 1500 руб. Ходатайство удовлетворено, и введено земское самоуправленіе на просимыхъ условіяхъ. Во главѣ поставлены избранные челобитчиками лица, и на нихъ же

Сводя во едино все, что имѣется въ дошедшихъ источникахъ о выборномъ управленіи и судѣ московскаго періода, можно замѣтить, что оно проявлялось въ 4 формахъ· это было, во 1-хъ, участіе выборныхъ въ судѣ княжескихъ чиновниковъ; во 2-хъ, самостоятельный судъ выборныхъ; въ 3-хъ, особый судъ губныхъ учрежденій и, въ 4-хъ, участіе выборныхъ въ финансовомъ управленіи, т. наз. вѣрное управленіе. Первая форма весьма древняя; участіе представителей общинъ въ судѣ княжескихъ приказныхъ людей встрѣчается въ отдаленныя времена; въ источникахъ постоянно встрѣчаемъ подтвержденіе этого начала, что несомнѣнно указываетъ на стѣсненія, которымъ подвергали выборныхъ правительственные судьи [1]).

Обязанности выборныхъ въ судѣ сводились къ слѣдующему: 1) они подтверждали его достовѣрность, 2) наблюдали за правильностью судопроизводства, 3) за интересами сторонъ, для чего обязательно было участіе представителей мѣстности истца и отвѣтчика [2]); 4) выборные

возложенъ сборъ и доставленіе въ казну положеннаго, опять-таки въ просимыхъ размѣрахъ, оброка. Кромѣ того имъ поручены и нѣкоторыя полицейскія функціи: охраненіе уѣзда отъ воровства, разбоя, отъ лихихъ людей, отъ ябедниковъ, преслѣдованіе воровства, азартныхъ игръ (въ кости), корчемства они разрѣшаютъ „варку питья“ жителямъ въ особыхъ случаяхъ; имѣютъ вообще попеченіе о мѣстномъ населеніи въ смыслѣ огражденія его интересовъ отъ всякихъ посягательствъ.

Внутренняя организація общинъ, входящихъ въ составъ уѣзда, граматою не затрагивается. Раскладка и сборъ оброка—дѣло схода и выборныхъ. Грамата только предоставляетъ населенію права самоуправленія.

Въ видѣ санкціи дарованныхъ льготъ грамата угрожаетъ выборнымъ смертною казнью и конфискаціею имущества въ случаѣ злоупотребленій съ ихъ стороны. Кромѣ того они приводятся къ присягѣ по особой записи.

Хрест. Влад.-Буд., вып. 2, стр. 186—190, 204—206, 196.

[1]) Судебникъ Ивана III 1497 г. окончательно запрещаетъ мѣстнымъ властямъ судить безъ сотскаго, дворскаго или старосты и безъ лучшихъ людей. Изъ челобитной жителей Керети и Ковды видно, что устраненіе выборныхъ отъ участія въ судѣ считалось нарушеніемъ древняго обычая. Великій князь Василій Ивановичъ пожаловалъ жителей слободъ и въ 1542 г. разрѣшилъ имъ выбрать всею волостью шестерыхъ цѣловальниковъ для участія въ судѣ. Аналогичное явленіе встрѣчаемъ въ 1532 г. на Двинѣ, въ 1533 г. въ Новгородѣ и въ 1510 г. въ Псковѣ. (Хрест. Влад.-Буд. вып. 2, стр. 83; Дмитріевъ, назв. соч., стр. 41—42.

[2]) Судебникъ 1555 г. ст. 68. „А случится кому изъ тѣхъ волостей предъ намѣстникомъ, или предъ волостелемъ, или предъ ихъ тіуны искати или отвѣчати, и въ суду быти тѣхъ волостей старостамъ и цѣловальникамъ, изъ которыя волости кто ищетъ, или отвѣчаетъ“. (Влад.-Буд. Хр. вып. 2, стр. 153).

производятъ обыскъ во всѣхъ пунктахъ дѣла, въ которыхъ судья сомнѣвается; 5) имъ являютъ людей, отдаваемыхъ на поруки и 6) они являются помощниками судьи въ дѣлѣ примѣненія мѣстныхъ обычаевъ. Что выборные не только были свидѣтелями происходившаго суда или носителями права, а и участвовали въ самомъ рѣшеніи дѣлъ, по объясненію Сергѣевича, видно изъ того, что въ указахъ XVI в. за неправый судъ угрожаетъ смертная казнь не только излюбленнымъ старостамъ, но и присутствовавшимъ на ихъ судѣ цѣловальникамъ [1]).

Болѣе ясныя указанія на самостоятельный судъ выборныхъ отъ общинъ встрѣчаются съ XVI вѣка. Но кругъ дѣятельности ихъ былъ очень ограниченъ. Имъ подсудно было городское и сельское населеніе. Выборные судьи носили различныя названія: излюбленныхъ головъ, старостъ, земскихъ судей, волостныхъ судеекъ. На ихъ судѣ опять-таки сидѣли выборные отъ общинъ цѣловальники, сотскіе, лучшіе люди. Округа этихъ судовъ разнообразны: иногда слобода, иногда станъ. Утвержденіе выборныхъ судей въ должности и приводъ къ присягѣ совершался въ Московскихъ приказахъ. Назначеніе однако же было безсрочное, подъ условіемъ смѣны, когда ими недовольны подчиненные Компетенція выборныхъ судей обнимала дѣла гражданскія и уголовныя. Послѣднія, впрочемъ, только въ томъ случаѣ, если въ данномъ округѣ не было такъ наз. губныхъ учрежденій. Но даже и въ этомъ случаѣ уголовная юридикція выборнаго суда ограничена: 1) они не имѣли права выдавать отвѣтчика истцу головою и 2) въ дѣлахъ о разбоѣ они не могли никого обвинить безъ доклада. Гражданская юрисдикція была не ограничена. При спорахъ лицъ, принадлежащихъ къ различнымъ округамъ, учреждался такъ наз. «смѣсный судъ», а въ случаѣ, если дѣло касалось лицъ, жившихъ въ разныхъ княжествахъ, дѣло переходило въ Московскій приказъ. Число выборныхъ судей было неопредѣленное: встрѣчались и единоличные и коллегіальные суды. Первоначально судъ выборныхъ былъ безплатный въ виду того, что общины обязывались платить извѣстный откупъ въ княжескую казну за право судиться своимъ судомъ. Впослѣдствіи же, съ увеличеніемъ процессовъ, появляются пошлины, но въ пользу княжеской казны. Судьямъ запрещено «корыстоваться» и велѣно записывать сборы въ особыя книги для счета. Выборный судъ вводился, какъ замѣна «кормленій», для устраненія

[1]) Сергѣевичъ, назв. соч., стр. 301—302.

связанныхъ съ ними поборовъ, чѣмъ и объясняется воспрещеніе брать за него вознагражденіе. Для обезпеченія населенія отъ недобросовѣстности выборнаго суда была установлена отвѣтственность судей, санкціонированная наказаніями до смертной казни включительно и имущественными взысканіями до конфискаціи имущества ихъ въ пользу истцовъ. Жалобы на неправосудіе подавались въ Москвѣ, и сроковъ никакихъ на это положено не было. Съ другой стороны, также въ интересахъ мѣстнаго населенія, въ судѣ земскихъ судей принимали участіе особые выборные подъ названіемъ цѣловальниковъ и лучшихъ людей. Ихъ обязанности заключались въ наблюденіи за тѣмъ, «чтобы отъ нихъ (т е. отъ выборныхъ судей) никому ни въ чемъ силы и обиды и продажи безлѣпичныя не было». Кромѣ того встрѣчаются указанія, что на цѣловальниковъ возлагались еще обязанности судебныхъ разсыльныхъ.

Канцелярію выборнаго суда составляли: земскій дьячекъ и земскій приставъ, также выборные. Судьи были за нихъ отвѣтственны.

Подъ именемъ губныхъ учрежденій разумѣется особый выборный судъ, на обязанности котораго лежало искорененіе разбоевъ и наказаніе разбойниковъ. Губа—старинное названіе округа. Въ Псковскомъ и Новоторжскомъ уѣздахъ оно встрѣчается издревле безо всякаго отношенія къ суду, а въ Новгородской, Псковской и Олонецкой губерніяхъ дѣленіе на губы попадается даже въ XIX ст. Въ смыслѣ судебнаго округа губы встрѣчаются въ Москвѣ не ранѣе XV в. Первоначально губа это община съ правами уголовной юридикціи—впослѣдствіи—судебный округъ. Возникновеніе и развитіе губныхъ учрежденій начинается съ Іоанна Грознаго. Впервые они вводятся Бѣлозерскою губною граматою 1539 г. для одной области. Эта грамата, отвѣтъ на челобитье мѣстнаго населенія. Ею предоставляется населенію право выбрать изъ своей среды особыхъ должностныхъ лицъ для розыска, суда и наказанія разбойниковъ [1]). Но иногда новыхъ головъ и старостъ

---

[1]) Грамата перечисляетъ различныя категоріи мѣстнаго населенія: вотчинниковъ, помѣщиковъ, старостъ, сотскихъ, десятскихъ и всѣхъ крестьянъ: митрополичьихъ, владычныхъ, княжихъ, боярскихъ, помѣщиковыхъ, монастырскихъ, черныхъ и „всѣхъ безъ омѣны, чей кто ни буди“. Всѣмъ имъ предоставлено право выбрать особыхъ лицъ. „межъ себя, свѣстясь всѣ за одинъ учинили себѣ, въ тѣхъ своихъ волостяхъ въ головахъ дѣтей боярскихъ, въ волости человѣки три или четыре, которые бы грамотѣ умѣли и которые пригожи, да съ ними старостъ и десяцкихъ и лучшихъ людей крестіянъ человѣкъ пять или шесть“. На этихъ выборныхъ возлагается „сыскъ и казнь“: „да промежъ

для этой цѣли не создавалось, а расширялась компетенція уже существовавшихъ выборныхъ должностныхъ лицъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда предписывалось для губныхъ учрежденій выбрать новый составъ, выборы были всесословные. Предлагалось только избрать «лучшихъ людей». Обыкновенно выбирали дворянъ и дѣтей боярскихъ. А когда губныя права предоставлялись прежнимъ властямъ, функціи губныхъ учрежденій возлагались въ селахъ на прикащиковъ съ крестьянами, а въ городахъ на сотскихъ старостъ, десятскихъ съ городовыми прикащиками. Впослѣдствіи же однако получило преобладаніе учрежденіе для губныхъ функцій особыхъ должностныхъ лицъ: губныхъ головъ и старостъ.

Обыкновенно выбранные мѣстнымъ населеніемъ губные органы утверждались въ Москвѣ Разбойнымъ Приказомъ. Но иногда, въ случаѣ неправильности выборовъ, центральное правительство само назначало губныхъ головъ и старостъ. Губные округа были неравномѣрны. Съ теченіемъ времени нормальнымъ округомъ считался городъ съ его уѣздомъ. Число губныхъ старостъ и головъ не одинаково: одинъ, иногда два. Для выборовъ жители съѣзжались въ городъ и прикладывали руки къ избирательному списку въ съѣзжей избѣ. Срокъ службы губныхъ органовъ былъ неопредѣленный: отъ 3—4 до 11—13 лѣтъ. На судѣ губныхъ головъ и старостъ участвовали особые цѣловальники, избиравшіеся на 1 годъ. Компетенція губныхъ учрежденій первоначально обнимала только разбойныя дѣла [1]). Изъ первыхъ губныхъ гра-

---

есте себя въ станѣхъ и въ волостѣхъ лихихъ людей разбойниковъ сами обыскивали . . . . . и доведчи на нихъ и пытали накрѣпко и допытався у нихъ, что они розбиваютъ, да тѣхъ бы есте разбойниковъ бивъ кнутьемъ да казнили смертью". (Хрест. Влад.-Буд., вып. 2, стр. 98—101).

[1]) Въ началѣ Бѣлозерской губной граматы читаемъ: „Били естя намъ челомъ о томъ, что васъ въ тѣхъ вашихъ волостяхъ многія села и деревни розбойники розбиваютъ, и животы ваши грабятъ, и села и деревни жгутъ, и на дорогахъ многихъ людей грабятъ и розбиваютъ, и убиваютъ многихъ людей до смерти, а иные многіе люди у васъ въ волостяхъ розбойниковъ у себя держатъ, а къ инымъ людемъ розбойники съ розбоемъ пріѣзжаютъ и розбойную рухлядь къ нимъ привозятъ: и мы къ вамъ посылали на Бѣлоозеро обыщиковъ своихъ, и отъ нашихъ де обыщиковъ и отъ недѣлщиковъ чинятся вамъ великіе убытки, а вы-деи съ нашими обыщики лихихъ людей розбойниковъ не имате для того, что Вамъ волокита велика; а сами-деи вы розбойниковъ межъ собою, безъ нашего вѣдома, обыскивати и имати розбойниковъ не смѣете". (Хрест. Влад.-Буд., вып. 2, стр. 98—99). Здѣсь ясно опредѣляется исключительно одинъ мотивъ созданія губныхъ учрежденій—искорененіе разбоевъ. По

матъ можно заключить, что казнь пойманныхъ разбойниковъ совершалась безъ суда. Впослѣдствіи съ теченіемъ времени кругъ дѣятельности губныхъ головъ и старостъ расширяется. Такъ какъ на нихъ возлагается не только судъ, но и розыскъ разбойниковъ, изъ этого естественно вытекли функціи скорѣе полицейскаго характера: наблюденіе за безопасностью округа, надзоръ за пріѣзжающими и т. п. Затѣмъ, въ связи съ наказаніемъ разбойниковъ, на губные органы былъ возложенъ и розыскъ награбленнаго и удовлетвореніе потерпѣвшихъ. Отсюда административныя функціи: требовалось разобрать имущество разбойниковъ, продать его, вознаградить потерпѣвшихъ, а остатокъ передать въ казну. Содержаніе арестованныхъ также лежало на губныхъ учрежденіяхъ: они должны были строить тюрьмы, ихъ поддерживать, держать канцелярію и собирать для этого средства съ мѣстнаго населенія. Вознагражденіе потерпѣвшихъ вызывало споры объ имуществѣ, разборъ которыхъ опять-таки подлежалъ вѣдѣнію губныхъ органовъ. Отсюда идетъ ихъ гражданская юрисдикція. Самая уголовная компетенція постепенно расширяется на другія преступленія, связанныя съ разбоемъ: убійства, поджоги. Впослѣдствіи (въ XVII в.) сюда уже входитъ татьба, совращеніе изъ православія, насилія надъ женщинами, непочтеніе къ родителямъ и т. п. Мало-помалу компетенція губныхъ органовъ дѣлается всеобъемлющею, и въ періодъ воеводскаго управленія встрѣчаются случаи перехода на нихъ всѣхъ функцій воеводъ, въ случаѣ отсутствія послѣднихъ.

Губныя учрежденія считались отвѣтственными, причемъ, по обычаю эпохи, отвѣтственность распространялась и на избирателей. Губные органы должны были платить убытки пострадавшимъ отъ разбоевъ, если не могли разыскать разбойниковъ. Въ случаѣ же несостоятельности выборныхъ, платились своимъ карманомъ избиратели. Этимъ и объясняется, по мнѣнію Сергѣевича [1]), общее правило тогдашняго времени, въ силу котораго не допускалось рѣшенія по большинству голосовъ, а обязательно требовалось единогласіе («всѣмъ за одинъ, чтобы

обычаю выписана челобитная, перечислены бѣды мѣстнаго населенія, указана недостаточность правительственныхъ мѣръ (посылка особыхъ „обыщиковъ“) и въ заключенье указано средство спасенья—передать это дѣло въ руки общинъ. Слѣдовательно, первая и прямая компетенція губныхъ учрежденій—дѣла о разбоѣ.

[1]) Назв. соч. стр. 304—305.

впредь спору не было»). Въ случаѣ же разногласія, правительство рѣшало, кому быть выборнымъ, но все же требовало «взыскать выборы», т. е. чтобы всѣ избиратели приложили руку къ избирательному списку. Кромѣ того самая идея о рѣшеніи большинствомъ голосовъ чужда сознанію людей того времени. Участіе въ выборахъ трактуется, какъ обязанность, нарушеніе которой карается для мелкихъ людей—тюрьмою на 1, 2 дня, а для болѣе крупныхъ—арестомъ въ тюрьмѣ ихъ крестьянъ.

Послѣднею формою участія общинъ въ управленіи и притомъ формою, долѣе всего сохранившею свое существованіе—было участіе въ въ финансовомъ управленіи. По общему правилу, раскладка, сборъ и доставка податей въ Москву сосредоточивалась въ рукахъ общинъ. Изъ Москвы посылались для этого особые приказные только въ случаѣ запозданія. Это видно изъ уставныхъ граматъ. Каждая община имѣла свои окладныя книги, по которымъ разверстывались подати и повинности. Разверстка шла по имуществу каждаго лица [1]). Особое вниманіе правительство удѣляло таможенному и кабацкому сбору. Для этихъ сборовъ были учреждены особыя выборныя должности: таможенные и кабацкіе головы и цѣловальники. Первые выбирались изъ торговыхъ людей, послѣдніе изъ уѣздныхъ. Выборы возлагались на мѣстныхъ жителей, какъ обязанность. Срокъ службы ихъ одинъ годъ. Выборные приводились къ присягѣ, откуда названіе — вѣрное управленіе. Избирались обыкновенно зажиточные люди, въ виду связанной съ этимъ дѣломъ имущественной отвѣтственности. Дѣятельность таможенныхъ головъ заключалось въ устройствѣ и содержаніи таможенъ, осмотрѣ и оцѣнкѣ привозимыхъ товаровъ, сборѣ пошлинъ и преслѣдованіи контрабанды.

Дѣятельность кабацкихъ головъ обнимала собою не только продажу питей, но и устройство винокуренныхъ заводовъ и такъ называемыхъ кружечныхъ дворовъ, т. е. царскихъ кабаковъ. На нихъ же лежало преслѣдованіе корчемства.

Для огражденія интересовъ правительства отъ злоупотребленій со стороны органовъ вѣрнаго управленія принимались особыя мѣры. Во-

---

[1]) „А тѣ кормы .. поборъ дворской, съ десятскими и съ добрыми людьми межъ себя мечутъ со столбца по дани и по пашнѣ; которая деревня болши пашнею и угодьемъ, и они на ту деревню болши корму и поборовъ наложатъ; а которая деревня менши пашнею и угодьемъ, и они на ту деревню менши корму и поборовъ положатъ“.

первыхъ, выборные всегда назначались не въ ту мѣстность, гдѣ они были избраны, что особенно тяжело ложилось на цѣловальниковъ, такъ какъ головы обыкновенно выбирались изъ представителей болѣе зажиточнаго класса. Затѣмъ «вѣрные» должностныя лица были связаны отчетностью [1]). Недоборъ царскихъ доходовъ взыскивается съ нихъ, а если они оказывались несостоятельными—съ избирателей [2]). Опредѣлялся особый порядокъ храненія денегъ (деньги они должны были опускать въ особый закрытый и запечатанный ящикъ). Кабацкимъ головамъ и цѣловальникамъ вино сдавалось по разсчету. Наконецъ, иногда впередъ опредѣлялась самая цифра сборовъ, подлежавшихъ полученію (по среднему счету за послѣдніе 3 года). Въ случаѣ недобора взысканіе обращалось на выборныхъ. Принимая мѣры къ огражденію своихъ интересовъ отъ злоупотребленій органовъ «вѣрнаго управленія», правительство стремилось поставить ихъ внѣ зависимости отъ мѣстныхъ областныхъ правителей. Позднѣйшимъ изъ нихъ, воеводамъ, предписывается только «во всякихъ сборѣхъ всякую помощь подавать выборнымъ головамъ и цѣловальникамъ таможеннымъ и кабацкимъ «и строго запрещается «тѣсноты и налоги имъ чинить... для своихъ взятковъ съ какимъ умысломъ на нихъ нападать» [3]).

Таковы тѣ четыре формы, въ которыхъ выражалось мѣстное самоуправленіе въ московскій періодъ нашей исторіи. Слѣдуетъ еще упомянуть о дѣятельности уѣздныхъ дворянскихъ обществъ, на которой останавливается Ключевскій [4]). Она выражалась въ формѣ надзора и контроля за отправленіемъ службы помѣщиками. По мѣрѣ надобности, для «разбора» дворянъ и дѣтей боярскихъ, т. е. для осмотра, верстанья окладами и раздачи жалованья, происходили съѣзды городовыхъ

---

[1]) „А у стараго головы и цѣловальниковъ старостѣ (земскому) и всѣмъ мірскимъ людямъ принять таможеннаго сбору черныя книги и на совѣтѣ передъ всѣми мірскими людьми... старостѣ и лутчимъ людемъ и середнимъ молодчимъ голову и цѣловальниковъ счесть вправду“ (П. С. З. № 679).

[2]) Если бы оказались недочеты: „голова и цѣловальники въ сборѣхъ уличенъ будетъ какою хитростью и нерадѣніемъ“, потомъ въ Москвѣ при сдачѣ книгъ въ приказѣ, „а они мірскіе люди того за ними не усмотрятъ или для взятковъ своихъ на нихъ (головъ и цѣловальниковъ) или по дружбѣ и по свойству умолчатъ, и тѣ недоборы доправлены будутъ на нихъ мірскихъ людехъ, да имъ же учинено будетъ наказанье безо всякія пощады. (П. С. З. № 679).

[3]) Полн. Собр. Зак. № 679, 1671.

[4]) Курсъ русской исторіи, т. 2, стр. 297—299.

служилыхъ людей по городамъ. На этихъ съѣздахъ выбирались «окладчики»—особыя должностныя лица, которыя должны были давать точныя показанія о состояніи помѣщиковъ и степени ихъ пригодности къ службѣ, и «городовые прикащики», на обязанности которыхъ лежалъ надзоръ за состояніемъ городскихъ укрѣпленій, и за исполненіемъ повинностей, лежавшихъ на служиломъ сословіи, и участіе въ судѣ намѣстника.

Выше было указано, что около средины XVI в. земское самоуправленіе повсюду вытѣсняетъ правительственное. Вначалѣ это несомнѣнно. Можно даже съ увѣренностью предположить, что таково было намѣреніе Ивана Грознаго [1]) (какъ то видно напр. изъ уставной граматы переяславскимъ рыболовамъ),—но осуществилось ли это намѣреніе на самомъ дѣлѣ? Скорѣе слѣдуетъ отвѣчать отрицательно. Естественно возникаетъ вопросъ, отчего это произошло. Правительство, недовольное своими органами замѣняетъ ихъ выборнымъ элементомъ, стремится все мѣстное управленіе положить на души излюбленныхъ людей, и тѣмъ не менѣе мѣстное самоуправленіе не только не упрочивается, но приходитъ въ совершенный упадокъ, и въ императорскій періодъ правительство опять вынуждено взяться за этотъ вопросъ Причины явленія должны быть, и корни его идутъ глубоко.

Начать съ того, что выборное управленіе далеко не представлялось совершеннымъ въ ту эпоху. Можетъ быть, натерпѣвшись всяческихъ золъ и бѣдъ отъ правительственной администраціи, населеніе ухватывалось за идею земскаго управленія, видя въ ней нѣкоторое спасеніе, но на практикѣ сплошь и рядомъ оказывалось, что выборные управители отличались тѣми же похвальными качествами, какъ и приказные. По крайней мѣрѣ, изъ челобитныхъ мы узнаемъ о жалобахъ мѣстныхъ жителей на злоупотребленія выборныхъ администраторовъ. Неравномѣрное распредѣленіе между жителями натуральныхъ и денежныхъ повинностей, взяточничество, продажность, оговоры, посулы—вотъ непрерывный рядъ тѣхъ обвиненій, которыя сыплются на земское самоуправленіе [2]). Оно и понятно: выборные брались изъ той же среды, изъ

---

[1]) Ключевскій—Курсъ, т. 2, стр. 463—считаетъ это безспорнымъ.

[2]) Напр., челобитная жителей г. Шуи на губнаго старосту 1635 г. „ . . . вели, государь, намъ дать свою государеву грамату, чтобы насъ, сиротъ твоихъ, и впредь губной староста и сыщики въ татиныхъ и разбойныхъ дѣлѣхъ, безъ воеводъ и приказныхъ людей не вѣдали, кому ты, государь, укажешь въ

которой слагался личный составъ приказныхъ людей; существенныхъ различій между ними не было, откуда же однимъ было бы быть добросовѣстнѣе другихъ въ исполненіи порученныхъ имъ обязанностей? Тѣ и другіе одинаково были невѣжественны, некультурны и въ равной мѣрѣ чужды идеѣ безкорыстнаго служенія государству и обществу.

При такомъ составѣ выборной администраціи дѣлается до нѣкоторой степени понятной неопредѣленность отношенія правительства къ вопросу. Въ самомъ дѣлѣ, мы не можемъ съ достовѣрностью утверждать, что мѣстное самоуправленіе вытѣснило даже въ XVI в. приказное окончательно. Напротивъ, если справедливо вышеприведенное замѣчаніе Дитятина, что въ началѣ XVI в. власть намѣстниковъ и волостелей растаяла въ рукахъ излюбленныхъ земскихъ людей, то не менѣе правильно и другое его замѣчаніе: «какъ незамѣтно для глазъ исторіи сошли со сцены мѣстнаго управленія намѣстники съ волостелями, такъ незамѣтно вступили на нее . . . . воеводы московскаго государства»[1]). Уже съ самаго водворенія выборнаго начала, какъ основного принципа въ мѣстномъ управленіи, правительство не выдерживаетъ своей точки зрѣнія, а отъ болѣе поздней эпохи, XVII в., у насъ сохранились слѣды такого рѣзкаго колебанія, какъ, напр., любопытный фактъ въ исторіи г. Дмитрова. Тамъ втеченіе 4 лѣтъ три раза мѣнялась администрація: первый разъ некого было выбрать въ губные старосты— поэтому городъ проситъ назначить воеводу; затѣмъ, по челобитью города, назначается губной староста; наконецъ, опять-таки по челобитью города, губному старостѣ быть въ Дмитровѣ не велѣно, и назначенъ воевода; и это втеченіе 4 лѣтъ[2]). Въ этой неопредѣленности отношеній правительства, помимо свойственнаго эпохѣ отсутствія заранѣе обдуманнаго плана дѣйствій, основаннаго на какомъ-либо общемъ началѣ, нельзя не видѣть также и крайней скудости его средствъ. Вынужденное просьбами жителей, оно даетъ имъ приказное управленіе, но какъ только является возможность замѣнить его выборнымъ, бѣдное средствами и людьми Московское правительство убираетъ своихъ чиновниковъ въ иное мѣсто, оставляя все управленіе въ рукахъ земскихъ людей.

Шуѣ воеводамъ быть и приказнымъ людемъ, чтобы намъ, сиротамъ твоимъ, отъ того губного старосты, въ поклепныхъ и язычныхъ молкахъ, нынѣ и впредь въ конецъ не погибнуть и розно не разбрелись: царь-государь, смилуйся-пожалуй". (Описаніе г. Шуи 1851 г. стр. 279).

[1]) Дитятинъ, назв. соч., стр. 438.

[2]) Дмитріевъ, назв. соч. стр. 57.

А между тѣмъ политическія обстоятельства эпохи были не таковы, чтобы содѣйствовать мирному развитію внутренняго управленія страны. Достаточно вспомнить, что начало развитія земскаго самоуправленія въ Московскій періодъ совпадаетъ съ мрачной эпохой Ивана Грознаго. Слѣдомъ за ней идетъ эпоха смутнаго времени, когда всѣ силы государства напрягались въ борьбѣ за политическіе интересы, и интересъ минуты сосредоточивался не на внутренней, а на внѣшней политикѣ—отстаивалось самое существованіе государства въ борьбѣ съ иноземными и туземными врагами. Далѣе, первое время господства дома Романовыхъ—своего рода вторичное собираніе или, вѣрнѣе, устроеніе земли и связанное съ этимъ величайшее напряженіе общественныхъ силъ, выразившееся въ продолжительной дѣятельности царя и земскихъ соборовъ по вопросамъ общегосударственнаго значенія.

Непрерывно, втеченіе всѣхъ этихъ трехъ періодовъ московской эпохи идетъ тяжелая кровавая борьба. О развитіи внутренняго управленія, о расширеніи его дѣятельности на пользу мѣстнаго населенія и мирномъ развитіи общественныхъ силъ не можетъ быть и рѣчи. Все сосредоточивается на основныхъ вопросахъ существованія государства, формѣ правленія и выборѣ представителя власти. Всѣ силы концентрируются въ Москвѣ, всѣ жертвы духовныя и матеріальныя приносятся населеніемъ для рѣшенія главнаго вопроса, быть или не быть русской землѣ самостоятельнымъ государствомъ. Отсюда понятно невниманіе общества и правительства къ вопросамъ мѣстнаго управленія. Отсюда идетъ и потребность въ военномъ централизованномъ управленіи, выразителями котораго явились воеводы, и отсюда же идетъ упадокъ въ мѣстности земскаго элемента. Начинается опять подчиненіе выборнаго самоуправленія приказному, и разрозненныя общественныя силы не даютъ отпора нарождающемуся московскому «средостѣнію». Въ моментъ политической борьбы за самое существованіе государства, общество, лишенное въ первую половину московской эпохи до смутнаго времени политической жизни, подъ все возрастающимъ гнетомъ самодержавія, поднимаетъ голову, и общественное движеніе, замолкнувшее съ послѣднемъ звукомъ псковскаго вѣчевого колокола, пробуждается вновь въ Нижнемъ-Новгородѣ въ рѣчахъ гражданина Минина. Въ слѣдующій моментъ исторіи движеніе не прекращается, и мы видимъ богатую содержаніемъ дѣятельность земскихъ соборовъ во времена Михаила Ѳеодоровича. Политическая жизнь общества, замѣнившаяся со времени паденія вѣчевого

строя административною жизнью самоуправляющейся общины, казалось, воскресаетъ вновь. Гдѣ ужъ тутъ было думать о внутренней жизни какой-либо маленькой мѣстной единицы, когда государь приглашаетъ земскихъ людей рѣшать вопросы о мирѣ и о войнѣ. Гдѣ было разбирать, кто полезнѣе и лучше для мѣстныхъ жителей—воевода или губной староста. Нужно было только, чтобы былъ кто-нибудь, кто могъ бы собрать доходъ въ пользу царской казны и объединить защиту области отъ внѣшняго нападенія. Первыя ближайшія задачи заслоняли всѣ остальныя.

Нельзя, сказать однако же, категорически, чтобы въ московскомъ періодѣ правительственное управленіе вытѣснило совершенно выборное: то и другое продолжаютъ жить рядомъ, параллельно, и взаимныя ихъ отношенія такъ и остаются неопредѣленными до конца эпохи. Но самый характеръ земскаго управленія мѣняется. Въ удѣльно-вѣчевомъ періодѣ самоуправленіе есть право общины, остатокъ ея политической жизни. Также и «кормленія» княжескихъ дружинниковъ—намѣстниковъ и волостелей—ихъ право Позднѣе, съ паденіемъ общинной жизни, съ возвышеніемъ правительственной администраціи—самоуправленіе дѣлается льготою, привиллегіею, какъ и всякое исключеніе. Еще позднѣе, къ серединѣ XVI вѣка, самоуправленіе общинъ становится общимъ правиломъ, оно теряетъ свой исключительный характеръ, но не пріобрѣтаетъ характера права: на первый планъ выступаетъ элементъ обязанности. То, что въ предыдущую эпоху, подъ вліяніемъ первоначальнаго пренебреженія князьями внутреннею жизнью общины, оставалось ея правомъ, то теперь пріобрѣтаетъ характеръ публично-правовой обязанности. Самоуправленіе московскихъ областей носитъ уже ясно выраженные признаки возложенія на нихъ функцій государственной власти по делегаціи ея верховнаго носителя. Объединенная земля проникнута уже государственнымъ началомъ, и обязанность управленія возлагается на отдѣльныя корпораціи. Этотъ элементъ обязанности съ теченіемъ времени получаетъ все больше преобладанія. Политическія обстоятельства переносятъ центръ тяжести всей государственной жизни страны въ Москву, сосредоточиваютъ его на основныхъ вопросахъ бытія государства, областямъ остается одна пассивная роль—доставлять средства для кипучей дѣятельности центра.

И мы видимъ, какъ постепенно выборное управленіе никнетъ предъ правительственнымъ и пріобрѣтаетъ служебный повинностный характеръ. Начинается подчиненіе выборныхъ воеводамъ, сперва въ военномъ

и административномъ отношеніяхъ, затѣмъ даже и въ финансовомъ. Губныя учрежденія постепенно модифицируются. Они попадаютъ въ зависимое положеніе отъ воеводъ, что вызываетъ справедливыя нареканія современниковъ. Столкновенія губныхъ старостъ съ воеводами почти всегда кончаются въ пользу послѣднихъ. Усиливается зависимость губныхъ старостъ отъ центральнаго правительства. Разбойный приказъ предоставляетъ мѣстному населенію выбрать губные органы, и только, а засимъ уже трактуетъ ихъ какъ подчиненныхъ ему приказныхъ людей. Самое «вѣрное» управленіе носитъ на себѣ всѣ признаки общественной повинности, тяжелой обязанности, которая гнететъ населеніе, какъ принудительная служба, не доставляя ему взамѣнъ никакихъ выгодъ и преимуществъ. Рѣзче всего эти черты сказались на дѣятельности таможенныхъ и кабацкихъ головъ. Раскладка податей внутри общины еще можетъ носить на себѣ нѣкоторые признаки права, но исполненіе обязанностей таможеннаго или питейныхъ дѣлъ чиновника есть уже въ чистомъ видѣ исполненіе государственной повинности. Самоуправленіе исчезаетъ, и активный публично-правовой союзъ мало-помалу превращается въ пассивный.

Было бы односторонне, однако, искать причины паденія земскаго самоуправленія въ Московскій періодъ нашей исторіи исключительно во внѣшней политикѣ. Нѣтъ сомнѣнія, что политическія обстоятельства эпохи сыграли въ этомъ вопросѣ видную роль, но въ то же время не они одни только повинны въ подавленіи начала самоуправленія началомъ приказнымъ. Необходимо посмотрѣть на дѣло глубже.

Для уясненія себѣ причинъ паденія или, лучше сказать, односторонняго развитія земскаго управленія Московскаго государства, необходимо остановиться нѣсколько на характеристикѣ той общественной среды, съ которой приходилось имѣть дѣло органамъ этого управленія. Попытка анализа этой среды была сдѣлана въ нашей литературѣ покойнымъ А. Д. Градовскимъ.

Связь вопросовъ мѣстнаго управленія съ состояніемъ общества не подлежитъ сомнѣнію.—Если въ данномъ обществѣ нѣтъ на лицо достаточно культурныхъ элементовъ, чтобы использовать предоставленныя ему права самоуправленія, всѣ самыя благія начинанія правительства сведутся къ нулю. Если мѣстное общество представляетъ собою рядъ разрозненныхъ единицъ, объединенныхъ только территоріальной границей, и нѣтъ налицо внутренней связи ихъ между собою, никакими

усиліями законодатель не будетъ въ состояніи создать дѣйствительно самоуправляющійся союзъ. Чтобы такой союзъ былъ дѣйствительно самоуправленіемъ, а не подобіемъ только его, миражемъ, подъ которымъ скрывается исполненіе возложеннаго государствомъ тягла, повинности, надо, чтобы общественныя силы данной территоріальной единицы, приходя во взаимное столкновеніе, объединялись какимъ-либо внутреннимъ началомъ для совмѣстной работы при осуществленіи предоставленныхъ имъ правительствомъ задачъ. Для созданія активнаго публичнаго правового союза мало одной воли законодателя. Необходимы еще и иные элементы.

Если мы взглянемъ на соціальный составъ мѣстнаго населенія Россіи въ древнѣйшія времена, то мы увидимъ одну характерную черту, которая сыграла видную роль въ вопросѣ мѣстнаго управленія. Это отсутствіе прочнаго землевладѣльческаго класса. Первоначальный характеръ княжеской власти—раздробленность ея въ удѣльный періодъ, непрочность положенія князей, переходы изъ однѣхъ волостей въ другія—рѣзко отзывались на положеніи землевладѣльческаго класса. Разъ князь занимаетъ волость—часть земель обращается въ его собственность [1]), другую же онъ раздаетъ своимъ соратникамъ. Уходитъ князь—уходитъ дружина и теряетъ свои поземельныя владѣнія; иногда бываетъ, что уходитъ или одинъ князь, или отдѣльные члены дружины, пользующіеся широкимъ правомъ отъѣзда. Опять перемѣна въ личномъ составѣ владѣльческаго класса, и опять новые землевладѣльцы. Прочности, осѣдлости нѣтъ. Отвлеченная идея—единства Русской земли—живетъ въ умахъ современниковъ и служитъ единственнымъ связующимъ началомъ. Въ идеѣ всѣ княженія трактуются какъ одно государство, всѣ князья—какъ члены одного рода, и ихъ слуги не совершаютъ измѣны, переходя отъ одного члена рода къ другому. Личный договоръ связываетъ дружинника съ княземъ, и неосѣдлостью послѣдняго обусловливается неосѣдлость перваго. Отсюда уже съ самаго начала отсутствіе связи съ землею.

Постепенно князья начинаютъ осѣдать на мѣстахъ и вмѣстѣ съ ними осѣдаетъ и дружина. Княжеское землевладѣніе носитъ двоякій характеръ: однѣми территоріями князья владѣютъ на государственномъ правѣ—это ихъ волости, другими на частномъ—это ихъ села, деревни,

[1]) Сергѣевичъ, Древности русскаго права, стр. 22.

пути. Аналогичная же двойственность замѣчается и въ землевладѣніи ихъ слугъ. Какъ частныя лица, они владѣютъ вотчинами, или полученными въ видѣ эквивалента за службу помѣстьями; какъ должностныя лица они получаютъ «кормленія». Между правами княжескихъ слугъ, какъ кормленщиковъ и какъ помѣщиковъ или вотчинниковъ, связи нѣтъ. Кормленіе—эквивалентъ за службу, назначеніе на гражданскую должность, съ правомъ пользоваться частью доходовъ, въ награду за службу военную. Помѣстье—своего рода жалованье—предоставленіе служащему земельной собственности, какъ средства къ существованію и содержанію на службѣ. Вотчина—наслѣдственная частно-правовая поземельная собственность. Ни то, ни другое, ни третье не стоятъ въ связи между собою. Поземельное владѣніе не создаетъ служилому человѣку ни общественнаго, ни политическаго положенія. Спорадическіе случаи присвоенія мѣстнымъ землевладѣльцамъ политическихъ правъ—привиллегія неподсудности правительственнымъ судьямъ по жалованнымъ граматамъ и право суда—являлись исключеніемъ. Неволинъ [1]) и Чичеринъ [2]) стоятъ за широкое развитіе административныхъ правъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ. Послѣдній даже уподобляетъ вотчинника князю, приписывая ему державныя права. Градовскій оспариваетъ этотъ взглядъ: пожалованіе вотчины не связано съ княжескими правами, а привиллегія неподсудности княжескимъ чиновникамъ вызывалась потребностью оградить населеніе отъ ихъ злоупотребленій. Это была одна изъ мѣръ, помощью которыхъ княжеское правительство пыталось исправить недостатки мѣстной администраціи.

И въ періодъ государственнаго раздробленія Россіи классъ землевладѣльцевъ, служилыхъ людей, соотвѣтствующій дворянству позднѣйшей эпохи, не сдѣлался земскимъ классомъ, съ правомъ или обязанностью участія въ мѣстной администраціи. Землевладѣніе имѣло все время характеръ частнаго факта, и въ землевладѣльческой средѣ не замѣтно никакихъ стремленій къ корпоративной организаціи. Дѣйствительное значеніе представители этого класса имѣли только на службѣ, и поэтому только на почвѣ личныхъ отношеній ихъ съ княземъ могло создаться постепенное закрѣпощеніе служилаго сословія. Отсутствіе феодальныхъ отношеній облегчало подчиненіе разъединенныхъ служилыхъ

---

[1]) Истор. Росс. Гражд. Зак 1851 ч. II, стр. 151.

[2]) Опыты по исторіи русск. пр. 1858, стр. 219.

людей концентрировавшейся власти московскихъ великихъ князей. Постепенное уничтоженіе удѣловъ привело къ потерѣ личной свободы служилыми людьми. Право отъѣзда дѣлается равносильнымъ измѣнѣ, разъ отъѣздъ возможенъ только въ чужеземное государство. Всѣ служилые люди оказываются на службѣ московскаго великаго князя и всѣми фибрами своего существованія зависятъ исключительно отъ него. Но одного уничтоженія отъѣздовъ еще недостаточно, чтобы закрѣпостить служилое сословіе. Болѣе важнымъ факторомъ въ этомъ процессѣ является самый характеръ землевладѣнія. Земельная собственность служилаго сословія была несвободной—отсюда зависимость его отъ правительства. Свободная собственность не создала изъ дружинниковъ удѣльно-вѣчевой эпохи осѣдлаго класса мѣстныхъ землевладѣльцевъ. Осѣдлость начинается съ момента осѣданія князей, и одновременно идетъ процессъ надѣленія княжескихъ слугъ землею въ формѣ особаго условнаго землевладѣнія, такъ называемыхъ помѣстій. Можетъ быть, отсутствіе свободнаго осѣдлаго землевладѣнія объясняется быстрымъ обѣднѣніемъ вотчинниковъ древнѣйшей эпохи, подъ вліяніемъ основного начала нашего наслѣдственнаго права—равнаго раздѣла имущества послѣ смерти вотчинника—откуда идетъ дробность имѣній и быстрое обѣднѣніе семей. Сюда присоединяется широко примѣнявшаяся великими князьями московскими конфискація земель вотчинниковъ при присоединеніи удѣловъ [1]).

Происхожденіе помѣстій объясняется въ нашей литературѣ различно. Погодинъ смѣшиваетъ ихъ съ кормленіями. Неволинъ [2]), а вслѣдъ за нимъ Градовскій [3]) видятъ въ помѣстьяхъ предоставленіе служилому человѣку, на временномъ вотчинномъ правѣ, земель, составлявшихъ частную собственность князя. Въ этомъ ихъ отличіе отъ кормленій, жаловавшихся на государственномъ правѣ. Цѣль тѣхъ и другихъ была одна и та же—обезпечить существованіе служилаго класса, но характеръ по существу различенъ. Кормленіе — средство вознагражденія неосѣдлыхъ дружинниковъ, связанныхъ съ княземъ однимъ личнымъ договоромъ. Помѣстье—тоже вознагражденіе, но уже закрѣпленнаго служилаго сословія. Иная эпоха—иные способы. Пока дружина бродила за княземъ, «добывавшимъ» столъ—ее можно было вознаграждать, раз-

[1]) Сергѣевичъ. Древности русскаго права, стр. 1—10.

[2]) Собр. соч. т. IV, стр. 192 и слѣд.

[3]) Собр. соч. т. II, стр. 145.

давая части захваченной территоріи въ управленіе, съ правомъ на сборъ извѣстныхъ доходовъ въ свою пользу. Но разъ бродничество кончилось, отъѣздъ фактически сталъ невозможенъ, представителямъ княжеской власти приходилось принять иныя мѣры къ поддержанію существованія своихъ слугъ. Средство было подъ руками готово: земельныя владѣнія великихъ князей московскихъ были огромны, и изъ этого источника они начинаютъ черпать, за недостаткомъ денегъ, чтобы оплатить службу все возрастающаго числа своихъ холоповъ. Поэтому помѣстная система устанавливается съ Ивана III. До него еще не закончился процессъ объединенія земли, и московскіе князья не имѣли достаточнаго количества земель для раздачи помѣщикамъ. Но полнаго своего развитія помѣстная система достигаетъ при Иванѣ IV.

Параллельно съ развитіемъ помѣстной системы идетъ тенденція московскаго правительства ограничивать свободу вотчиннаго землевладѣнія. Свободная собственность противорѣчила несвободному строю государства. Начинаются частичныя ограниченія вотчиннаго права. Въ 1573 г. воспрещенъ переходъ вотчинъ по наслѣдству, если въ граматѣ на вотчину не было объ этомъ упомянуто. Затѣмъ самое наслѣдованіе ограничено родственниками только первыхъ трехъ степеней Наконецъ, воспрещено завѣщать вотчины монастырямъ безъ доклада государю [1]).

Въ принципѣ, помѣстье не считалось наслѣдственнымъ. На практикѣ правительство не проводило строго начала ненаслѣдственности. Интересъ его состоялъ лишь въ отбываніи службы съ каждаго участка земли. Отсюда постоянно встрѣчаемое оставленіе помѣстій въ одномъ и томъ же родѣ. Права помѣщика на землю не отличались отъ правъ вотчинника. Въ принципѣ помѣщикъ былъ временнымъ владѣльцемъ, но разъ de facto правительство сохраняло помѣстье въ одномъ родѣ, владѣніе превращалось въ наслѣдственное.

Но недостаточность юридической нормировки создавала конфликтъ интересовъ казны и помѣщиковъ. Казна была заинтересована въ сохраненіи помѣстій въ хорошемъ состояніи. Наоборотъ, помѣщикъ, неувѣренный, что отъ него помѣстье не отберутъ, и не зная наперед, сохранится-ли оно въ его родѣ, стремился исключительно только извлечь изъ имѣнія возможно больше дохода. Отсюда раззореніе крестьянъ по-

---

[1]) Собр. важнѣйш. памят. Утина и Лазаревскаго. Дополн. указы къ Судебнику Ивана IV, стр. 309.

мѣщиками и тенденція правительства оградить интересы первыхъ. Но мѣры правительства были неудачны, крестьяне разбѣгались, и въ свою очередь помѣщики жаловались на раззоренье, что имъ не съ чего службу править. Поэтому для поддержанія помѣстнаго землевладѣнія московское правительство было вынуждено вступить на путь закрѣпощенія крестьянъ.

Въ итогѣ въ XVI вѣкѣ, времени уничтоженія кормленщиковъ, т. е. княжескихъ намѣстниковъ и волостелей, и торжества земскаго выборнаго управленія надъ приказнымъ, вырабатывалась и новая форма вознагражденія служилыхъ людей: кормленія замѣняются помѣстьями.

Въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи помѣстная система и постепенныя ограниченія вотчиннаго землевладѣнія должны были привести къ смѣшенію помѣстій съ вотчинами и къ торжеству начала обязательной службы для всякаго землевладѣнія. Такъ оно и случилось. Въ эпоху Уложенія весь землевладѣльческій классъ безразлично обязанъ службою, но зато ему закрѣпощены всѣ земледѣльцы.

Но эта зависимость отъ земли не создала въ Московскомъ государствѣ мѣстнаго землевладѣльческаго класса. Служилое сословіе, въ качествѣ землевладѣльцевъ, не имѣло въ мѣстности никакихъ правъ по отношенію къ мѣстному населенію. Если служилый человѣкъ и получалъ должность въ мѣстномъ управленіи, то это назначеніе его вовсе не обусловливалось принадлежностью къ данной области [1]). Онъ получалъ назначеніе просто какъ извѣстная единица цѣлаго служилаго сословія. Все это сословіе было централизовано въ Москвѣ и по отношенію къ правительству трактовалось какъ тяглое сословіе, подобно всѣмъ остальнымъ. Въ мѣстности не было лицъ, призванныхъ къ отправленію извѣстныхъ обязанностей, въ качествѣ землевладѣльцевъ. Въ Москвѣ служилое сословіе вѣдалось главнымъ образомъ двумя учрежденіями: Разрядомъ и Помѣстнымъ приказомъ (отчасти и другими: Казанскимъ Дворцомъ, Приказомъ Большого Дворца, Сибирскимъ приказомъ, Новгородскимъ, Малороссійскимъ). Но эти учрежденія, объединяя сословіе,

---

[1]) Назначеніе областныхъ правителей изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ не только не поощрялось, но скорѣе преслѣдовалось. Указъ 1672 г. „запрещаетъ опредѣлять дворянъ воеводами въ тѣ города, гдѣ у нихъ находятся помѣстья и вотчины, „чтобы отъ нихъ тѣхъ городовъ служилымъ и жилецкимъ и уѣзднымъ людемъ по недружбѣ утѣсненія, а по дружбѣ виннымъ потачки не было“. Полн. Собр. Зак. № 508.

какъ тяглую единицу, не могли создать изъ него корпораціи. Отношеніе служилыхъ людей къ правительству чисто личное, служебное. Органической связи съ мѣстностью у нихъ нѣтъ. Служилый человѣкъ Московскаго періода—это тотъ же дружинникъ удѣльно-вѣчевого, связанный исключительно лично съ государемъ. Законодательство XVII в. не знаетъ дворянства, какъ мѣстной корпораціи. Оно централизировало цѣлый классъ общества, и изъ него не сложилось въ областяхъ ни активнаго, ни даже пассивнаго публично-правового союза [1]).

Лишь къ концу періода начинается противодѣйствіе служилыхъ людей централизаціонной политикѣ Москвы—отлынваніе отъ службы, бѣгство въ свои имѣнія. Отсюда репрессивныя мѣры противъ «нѣтчиковъ». Но мѣры правительства помогаютъ плохо, и ко второй половинѣ XVIII вѣка въ мѣстности накопляются элементы для образованія мѣстныхъ корпорацій.

Въ противоположность землевладѣльцамъ, классъ земледѣльцевъ искони вѣковъ представляется въ Россіи съ корпоративною организаціею. Крестьянская община предшествуетъ образованію государства и остается самоуправляющейся единицею и въ удѣльно-вѣчевомъ и въ московскомъ періодѣ, по крайней мѣрѣ, въ началѣ. Закрѣпощеніе служилаго сословія шло впередизакрѣпощенія за нимъ крестьянъ. Личныя отношенія и обязательства, соединявшія дружину съ княземъ, должны были кончиться и кончились ея холопствомъ, а крестьяне, сносившіеся съ княземъ при посредствѣ общины, сохраняютъ свою свободу дольше. Право отъѣзда дружины утратилось, право крестьянскаго перехода подтверждается Судебниками [2]). Общее правило XV и XVI в.в —свободная сельская община, владѣльческая — исключеніе. Государство признаетъ общинную организацію и только черезъ ея посредство вѣдаетъ крестьянъ. На общину возложены извѣстныя обязанности въ отношеніи государства, и послѣднее заинтересовано въ ея положеніи. Отсюда стремленіе ограничить поступленіе въ холопство, такъ какъ, дѣлаясь холопомъ, свободный членъ общины изъ нея выходилъ, и, слѣдовательно, община ослабѣвала. Судебникъ Ивана IV ограничиваетъ поступленіе въ холопство.

Заставъ общины въ качествѣ свободныхъ корпорацій, государство

---

[1]) Лохвицкій—Губернія, изд. 1864 г., стр. 20—22.

[2]) Градовскій. Собр. соч. т. II, стр. 206.

обращается къ нимъ для осуществленія своихъ задачъ. Первоначально оно дѣлаетъ это въ видѣ льготы, изъятія изъ-подъ власти мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, обращаясь къ мелкимъ общественнымъ единицамъ. Затѣмъ, льгота, привиллегія дѣлается общимъ правиломъ. Но самостоятельное положеніе самоуправляющихся союзовъ не было прочнымъ. Изъ права самоуправленіе постепенно обращается въ обязанность исполненія государственныхъ повинностей. Развитіе начала тягла во всемъ строѣ государства не могло не отразиться на общинѣ. Общинная организація модифицируется, и излюбленные люди превращаются мало-по малу въ приказныхъ. Первоначальная льгота, привиллегія, едва сдѣлавшись общимъ правомъ, превращается въ обязанность, повинность. Какъ повинность, она распространяется уже на цѣлый уѣздъ, но мѣстности не объединяетъ и провинціи не создаетъ.

Тяглый характеръ самоуправленія не могъ способствовать его развитію. Самоуправленіе всегда право, а не обязанность. А разъ правительство начало возлагать на общину исполненіе различнаго рода общегосударственныхъ обязанностей и карать за неисполненіе, о самоуправленіи рѣчи быть не можетъ. Активный публично-правовой союзъ исчезаетъ и замѣняется пассивнымъ. Община превращается въ такую же тяглую единицу, какъ и всѣ остальные элементы московскаго государства. А разъ положено было начало закрѣпленію общинъ, началось и закрѣпленіе крестьянъ. Закрѣпленная на службу государству община сама заботилась о закрѣпленіи своихъ членовъ. Правительство имѣло дѣло только съ общиною, а ея внутренняя жизнь предоставлялась ея усмотрѣнію. Какъ льгота, общинное самоуправленіе являлось средствомъ освобожденія мѣстности отъ областныхъ правителей; но зато община сама непосредственно подчинялась центральнымъ московскимъ учрежденіямъ. Въ каждой данной мѣстности мелкія самоуправляющіяся единицы не были объединены въ болѣе крупныя, а порознь тянули къ Москвѣ. Мелкое административное раздробленіе уживалось рядомъ съ сильнѣйшей централизаціей. Вслѣдствіе этого мелкія общины не образовывали провинцій и не сохранили своей власти, а, напротивъ, съ административной стороны превратились въ органы простого исполненія.

Параллельно съ закрѣпощеніемъ общины на службу государству, идетъ закрѣпощеніе крестьянъ на владѣльческихъ земляхъ. Интересъ правительства заключался въ обезпеченіи средствъ служилаго сословія. Отсюда ограниченія права крестьянскаго перехода. Черныя, т. е. сво-

бодныя, общины пустѣли такъ же, какъ и владѣльческія. Для обезпеченія интересовъ правительства являлась необходимость закрѣпостить все населеніе. Руководящій принципъ его политики сводился къ сосредоточенію всей земли въ рукахъ государства и къ предоставленію владѣнія ею исключительно подъ условіемъ отбыванія извѣстной повинности, тягла. Служилый человѣкъ владѣлъ землею, какъ средствомъ обезпеченія для службы, крестьянинъ—для отбыванія тягла.

Съ другой стороны, закрѣпощеніе крестьянъ избавляло ихъ отъ обезземеливанія и служило противовѣсомъ развитію холопства. До XVIII в. законодательство различаетъ крѣпостныхъ отъ холоповъ. Первые не порываютъ своей связи съ государствомъ: ихъ закрѣпленіе за помѣщикомъ прямое слѣдствіе закрѣпленія послѣдняго на службу государю. Къ концу московскаго періода образуется два разряда крестьянъ—владѣльческіе, безъ признаннаго самоуправленія, и свободные, съ самоуправленіемъ, носящимъ характеръ повинности. Количество первыхъ возрастаетъ постоянно, вторыхъ уменьшается. Развитіе системы тяглъ въ Московскомъ государствѣ должно было неминуемо уничтожить самоуправленіе и исказить характеръ общины, какъ свободнаго общественнаго организма. Но, измѣнивъ его характеръ, правительство не могло ее уничтожить окончательно. Община живетъ даже въ владѣльческихъ земляхъ: міръ и выборные сохраняются до нашего времени.

Классами земледѣльцевъ и землевладѣльцевъ не исчерпывается составъ населенія до-петровской Россіи. Остается еще классъ городскихъ жителей. Первоначально этотъ классъ почти не отличается отъ остального населенія, и до закрѣпленія крестьянъ нѣтъ существеннаго различія между городскими и сельскими общинами. Тѣ и другія были одинаково свободны. Но по мѣрѣ закрѣпленія другихъ классовъ на службу государству, въ смыслѣ отбыванія извѣстнаго тягла, является потребность болѣе точной границы между населеніемъ городовъ и деревень. Съ закрѣпощеніемъ сельскаго населенія города лишились естественнаго прилива населенія и должны были остаться при наличныхъ средствахъ. Отсюда недостатокъ силъ, тяжесть городского тягла для жителей и бѣгство ихъ изъ городовъ. Прямымъ послѣдствіемъ являются мѣры правительства къ удержанію городского населенія. Администраціи предписывается «сыскивать» и возвращать на мѣсто бѣглыхъ посадскихъ людей. Ограничено право посадскихъ людей записываться въ холопы. Воспрещается не-городскимъ жителямъ производить въ городахъ

торговлю. Даже самое жительство въ городахъ лицъ, не принадлежащихъ къ городскому тяглому населенію, подвергается ограниченіямъ и т. д. Всѣ городскіе жители приписываются къ опредѣленнымъ городамъ и ихъ частямъ.

Но, принимая извѣстныя мѣры къ обособленію городского населенія, поддерживая городъ, какъ извѣстную единицу, московское правительство не создавало изъ него корпораціи. Его интересъ сводился здѣсь, какъ и въ отношеніи другихъ общественныхъ классовъ, къ отбыванію извѣстныхъ обще-государственныхъ повинностей, городского тягла. Какъ тяглая единица, городъ былъ объединенъ, но только совершенно пассивно. Лишившись политической жизни, съ уничтоженіемъ вѣчевыхъ порядковъ, городское населеніе не могло выработать въ періодъ возвышенія Москвы прочной общинной организаціи, которая противостояла бы нѣсколько подавляющей власти великаго князя и сохранила бы автономію городовъ [1]). Мѣняющійся составъ населенія, слабое развитіе городской жизни вообще, постепенное паденіе удѣльныхъ княженій привели къ такому же порабощенію городовъ, какъ и другихъ элементовъ Московскаго государства. Между тѣмъ, когда правительство хотѣло вновь обратиться за помощью къ свободной общинѣ, какъ единственному средству спасенія отъ злоупотребленій своихъ чиновниковъ, оно пошло по пути постепеннаго закрѣпощенія всего населенія себѣ на службу. Система государственныхъ тяглъ—руководящее начало правительственной политики, по крайней мѣрѣ XVI и XVII в. А эта система въ городской жизни, какъ и въ жизни другихъ классовъ населенія, не могла привести къ созданію самоуправляющихся единицъ, активныхъ публично-правовыхъ союзовъ, а только пассивныхъ.

Но образовавъ изъ городовъ особую тяглую единицу, московское правительство все же должно было такъ или иначе принять мѣры къ уменьшенію злоупотребленій правительственной администраціи. Отсюда система изъятій изъ вѣдомства органовъ управленія ряда дѣлъ, входившихъ въ тягло, и передача ихъ въ непосредственное вѣдѣніе населенія, такъ называемая система вѣрнаго управленія. Сущность ея указана выше. Это не было самоуправленіе въ собственномъ смыслѣ слова; это было простое отбываніе обще-государственной повинности выборными должностными лицами. Таможенные и кабацкіе головы и цѣловальники—

[1]) Дитятинъ—Устройство и управленіе городовъ Россіи т. I, стр. 117.

органы исполнительные, подчиненные центральнымъ московскимъ учрежденіямъ. Ни тѣ, ни другіе не были мѣстными должностными лицами, отправлявшими свои должности для нуждъ и потребностей данной мѣстности. Мѣстными ихъ можно назвать развѣ потому только, что они дѣйствовали не въ центрѣ, а въ областяхъ. Но объединяющаго значенія для мѣстности они не имѣли. Какъ въ отношеніи землевладѣльческаго и земледѣльческаго классовъ, такъ и въ отношеніи городского Московское правительство неуклонно проводило одинъ принципъ: divide et impera. Все было обложено извѣстнымъ тягломъ, все должно было тянуть къ Москвѣ, и въ мѣстности не могло объединяться въ сколько-нибудь значительныя корпораціи. Служилое сословіе было раздроблено совершенно. Сельское населеніе сохранило корпоративную организацію въ самыхъ незначительныхъ единицахъ, по ничтожности своей не бывшихъ въ состояніи объединиться въ болѣе крупныя величины и тянувшихъ каждая порознь къ Москвѣ. Городское населеніе также оказалось раздробленнымъ Выдѣлившіеся къ концу періода отдѣльные разряды его, напр. сотни гостиная, суконная, были слишкомъ незначительны, чтобы развиться во что-нибудь болѣе крупное. Единственнымъ началомъ, объединявшимъ до нѣкоторой степени городское населеніе, было тягло. Отбываніе этого тягла, раскладка повинностей внутри городской общины предоставлялась ей самой. Съ реформой податного обложенія, введеніемъ стрѣлецкой подати 1681 г., права городской общины въ дѣлѣ сбора ея расширяются. Правительственная администрація совершенно отъ этого устранена, и устанавливается непосредственное общеніе между центральнымъ правительствомъ и мѣстными выборными органами, но только на чисто финансовой почвѣ.

Въ итогѣ городское населеніе къ концу московскаго періода выдѣлилось изъ массы остального населенія, въ силу спеціализированія своего тягла. Тягло же это привело къ непосредственному подчиненію каждой городской общины Московскимъ приказамъ и къ изъятію ея отъ власти мѣстной правительственной администраціи. Но и только. Ни городской общины, какъ нѣкоего цѣлаго, объединеннаго внутреннею связью, ни самоуправляющейся корпораціи въ московскій періодъ не выработалось [1]).

Такимъ образомъ въ московскій періодъ нашей исторіи, какъ и въ удѣльно-вѣчевой, не выработалось въ мѣстности элементовъ, необходи-

[1]) Градовскій, Собр. соч. т. II, стр. 307.

мыхъ для упроченія мѣстнаго самоуправленія. Ни землевладѣльческій, ни земледѣльческій, ни городской классы населенія не образовали мѣстныхъ корпорацій, на почвѣ которыхъ могло бы развиться земское управленіе. Всѣ мѣропріятія правительства, которыя были направлены къ возстановленію этого управленія, должны были кончиться неудачей. Обращаясь въ XVI в. къ общинному началу, какъ средству спасенія отъ злоупотребленій правительственной администраціи, московское правительство въ то же время не перестаетъ одной рукой разрушать то, что создаетъ другой. Въ самомъ дѣлѣ, процессъ объединенія земли законченъ къ этому времени, удѣлы уничтожены, иго свергнуто; въ то же время, по политическимъ соображеніямъ, свободное землевладѣніе (своеземцы) сведено почти на нѣтъ, или ограничивается, водворяется владѣніе землей несвободное, помѣстное; крестьянскія общины раздроблены, начинается процессъ уничтоженія свободныхъ общинъ. съ замѣною ихъ владѣльческими; городскія общины разъединены и слабы. И такому-то, ничѣмъ не объединенному, а скорѣе разъединяемому правительственными мѣропріятіями обществу, которое уже начинаетъ превращаться въ закрѣпощенное государеву тяглу населеніе, московское правительство хочетъ дать земское управленіе. Но и то только хочетъ; у насъ нѣтъ данныхъ утверждать, что въ XVI в. правительственное управленіе было всецѣло замѣнено выборнымъ. Политическія обстоятельства эпохи, быть можетъ, были тому помѣхой. Въ XVII в. они лучше не стали, по крайней мѣрѣ, въ первую половину. Понятное дѣло, что на практикѣ земское самоуправленіе не могло противостоять правительственному и самое большее, что могло дать—это осуществленіе возложенныхъ на него повинностей черезъ выборныхъ людей въ формѣ такъ называемаго вѣрнаго управленія. Истиннымъ самоуправленіемъ вѣрнаго управленія назвать нельзя: это тоже приказное управленіе, только личный составъ его слагается по выбору. Другой выборный институтъ—губныя учрежденія точно также въ XVII ст. модифицируется въ смыслѣ подчиненія правительственной администраціи; земское начало фигурируетъ только въ моментъ выборовъ губныхъ органовъ, а затѣмъ они тѣ же чиновники.

Между тѣмъ потребность въ замѣнѣ правительственной администраціи въ областяхъ земскимъ элементомъ чувствуется все время. Злоупотребленія ея были слишкомъ велики, чтобы не остановить на себѣ вниманіе правительства. Отсюда постоянныя колебанія, и въ XVII

даже вѣкѣ попадаются мѣстности, гдѣ управленіе исключительно выборное. Но отсутствіе въ областномъ обществѣ годныхъ элементовъ не дало развиться выборному началу, и императорской эпохѣ досталась въ мѣстномъ управленіи по наслѣдству та же неурядица, что и московской.

Московскою новизною въ области правительственной мѣстной администраціи считаются воеводы. Терминъ этотъ извѣстенъ былъ на Руси издавна. Воевода, какъ показываетъ самое происхожденіе слова, обозначаетъ лицо, стоявшее во главѣ войска. Это его древнѣйшее значеніе; позднѣе, воевода—высшій мѣстный управитель; еще позднѣе, уже въ императорскій періодъ, воевода — подчиненный органъ мѣстнаго управленія [1]). По весьма вѣроятному предположенію одного изъ изслѣдователей [2]). Иванъ IV, какъ извѣстно, стремившійся къ развитію выборнаго мѣстнаго управленія, хотѣлъ, повидимому, присмотрѣться къ новому порядку вещей и до полученія результата, въ интересахъ чисто политическихъ, посылалъ въ нѣкоторыя мѣста, гдѣ представлялась наиболѣе опасность отъ непріятельскаго нападенія, военачальниковъ съ гражданскою властью. Такимъ образомъ первоначально административныя функціи воеводъ явились исключеніемъ. Позднѣе, подъ вліяніемъ тѣхъ же политическихъ соображеній, воеводское управленіе сдѣлалось общимъ правиломъ, и въ XVII в. мы уже застаемъ однихъ воеводъ, какъ мѣстныхъ управителей· намѣстники и волостели исчезли съ средины XVI вѣка.

По способу назначенія воеводы не отличались отъ прежнихъ намѣстниковъ. Исходнымъ пунктомъ обыкновенно бывали челобитныя лица, просившагося «покормиться», въ видѣ награды за прежнюю военную службу. Самое назначеніе совершалось указомъ причемъ соблюдалась извѣстная очередь, если въ одно и то же мѣсто просилось на воеводство нѣсколько человѣкъ. Естественно, что воеводскія мѣста доставались представителямъ высшаго слоя служилаго сословія. Воеводствъ было меньше, чѣмъ ищущихъ должностей; отсюда — срочность назначенія и сравнительная ихъ краткость. Нормальнымъ срокомъ считалось 3 года, но встрѣчались и отступленія [3]) Иногда назначеніе даннаго лица воеводой происходило вслѣдствіе челобитной мѣстныхъ жителей. По той же причинѣ иногда продолжался и срокъ службы даннаго воеводы. Краткость

---

[1]) Андреевскій, назв. соч., стр. 37.

[2]) ibid.

[3]) Чичеринъ, Областныя учрежденія Россіи въ XVII в., стр. 83—89.

службы была однимъ изъ средствъ, которыми правительство думало предотвратить злоупотребленія. Въ этихъ же видахъ назначали въ одно и то же мѣсто не одного, а двухъ воеводъ одновременно, или воеводу съ дьякомъ; послѣдній, впрочемъ, не имѣлъ военной власти. Взаимныя отношенія воеводъ, ихъ товарищей, дьяковъ, закономъ опредѣлены не были. Все рѣшалось случайно, обусловливалось частными и временными потребностями [1]).

Нѣкоторое подобіе законодательной регламентаціи воеводской должности представляютъ наказы, дававшіеся воеводамъ при назначеніи на должность изъ того приказа, который вѣдалъ данную мѣстность. Всѣ наказы очень сходны между собою и, очевидно, писались по одному образцу [2]). Обыкновенно въ наказѣ указывались общія границы дѣятельности воеводы. Строгой и точной нормировки не было, да и врядъ-ли она была возможна, какъ по условіямъ времени, такъ и по условіямъ мѣста, при широкомъ разнообразіи различныхъ частей московскаго государства [3]). Обыкновенно указывался порядокъ принятія должности и перечислялись обязанности воеводы; сюда прибавлялись иногда спеціальныя порученія правительства.

Компетенція воеводъ была весьма обширная. Административныя, полицейскія и судебныя функціи возлагались на всѣхъ воеводъ. Но кромѣ того они вѣдали и другія дѣла, въ зависимости отъ мѣстности: въ пограничныхъ областяхъ—дѣла иностранныя, въ мѣстностяхъ, гдѣ были укрѣпленія и войско—дѣла военныя, гдѣ финансовое управленіе не было ввѣрено земскому элементу (вѣрное управленіе)—и дѣла финансовыя.

Административно-полицейскія обязанности воеводъ касались, главнымъ образомъ, такъ наз. полиціи безопасности. Полиція благосостоянія развита въ этотъ періодъ очень мало сравнительно съ удѣльно-вѣчевымъ. По справедливому замѣчанію одного изъ изслѣдователей, правительство XVII в. начинаетъ сознавать необходимость для подданныхъ благосостоянія, но не можетъ провести своего сознанія въ государственную дѣя-

---

[1]) Чичеринъ, назв. соч. стр. 89.

[2]) Андреевскій, назв. соч. стр. 43, прим. 19, перечисляетъ сохранившіеся списки наказовъ; тамъ же, стр. 45, прим. 20, разборъ мнѣнія Чичерина по этому вопросу.

[3]) Градовскій, Собр. соч. т. II—довольно подробно останавливается на анализѣ содержанія воеводскихъ наказовъ, стр. 395—400.

тельность [1]). Однако нѣкоторыя мѣры въ этомъ отношеніи принимались. Попеченію воеводъ ввѣрялось земледѣліе (устройство земледѣльческихъ поселеній), наблюденіе за сроками перехода крестьянъ, возвращеніе бѣглыхъ владѣльцамъ, торговая полиція (надзоръ за торговлей заповѣдными товарами, охраненіе привиллегій иностращевъ), надзоръ за мѣрами и вѣсами, пути сообщенія, ямская гоньба [2]).

Весьма важную отрасль дѣятельности воеводъ составляли ихъ судебныя функціи. Въ области уголовной юрисдикціи прежде всего имъ принадлежали функціи отчасти административнаго характера—предупрежденіе и пскорененіе разбоевъ; затѣмъ они распоряжались производствомъ слѣдствія и исполненіемъ уголовныхъ приговоровъ. Изъ дѣлъ уголовныхъ повсемѣстно суду воеводъ исключительно подлежали государственныя преступленія [3]). Въ отношеніи остальныхъ преступленій слѣдуетъ различать мѣстности, гдѣ были введены губныя учрежденія, и гдѣ этихъ учрежденій не было. Губные органы и при воеводахъ сохраняютъ свои функціи — ихъ уголовная юрисдикція не умаляется, а скорѣе расширяется, но самый характеръ губныхъ учрежденій, какъ указано выше, модифицируется: земскій элементъ сохраняетъ свое значеніе только при образованіи ихъ личнаго состава во время выборовъ. А затѣмъ они превращаются въ чисто приказныхъ людей, подчиненныхъ воеводамъ. Поэтому и въ области уголовной юрисдикціи губные органы являются помощниками воеводъ. Но въ отношеніи губныхъ дѣлъ власть воеводъ была различна: одни имѣли неограниченное право суда и наказанія, другіе въ важнѣйшихъ случаяхъ должны были ждать царскаго рѣшенья, третьи обо всѣхъ дѣлахъ были обязаны доносить въ Москву [4]). Въ уголовныхъ дѣлахъ, не губныхъ, обыкновенно власть воеводъ была шире. А тамъ, гдѣ не было губныхъ учрежденій, уголовная компетенція воеводы обнимала всѣ дѣла, но зато во многихъ случаяхъ его власть была ограничена обязанностью по важнѣйшимъ дѣламъ сноситься съ Москвою. Устойчивости и опредѣленности въ уголовной подсудности

---

[1]) Андреевскій, назв. соч. стр. 83.

[2]) Einsdem et ibid. стр. 86—91. Чичеринъ, назв. соч. стр. 178—182.

[3]) Андреевскій, назв соч. стр. 100—103. Contra Градовскій (назв. соч стр. 442) находитъ, что функціи воеводъ въ этихъ дѣлахъ ограничивались слѣдствіемъ и исполненіемъ приговора, а рѣшеніе постановлялось въ Москвѣ

[4]) Чичеринъ, назв. соч. стр. 148. Дмитріевъ (назв. соч. стр. 305) утверждаетъ, что къ смертной казни безъ разрѣшенія правительства могли присуждать только дальніе воеводы: Сибири, Астрахани и Терека.

не было. Этому въ значительной мѣрѣ способствовали различныя изъятія, спеціальная подсудность, которою пользовались многочисленныя категоріи лицъ: духовенство, иноземцы, стрѣльцы и казаки. Огромная масса населенія была изъята изъ общей подсудности [1]). Тюремное дѣло хотя и лежало непосредственно на губныхъ учрежденіяхъ, но надзоръ за ними поручался воеводамъ. Равнымъ образомъ надзору воеводъ подлежали и лица, сосланныя въ видѣ наказанія на житье въ воеводство [2]).

Въ области гражданской юрисдикціи также господствовало не мало изъятій. Привиллегированною подсудностью по дѣламъ гражданскимъ пользовалось врядъ-ли не большее количество населенія, чѣмъ по дѣламъ уголовнымъ. Въ гражданскихъ дѣлахъ власть воеводъ далеко не вездѣ была одинакова. Прежде всего всѣмъ воеводамъ предоставлялось присылать въ Московскіе суды такія дѣла, въ рѣшеніи которыхъ они почему-либо затрудняются [3]). Затѣмъ дѣла помѣстныя, вотчинныя и холопьи были вовсе изъяты изъ вѣдомства второстепенныхъ воеводъ, т. е. такихъ, при которыхъ не было дьяковъ. Такіе воеводы не могли судить иски цѣною выше 10—20 руб. [4]). Но вообще опредѣленности не было. въ отдаленныхъ крупныхъ городахъ воеводы судили и значительные иски на большія суммы [5]).

Кромѣ самаго суда въ гражданскихъ дѣлахъ на воеводъ возлагалось еще исполненіе судебныхъ рѣшеній, какъ въ тѣхъ случаяхъ, когда воевода рѣшалъ дѣло, такъ и въ тѣхъ, когда рѣшеніе исходило изъ Москвы. Наконецъ, на воеводъ же возлагались отчасти функціи такъ наз. добровольной юрисдикціи: они обязаны были наблюдать за совершеніемъ крѣпостныхъ актовъ и за отдачею кого-либо въ кабальное холопство. Безъ вѣдома воеводы нельзя было записаться въ кабальные холопы. Уложеніе 1649 г. ограничило эту функцію требованіемъ, что только грамотные воеводы могутъ давать служилыя кабалы (Ул. гл. XX, стр. 72 [6]).

---

[1]) Чичеринъ, назв. соч. стр. 153—178. Дмитріевъ—Исторія судебныхъ инстанцій 1859 г., стр. 93—103. Въ 1669 г. воеводы были совершенно устранены отъ губныхъ дѣлъ, а въ 1679 г. уничтожены губные старосты; въ 1684 г. губныя учрежденія опять возстановлены и окончательно упразднены въ 1702 г.

[2]) Андреевскій, назв. соч., стр. 103.

[3]) Ibid. стр. 105.

[4]) Дмитріевъ, назв. соч., стр. 304.

[5]) Чичеринъ, назв. соч., стр. 135. Градовскій, назв. соч., стр. 444—445.

[6]) Андреевскій, назв. соч., стр. 105—106.

Военныя функціи воеводъ считались важнѣйшими. Самое происхожденіе должности указываетъ на ея воинское значеніе. Но, конечно, военныя функціи, въ собственномъ смыслѣ слова, могли осуществлять только тѣ воеводы, которые имѣли въ своемъ распоряженіи войско; а воеводы внутреннихъ городовъ часто не имѣли при себѣ достаточно служилыхъ людей для преслѣдованія воровъ и разбойниковъ [1]).

Въ военномъ дѣлѣ воевода былъ обязанъ прежде всего принимать предупредительныя мѣры противъ нападеній непріятеля.

За симъ на воеводу же возлагается сборъ ратныхъ людей. Онъ наблюдалъ за порядкомъ отбыванья службы дворянами и дѣтьми боярскими и былъ обязанъ преслѣдовать уклонявшихся отъ службы «нѣтчиковъ». Очередные служилые люди состояли въ непосредственномъ распоряженіи воеводы. Воевода призывалъ къ службѣ добровольцевъ, такъ наз. охочихъ людей. Ему же поручался сборъ «даточныхъ людей» по приказанію изъ Москвы; обыкновенно «даточныхъ людей» собирали во время трудныхъ военныхъ обстоятельствъ по нѣсколько человѣкъ съ сохи, а съ помѣщиковъ по одному съ 50 дворовъ [2]).

Наконецъ, самое командованіе войсками возлагалось нерѣдко на воеводъ, если не было прислано особаго военачальника. Въ особенности это имѣло мѣсто при защитѣ городовъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда противъ непріятеля посылалось особенное войско подъ начальствомъ спеціальныхъ «полковыхъ воеводъ», мѣстные воеводы обязаны были оказывать имъ всяческое содѣйствіе: высылать на службу помѣщиковъ данной мѣстности, даточныхъ людей, деньги, провіантъ и т. д. [3]).

Въ нѣкоторыхъ областяхъ, преимущественно пограничныхъ, на воеводъ возлагались и дипломатическія функціи. По общему правилу, иностранныя дѣла сосредоточивались въ Москвѣ, въ Посольскомъ приказѣ, но въ видѣ исключенія они поручались и воеводамъ [4]). Обыкно-

[1]) Чичеринъ, назв. соч., стр. 115.

[2]) Андреевскій, назв. соч. стр. 57.

[3]) Чичеринъ, назв. соч. стр. 115.

[4]) Любопытный примѣръ приводитъ Андреевскій (стр. 60) изъ эпохи смутнаго времени: въ 1611 г. Новгородскій воевода князь Одоевскій, съ согласія митрополита Исидора и земскихъ чиновъ, постановилъ приговоръ объ отправленіи въ Стокгольмъ Юрьевскаго архимандрита съ уполномоченными для предложенія Русскаго престола одному изъ Шведскихъ принцевъ—Густаву-Адольфу или Карлу-Филиппу. (Приговоръ 25 декабря 1611 г. напечатанъ въ Доп къ А. И. I, № 162 и такой же приговоръ тѣхъ же лицъ отъ 27 іюля 1613 въ доп. къ А. И. II, № 4).

венно на воеводъ возлагалась встрѣча пословъ иностранныхъ государствъ на границѣ, пріемъ ихъ и доставка въ Москву, а также обратные проводы. Все это дѣлалось по особымъ инструкціямъ изъ Посольскаго приказа. Воеводамъ поручалось собирать свѣдѣнія относительно сосѣднихъ государствъ и, наоборотъ, остерегаться отъ иностранныхъ шпіоновъ. Иногда воеводамъ поручалось самое веденіе дипломатическихъ переговоровъ. Впослѣдствіи для этой цѣли назначались особыя лица, но, чтобы придать важности ихъ положенію, оффиціально ихъ титуловали намѣстниками тѣхъ или иныхъ городовъ [1]).

Въ области финансоваго управленія компетенція воеводъ представляется весьма неопредѣленною. Нѣкоторые сборы и повинности вѣдались ими исключительно (ясакъ, полоняничныя деньги); другіе были поручены земскимъ выборнымъ (такъ наз. вѣрное управленіе), частью стоявшимъ подъ контролемъ и надзоромъ воеводъ (питейные, таможенные сборы), частью отъ нихъ независимымъ.

Общимъ образомъ можно сказать, что къ вѣдомству воеводъ принадлежали всѣ предметы областного управленія. Это былъ центръ, къ которому стекались всѣ дѣла военныя, судебныя, полицейскія и финансовыя. Къ концу XVII в. они во всѣхъ отрасляхъ управленія имѣли право надзора и распоряженія. Выборныя должности стушевывались передъ «непомѣрною», по выраженію Градовскаго, властью воеводъ.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ, благодаря отсутствію законодательной регламентаціи, положеніе воеводъ отличалось сильнѣйшею неопредѣленностью. Ихъ отношенія къ центральному правительству и другъ къ другу чрезвычайно запутаны. Одни воеводы имѣли больше власти, другіе меньше; по однимъ дѣламъ въ одномъ мѣстѣ надо было сноситься съ Москвой, а въ другомъ—можно было рѣшать тѣ же дѣла на мѣстѣ и т. д. Запутанность приводила къ затрудненіямъ и облегчала злоупотребленія. Точно также и дѣлопроизводство страдало отсутствіемъ опредѣленности: не было ни общеустановленнаго порядка, ни формъ для бумагъ и отчетовъ, ни сроковъ. Все опредѣлялось обычаемъ и удобствомъ. Контроль центральнаго правительства касался главнымъ образомъ финансоваго управленія. Для записи доходовъ и расходовъ велись особыя книги, на основаніи которыхъ ежегодно посылался отчетъ; иногда, впрочемъ, посылались и самыя книги. Но опять-таки и здѣсь не было ни опре-

---

[1]) Чичеринъ, назв. соч., стр. 111—114. Андреевскій, стр. 61—63.

дѣленнаго порядка, ни формъ, ни сроковъ. Наиболѣе вѣрнымъ средствомъ контроля являлась частая смѣна воеводъ: новые воеводы обязаны были, принимая должность, учесть старыхъ и о замѣченныхъ недостаткахъ донести въ Москву [1]).

Злоупотребленія воеводъ сдѣлались общимъ мѣстомъ въ нашей литературѣ: неисполненіе закона, недоставленіе отчетовъ, нарушеніе компетенціи, лихоимство, неправосудіе, наконецъ настоящее грабительство, взятки, посулы и т. д.—все это факты, о которыхъ центральное правительство узнавало изъ безчисленныхъ жалобъ и челобитныхъ, сыпавшихся какъ изъ рога изобилія. Въ особенности колоссальны были злоупотребленія въ отдаленныхъ областяхъ, напр. въ Сибири, гдѣ за дальностью разстоянія воеводы чувствовали себя совершенно независимыми.

Непрерывно, въ теченіе всего времени существованія воеводъ, правительство ведетъ борьбу съ ихъ злоупотребленіями, прибѣгая для этого къ различнымъ средствамъ. Такъ, оно назначаетъ ихъ на возможно короткіе сроки; затѣмъ, запрещаетъ назначать воеводами мѣстныхъ землевладѣльцевъ. Сибирскимъ воеводамъ воспрещаетъ возить съ собой своихъ приближенныхъ «знакомцевъ», подъ видомъ прислуги. Воеводамъ воспрещалось сбирать кормы съ населенія и заставлять его работать на нихъ. Опредѣляется точно мѣстопребываніе воеводы, съ воспрещеніемъ его мѣнять. Воеводы и ихъ приближенные не имѣли права входить съ кѣмъ-либо въ обязательства на мѣстѣ своего служенія: имъ воспрещался заемъ денегъ и хлѣба и совершеніе всякихъ крѣпостныхъ актовъ; ограничивалось даже право покупки товаровъ; въ отношеніи Сибирскихъ воеводъ принимались болѣе строгія мѣры: при отъѣздѣ они были обязаны представить въ Сибирскій приказъ роспись своего имущества, которое брали съ собой; фактически роспись эта провѣрялась въ Верхотурской таможнѣ, и при возвращеніи изъ Сибири воевода не смѣлъ ничего привозить не показаннаго въ росписи [2]). Наконецъ, крайнею мѣрою, «крикомъ отчаянія», какъ справедливо замѣтилъ Градовскій, является призывъ правительства къ населенію — не повиноваться незаконнымъ требованіямъ воеводъ [3]).

---

[1]) Чичеринъ, стр. 267, 270, 288—290, 292, 295—296.

[2]) Чичеринъ, назв. соч., стр. 298—309.

[3]) Градовскій, Собр. соч. т. IX, стр. 82; А. А. Э. т. III, № 115; Полн Собр. Зак., № 1511.

По общему правилу воеводская должность считалась отвѣтственною. Главнымъ образомъ отвѣтственность эта касалась финансоваго управленія. Казна требовала денегъ и не разбирала, по своей-ли винѣ воевода не могъ ихъ собрать, или нѣтъ. Разъ деньги не были доставлены къ сроку въ Москву, взысканіе обращалось на воеводу и кончалось конфискаціею его имущества. Въ отношеніи другихъ поводовъ воеводской отвѣтственности опредѣленности не было. Въ наказахъ обыкновенно за всякія злоупотребленія налагается угроза царскою опалою. Иногда сюда присоединяется угроза пенею, крайнимъ раззореніемъ, конфискаціей всего имущества, даже смертью. Бывали случаи и тѣлеснаго наказанія [1]). Вопросъ объ отвѣтственности возбуждался большею частью при смѣнѣ воеводъ. Тогда новый воевода производилъ слѣдствіе о злоупотребленіяхъ стараго. Но иногда для этой цѣли посылалось изъ Москвы особое лицо. Кромѣ того отвѣтственность возбуждалась и вслѣдствіе жалобъ населенія; тогда слѣдствіе поручалось большею частью подъячимъ соотвѣтствующаго приказа [2]).

Вознагражденіе воеводъ слагалось изъ нѣкоторыхъ сборовъ, взимавшихся въ ихъ пользу, и части казенныхъ таможенныхъ доходовъ; сюда присоединялись судебныя пошлины. По рѣшеніи каждаго дѣла воевода собиралъ съ тяжущихся извѣстный сборъ (съ рубля по гривнѣ, да пересуду и праваго десятка по семи алтынъ по двѣ деньги). Эти пошлины записывались въ особыя книги, часть изъ нихъ шла воеводѣ, а остальное отсылалось въ Москву. Независимо отъ того, воеводы имѣли помѣстья [3]). Кромѣ этихъ легальныхъ доходовъ, фактически воеводы получали многіе другіе, нелегальные. Хотя кормленія оффиціально и были уничтожены, но обычай, установленный вѣками, продолжаетъ жить долгое время. Кормовъ воеводы не получали, судебныя пошлины взимали въ пользу казны (кромѣ части, предоставленной имъ), взятки были воспрещены, но оставалось множество добровольныхъ приношеній, которыми они могли нажиться. Поэтому воеводскія должности считались корыстовыми. Да и само правительство знало это и, подъ вліяніемъ старинныхъ понятій, смотрѣло на эти мѣста, какъ на такія, гдѣ служилый человѣкъ могъ поправить свое матеріальное благосостояніе [4]). Продолжая придерживаться стараго взгляда, что гражданская служба—экви-

[1]) Чичеринъ, назв. соч. стр. 335—336.

[2]) Андреевскій, 45—50.

[3]) eiusdem, 50, 105.

[4]) Чичеринъ, 84.

валентъ военной, оно выступало съ репрессіей въ тѣхъ случаяхъ, когда для увеличенія своихъ нелегальныхъ доходовъ воеводы сами прибѣгали къ притѣсненію мѣстнаго населенія. Не имѣя средствъ вознаграждать своихъ слугъ, правительство должно было терпѣть ихъ нелегальные доходы. Отсюда и страшныя злоупотребленія на этой почвѣ и лишній поводъ къ неудовольствію.

Для осуществленія своихъ многочисленныхъ обязанностей воеводы имѣли при себѣ цѣлый рядъ должностныхъ лицъ. Такъ, воеводы нѣкоторыхъ незначительныхъ «приписныхъ» городовъ подчинялись иногда воеводамъ городовъ главныхъ. Отношенія ихъ не выяснены и оставались не опредѣленными. Нерѣдко воеводы такихъ городовъ были независимы, но встрѣчались и подчиненные—воеводамъ главныхъ [1]). Затѣмъ въ распоряженіи воеводы находились приказные люди разныхъ категорій. Таковы письменные головы (въ Сибири и Астрахани), городовые приказчики и городничіе, осадные головы, засѣчные головы и приказчики, стрѣлецкіе, пушкарскіе и казачьи головы, объѣзжіе головы (нѣчто вродѣ полицейскихъ), житничные головы, ямскіе приказчики, становые приказчики, слободскіе приказчики, слободчики, острожные приказчики при соляныхъ озерахъ и т. п. [2]). Бо́льшая часть этихъ должностей была временными порученіями, которыя давались тѣмъ или инымъ лицамъ. Другія же, хотя и были постоянными но носили безсистемный, отрывочный характеръ. Иногда одно и то-же дѣло сосредоточивалось въ рукахъ нѣсколькихъ лицъ. Самый порядокъ порученія и назначенія опредѣленъ не былъ. Служилые люди были подчинены воеводѣ, а распредѣленіе ихъ по должностямъ было дѣломъ его усмотрѣнія.

Выше уже было указано, что конечнымъ результатомъ Московской политики въ дѣлѣ внутренняго управленія было полное закрѣпленіе всего населенія на службу государству въ формѣ того или иного тягла. Каждый классъ тянулъ свое тягло, не образуя въ мѣстности крупныхъ общественныхъ единицъ. Уничтоживъ удѣлы, Москва не ограничилась лишеніемъ ихъ политической самостоятельности. Она не сохранила за областями, которыя вновь къ ней присоединялись, и административнаго значенія. Все населеніе было раздроблено, всѣ порознь тянули къ Москвѣ, на мѣстахъ остались лишь слабые разъединенные обществен-

[1]) Чичеринъ, стр 341—342.

[2]) ibid., стр. 365—383.

ные союзы, въ видѣ нѣкоторыхъ свободныхъ (черныхъ) сельскихъ общинъ и городскихъ. Естественно, разъ всѣ элементы общества были централизованы, централизовалось и управленіе. Отсюда развитіе органовъ центральной администраціи, такъ называемыхъ приказовъ.

Дѣйствительное управленіе по всѣмъ рѣшительно вопросамъ мѣстнаго управленія сосредоточилось въ различныхъ московскихъ приказахъ, общегосударственныхъ, и областныхъ, между которыми опредѣленныхъ отношеній не было, а мѣстнаго управленія въ областяхъ не выработалось. На мѣстахъ остались воеводы, прежде всего, какъ исполнительные агенты центральной власти, а затѣмъ уже, какъ мѣстные управители, и земскіе выборные, всецѣло зависѣвшіе отъ правительства. Дѣятельность воеводъ сводилась къ исполненію предписаній, исходящихъ изъ Москвы, и къ надзору за отбываніемъ повинностей несвободнымъ населеніемъ. А земскіе выборные должны были исключительно собирать и отбывать различныя службы, подчиняясь частью воеводѣ, частью московскимъ приказамъ. Воевода подчинялся главнымъ образомъ назначившему его приказу; другіе правительственные агенты въ мѣстности подчинялись сплошь и рядомъ не тому же областному приказу, а приказамъ общегосударственнымъ. Отсюда путаница отношеній и постоянные конфликты компетенціи. Путаница усиливалась еще благодаря тому, что между приказами не было надлежащей іерархіи. Все зависѣло отъ степени вліятельности лицъ, стоявшихъ во главѣ. Равнымъ образомъ не было и опредѣленной іерархіи должностей въ области. Воевода, по общему правилу, стоитъ во главѣ, но рядомъ существуютъ должностныя лица, отъ него независимыя, какъ выборныя, такъ и приказныя. Отношенія ихъ не урегулированы, и путаница царитъ до самаго конца періода, пока, по выраженію Градовскаго, сильная рука Петра не вывела Россію на сколько-нибудь опредѣленный путь.

II. Періодъ Императорскій.

Начало XVIII-го вѣка въ нашей исторіи знаменуется преобразовательной эпохой Петра Великаго. Перемѣны, внесенныя имъ въ общій укладъ жизни родины, настолько важны по своему значенію, что его царствованіе является какъ-бы рубежемъ двухъ крупныхъ періодовъ исторіи Россіи· Московскаго и Императорскаго.

Основною и наиболѣе характерною чертою Петровской реформы

является заимствованіе. Не находя вокругъ себя элементовъ и средствъ для удовлетворенія своихъ широкихъ замысловъ, Петръ, естественно, обратилъ взоры на Западъ, гдѣ онъ видѣлъ осуществленіе всего, что составляло предметъ его мечтаній: военный и торговый флотъ, регулярную армію, широко развитую торговлю и промышленность, народное просвѣщеніе, словомъ, все, чего не хватало современной ему Россіи Стремленіе создать эти явленія на русской почвѣ привело къ заимствованію всего иноземнаго, начиная съ оружія и костюма и кончая государственными учрежденіями и политическими теоріями. Это заимствованіе, какъ увидимъ ниже, коснулось и мѣстныхъ учрежденій· по крайней мѣрѣ, вторая реформа ихъ (1719 г.) представляетъ собою ничто иное, какъ попытку приспособленія шведской областной администраціи къ русской жизни. Конечная цѣль, идеалъ всѣхъ реформъ преобразовательной эпохи—общее благо подданныхъ, которое должно быть достигнуто путемъ перенесенія началъ европейской культуры на русскую почву при помощи всеобъемлющей дѣятельности полицейскаго государства, гдѣ по знаменитой формулѣ: «все дѣлается для народа, но ничего посредствомъ народа». Для достиженія своихъ цѣлей реформаторъ считаетъ необходимымъ прежде всего принудительнымъ путемъ ввести въ странѣ европейскую организацію и вдвинуть ее въ среду европейскихъ державъ. Средства, которыя онъ употребляетъ для этого, указаны также Западомъ, теоріей Polizeistaat'а, частью подсказаны вѣковымъ укладомъ Московской Руси: это принужденіе во всѣхъ его видахъ, начиная съ пастырскаго увѣщанія съ церковной кафедры и царскаго указа и кончая знакомыми московскими аргументами—кнутомъ, топоромъ и висѣлицей. Принудительный характеръ реформы требуетъ привлеченія къ ней всѣхъ гражданъ государства. Тяглая организація сословій, отсутствіе корпорацій, раздробленность населенія облегчаютъ эту задачу. Петля тягла затягивается уже, государство всѣхъ требуетъ къ себѣ на службу безъ срока, на всю жизнь, лишь въ видѣ особой милости увольняя отъ военной службы негодныхъ за ранами офицеровъ, но тутъ же опредѣляя ихъ на гражданскія должности. Вмѣстѣ съ неусыпною гигантскою работою самого Преобразователя все населеніе призвано къ работѣ на общегосударственную пользу, нѣтъ ни одного элемента, который остался бы независимымъ и свободнымъ. При этомъ каждой отрасли управленія поставлены свои широкія возвышенныя задачи; теперь нѣтъ больше рѣчи о частномъ взглядѣ на власть, воеводамъ не поручается попеченіе о доходахъ государя, царя и великаго князя и о береженіи его имущества;

теперь администраціи ставится цѣлью—попеченіе о матеріальномъ, умственномъ, даже нравственномъ благосостояніи населенія; интересы государства не отожествляются съ частными интересами монарха; казна не является придворною конторою. Надо всѣмъ высоко поднято знамя государственности. Общій интересъ, польза отечества, благо всѣхъ подданныхъ—вотъ что должно составлять цѣль всѣхъ учрежденій. Ради достиженія этихъ высокихъ задачъ трудится монархъ, ради нихъ закрѣплены на службу всѣ подданные, ради нихъ льется кровь, тратятся силы и деньги—только бы возвести страну въ рангъ европейской державы и двинуть ее въ общемъ ходѣ развитія европейской культуры.

При такомъ напряженіи всѣхъ силъ государства въ періодъ внѣшней и внутренней борьбы, понятное дѣло, Петръ не могъ измѣнить положенія отдѣльныхъ классовъ населенія. Московская тяглая организація облегчала ему закрѣпощеніе сословій на службу—отсюда успѣхи крѣпостного права, окончательное смѣшеніе холоповъ съ крѣпостными, закрѣпощеніе массы свободнаго населенія и т. д., и отсюда же привлеченіе всего дворянства на пожизненную службу не на словахъ только, а на дѣлѣ. Съ другой стороны, отсутствіе корпоративныхъ союзовъ, сильныхъ общинъ, словомъ, всего, что съ такою дальновидностью искореняли московскіе государи,—все это дало Петру возможность поставить демократическое начало службы государству выше аристократическаго начала знатности происхожденія путемъ изданія табели о рангахъ.— Закрѣпостивъ дворянству сельское населеніе, правительство открываетъ всѣмъ доступъ къ пріобрѣтенію дворянскихъ правъ посредствомъ службы. Служба въ смыслѣ служенія государству поставлена выше всего, и этимъ путемъ человѣкъ самаго низкаго происхожденія могъ достигнуть самаго высокаго положенія. Но служба теперь мѣняетъ свой характеръ: изъ какого-то полупатріархальнаго служенія личности государя и великаго князя, съ частно-правовымъ оттѣнкомъ и съ пережитками древнихъ кормленій, она превращается въ опредѣленную безчисленными законодательными нормами должность, отъ начала до конца проникнутую идеею служенія не личности, а дѣлу, съ высокими, подчасъ даже неосуществимыми, задачами, съ опредѣленнымъ жалованьемъ вмѣсто кормовъ и со строжайшею отчетностью и отвѣтственностью.

Эти основныя черты Петровской реформы сказались и на организаціи его учрежденій, какъ центральныхъ, такъ и мѣстныхъ. Огромное большинство изъ нихъ заимствовано съ Запада. Изъ старыхъ со-

хранились лишь очень немногія. Затѣмъ всѣ они получили правила для своей дѣятельности въ видѣ различныхъ уставовъ, регламентовъ, инструкцій, насквозь пропитанныхъ началами полицейскаго государства. Далѣе впервые вводится разграниченіе сферъ мѣстнаго и центральнаго управленій и намѣчается отдѣленіе суда отъ администраціи. Одновременно дѣлается попытка ввести правильное административное дѣленіе страны и обособить правительственное и общественное управленіе. Наконецъ, все управленіе ставится въ рамки законности, подчиняется явному и тайному надзору и связано отчетностью и отвѣтственностью.

Конечно, какъ всегда бываетъ, эти начала далеко не во всякой реформѣ проведены съ достаточною послѣдовательностью и ясностью. Какъ увидимъ ниже, во многихъ случаяхъ широкія задачи, поставленныя органамъ управленія, оказались осуществленными только на бумагѣ; а изъ того, что было примѣнено на дѣлѣ, многое исказилось на практикѣ Нѣкоторые институты оказались прямо нежизнеспособны, иные погибли, не успѣвъ даже себя проявить. Но важно то, что впервые въ законодательствѣ были указаны руководящія общія начала, что впервые сдѣлана была попытка внести юридическую нормировку въ дѣятельность агентовъ власти, ограничить ихъ произволъ и провести въ жизнь начала законности и правопорядка, не руководствуясь смутнымъ и неопредѣленнымъ терминомъ Московской эпохи: «по старинѣ, какъ допрежь сего было». Это сознаніе потребности внести законность, порядокъ, напередъ опредѣлить общими юридическими нормами всю дѣятельность государственныхъ учрежденій, дать точку опоры въ дальнѣйшей борьбѣ съ злоупотребленіями и произволомъ и составляетъ наиболѣе видную заслугу Петровской реформы. Посмотримъ нѣсколько ближе, какъ осуществились намѣченныя ею задачи въ области мѣстнаго управленія.

Петръ Великій не сразу и не по одному плану устроилъ управленіе губерніями. За организацію этой мѣстной единицы онъ принимался два раза: въ 1708 г. и въ 1719 г. Первая реформа была удовлетвореніемъ насущной потребности даннаго момента и состоитъ изъ ряда спорадическихъ мѣръ, не связанныхъ общею идеею; вторая—явилась результатомъ извѣстнаго плана, носитъ систематическій характеръ, всесторонне и глубже охватываетъ мѣстное управленіе,—но, по ироніи судьбы, именно все, что создано второй реформой, явилось продуктомъ совмѣст-

ной работы Преобразователя и его сподвижниковъ, погибло почти безслѣдно, а безсистемныя мѣры первоначальнаго устройства мѣстнаго управленія сохранились вплоть до Екатерининскихъ реформъ.

Первый разъ терминъ «губернаторъ» въ примѣненіи къ областному правителю встрѣчается въ 1694 г. по отношеніи къ архангельскому воеводѣ Апраксину. Затѣмъ въ 1703 г. Меньшиковъ былъ назначенъ «губернаторомъ» Нетебурга Въ 1704—1705 г.г. онъ становится во главѣ Ингерманландской «губерніи». Въ 1704 г. князь Голицынъ получаетъ титулъ кіевскаго «губернатора». Но общимъ административнымъ дѣленіемъ губернія съ губернаторомъ во главѣ дѣлается только съ указа 1708 (1710) г. [1]). Въ силу этого указа вся Россія была раздѣлена на 8 губерній, въ свою очередь дѣлившихся на уѣзды.

Указомъ 28 января 1715 года было введено еще новое дѣленіе на «доли», размѣрами около уѣзда. Доли эти, впрочемъ, скоро были упразднены. При реформѣ 1719 г. число губерній было увеличено до 11, и каждая раздѣлена на провинціи. Провинцій же было образовано 50; въ свою очередь провинціи дѣлились на дистрикты. Это дѣленіе сохранилось вплоть до Екатерины II, только число губерній дошло до 18 [2]).

Главными областными правителями были генералъ-губернаторы, губернаторы и вице-губернаторы; второстепенными же, т. е. управляющими извѣстною частью губерніи, уѣздомъ, долей или провинціей, подъ начальствомъ первыхъ—оберъ-коменданты и коменданты, ландраты, вице-губернаторы, а иногда и ландрихтеры [3]).

Генералъ-губернаторами назывались начальники губерній, бывшихъ на военномъ положеніи. Обыкновенно съ этимъ титуломъ соединялись важныя должности въ сухопутномъ войскѣ или во флотѣ. Но по объему

---

[1]) Коркуновъ.—Время перваго учрежденія губерній (Журн. Мин. Нар. Просв. 1893 г. февраль).

[2]) Латкинъ—Учебникъ исторіи русскаго права, изд. 1909 г., стр. 278—280 Впрочемъ, новѣйшій изслѣдователь первой Петровской реформы мѣстнаго управленія М. М. Богословскій проводитъ ту мысль, что дѣленіе губерній на провинціи съ оберъ-комендантами во главѣ на практикѣ существовало гораздо раньше 1719 г. Образованіе ихъ онъ относитъ къ 1711 г., но оговаривается, что повсемѣстнымъ оно не сдѣлалось; юридически средней единицы, провинціи, до 1719 г не возникало. (Богословскій — Изслѣдованія по исторіи мѣстнаго управленія при Петрѣ Вел —Журн. Мин. Нар. Пр. 1903 г. сентябрь).

[3]) Мрочекъ-Дроздовскій — Областное управленіе Россіи XVIII в. изд. 1876 г., стр. 26.

и характеру власти они не отличались отъ губернаторовъ, бывшихъ, такъ сказать, основною должностью въ мѣстномъ управленіи. Начальники Архангельской губерніи получили въ видѣ исключенія титулъ вице-губернаторовъ. Наконецъ, сохраняется и старое названіе губернаторовъ воеводами въ отношеніи тѣхъ изъ нихъ, кто былъ назначенъ до реформы.

Назначеніе и смѣна губернаторовъ совершалась царскими указами. Но встрѣчались и случаи назначенія Сенатомъ. Назначеніе было безсрочнымъ, совершалось не вслѣдствіе ходатайства частнаго лица, какъ то имѣло мѣсто съ воеводами, назначенныя лица считались на государственной службѣ и получали опредѣленное жалованье (1200 руб. и 600 четвертей хлѣба въ годъ).

Названіе второстепенныхъ областныхъ правителей, стоявшихъ во главѣ частей губерніи, не установилось въ точности. Вице-губернаторы были или ближайшими помощниками губернаторовъ, состоя при нихъ, или управляли частями губерніи. Назначеніе и смѣна ихъ производилась также царскими указами. Оберъ-коменданты и коменданты были начальниками провинцій, уѣздовъ и командирами мѣстныхъ гарнизоновъ. Иногда они безразлично называются и воеводами. Опять-таки и они назначались именными указами. Разница между оберъ-комендантами и комендантами состояла въ томъ, что первому подчинялась цѣлая провинція, а второму только уѣздъ. Но установившихся отношеній не было, такъ какъ не вездѣ были однородныя учрежденія [1]). Кромѣ этихъ должностныхъ лицъ, являвшихся правительственными чиновниками, мы встрѣчаемся въ мѣстномъ управленіи и съ земскимъ выборнымъ элементомъ. Указомъ 1713 г. были введены при губернаторахъ ландратскіе совѣты. Въ большихъ губерніяхъ ландратовъ положено 12, въ среднихъ—10, въ малыхъ—8. Губернатору въ отношеніи ихъ не предоставлено правъ власти· онъ между ландратами «не яко властитель, но яко президентъ». Управленіе, слѣдовательно, дѣлается коллегіаль-

---

[1]) Мрочекъ-Дроздовскій, назв. соч. 38—50. Мнѣніе Мрочекъ-Дроздовскаго относительно оберъ-комендантовъ и комендантовъ опровергаетъ Богословскій (назв. соч. стр. 57). На основаніи архивныхъ данныхъ онъ приходитъ къ выводу, что оберъ-коменданты стояли во главѣ провинцій и соединяли въ своихъ рукахъ военную и гражданскую власть, такъ какъ они были начальниками гарнизоновъ. Наоборотъ, коменданты были чисто гражданскою властью, постепенно замѣняя воеводъ въ небольшихъ городахъ.

нымъ. Въ 1714 г. предписывается «ландраторовъ выбирать въ каждомъ городѣ или провинціи всѣми дворяны за ихъ руками». Еще за 8 лѣтъ до учрежденія должности ландратовъ, въ 1702 г., Петръ, уничтоживъ губныхъ старостъ, вводитъ выборный элементъ въ мѣстное управленіе въ формѣ такъ называемыхъ «дворянскихъ совѣтовъ», которые должны были быть образованы при всѣхъ воеводахъ. Эти совѣты избирались всѣми помѣщиками и вотчинниками области въ количествѣ, опредѣленномъ закономъ (4—2 ч.). Совѣтъ, совмѣстно съ воеводою, управлялъ областью, осуществляя какъ судебныя, такъ и административныя функціи. Но, за отсутствіемъ въ мѣстности должнаго количества годныхъ элементовъ, дворянскіе совѣты далеко не вездѣ были созданы на дѣлѣ. Во многихъ случаяхъ, вмѣсто выборовъ, составъ ихъ пополнялся по назначенію отъ правительства. Самая роль этихъ совѣтовъ оставалась невыясненною, и фактически они подпали сильному вліянію воеводъ.

Позднѣе, съ учрежденіемъ губерній, дворянскіе совѣты превратились въ ландратскіе, но остались выборнымъ учрежденіемъ. Ландраты должны были по закону избираться мѣстными дворянами изъ своей среды и утверждались Сенатомъ Въ нѣкоторыхъ случаяхъ встрѣчаются и ландраты по назначенію. Въ началѣ XVIII в. продолжаетъ еще жить укоренившійся вѣками взглядъ на гражданскую службу, какъ на эквивалентъ военной. Отставныхъ офицеровъ, которые по старости или за ранами дѣлались неспособными къ военной службѣ, предписывалось опредѣлять въ разныя губернскія должности, въ томъ числѣ и въ ландраты, для прокормленія[1]). Первоначальное значеніе ландратовъ, какъ участниковъ губернаторскаго управленія, измѣнилось впослѣдствіи съ учрежденіемъ «долей», во главѣ которыхъ были поставлены ландраты. Одновременно были уничтожены оберъ-коменданты и коменданты въ городахъ, гдѣ не было гарнизоновъ. Послѣ этого ежемѣсячно присутствовали въ совѣтѣ двое ландратовъ, а общій съѣздъ ландратовъ губерніи собирался разъ въ годъ[2]).

Кромѣ ландратовъ встрѣчаются въ мѣстномъ управленіи эпохи пер-

---

[1]) Указъ 22 марта 1716 г. (П. С. З. № 3003).

[2]) Мрочекъ-Дроздовскій, назв. соч. стр. 55—66. Богословскій идетъ еще дальше и утверждаетъ, что выборныхъ ландратовъ на практикѣ никогда не было (назв. соч. стр. 82). Точно также онъ находитъ, что ландратскіе совѣты не имѣли никакого практическаго значенія.

вой Петровской реформы еще «ландрихтеры» (учреждены въ 1713 г.). Выборное начало въ учрежденіи этой должности роли не играетъ. Ландрихтеры назначались Сенатомъ, по представленію губернатора. По общему правилу, на губернію полагался одинъ ландрихтеръ, но встрѣчалось и болѣе. Ландрихтеръ состоялъ въ распоряженіи губернатора, но былъ изъятъ изъ его юрисдикціи и подлежалъ суду Сената. Компетенція ландрихтеровъ главнымъ образомъ обнимала судебныя функціи, но, такъ какъ въ разсматриваемую эпоху только зарождается отдѣленіе суда отъ администраціи, имъ поручались и функціи административныя, главнымъ образомъ, по финансовому управленію. Находясь въ распоряженіи губернаторовъ, ландрихтеры принимали участіе въ общемъ губернскомъ управленіи и могли замѣнять губернаторовъ [1]).

Компетенція всѣхъ областныхъ правителей была въ сущности одна и та же: первостепенные начальники вѣдали болѣе обширную территорію, второстепенные — меньшую. Но сущность власти оставалась одна и та же. Кругъ дѣятельности областныхъ правителей обнималъ дѣла административныя и судебныя. На челѣ административныхъ обязанностей могутъ быть поставлены тѣ, которыя сводились къ удовлетворенію общегосударственныхъ потребностей — таковы были дѣла военнаго и финансоваго управленія. Обстоятельства чисто внѣшней политики вызывали потребность въ войскѣ и деньгахъ, и естественно на этотъ предметъ больше всего обращено вниманіе центральнаго правительства. Отсюда постоянныя требованія его къ мѣстнымъ органамъ — заботиться о сборѣ войска и денегъ, и эта забота сказывается въ преобладаніи финансовыхъ и военныхъ функцій въ ихъ компетенціи.

Созданіе регулярной арміи вызвало къ жизни рекрутскіе наборы (учреждены 20 февраля 1705 г.). Съ 1710 г. наборы были возложены на начальниковъ губерній съ подчиненіемъ впослѣдствіи надзору Сената. Губернаторы руководили наборами, и центральное правительство сносилось по этому поводу только съ ними, и на нихъ лежала вся отвѣтственность за наборъ. Въ связи съ наборомъ стояло содержаніе рекрутъ, обученіе ихъ строю, приводъ и отводъ, юрисдикція по дѣламъ о побѣгахъ и завѣдываніе натуральными повинностями, связанными съ содержаніемъ арміи. Все это лежало на мѣстной администраціи. Кромѣ того она же завѣдывала и регулярнымъ войскомъ (ландмилиціею) и принимала участіе въ постройкѣ крѣпостей.

[1]) Мрочекъ-Дроздовскій, назв. соч., стр. 51—54.

Не менѣе важное значеніе правительство придавало финансовому управленію. Сборъ и доставка налоговъ и податей разнаго рода лежали на губернаторахъ. На нихъ же былъ возложенъ надзоръ за таможеннымъ и кабацкимъ дѣломъ, по прежнему остававшимся въ рукахъ выборнаго управленія (Бурмистерская Палата и Земскія Избы въ городахъ), и завѣдываніе соляною регаліей и казенными оброчными статьями.

Губернаторы являлись начальниками мѣстной полиціи и на нихъ возлагались спеціальныя полицейскія обязанности, главнымъ образомъ по охраненію безопасности. Въ равной мѣрѣ надѣлены были полицейскими обязанностями и всѣ подчиненные имъ управители. Преслѣдованіе и искорененіе разбоевъ и грабежей, розыскъ и поимка бѣглыхъ ставились на первомъ планѣ. Особенное вниманіе обращалось на охраненіе населенія отъ повальныхъ болѣзней и отъ пожаровъ.

Почтовое дѣло также лежало на губернаторахъ.

Отношеніе мѣстнаго управленія къ церкви касалось частью вопросовъ религіозныхъ (надзоръ за исполненіемъ населеніемъ церковныхъ обрядовъ, охраненіе благочинія), частью матеріальныхъ нуждъ церкви (содержаніе духовенства, постройка церквей).

Въ видѣ исключенія на губернаторовъ возлагались иногда нѣкоторыя обязанности и по вопросамъ внѣшней политики, главнымъ образомъ, конечно, исполнительнаго характера: относительно пріема и проводовъ иностранныхъ пословъ, сношеній съ пограничными инородцами на окраинахъ, принятія мѣръ по охранѣ границы, вопросы о натурализаціи иностранцевъ (съ разрѣшенія Сената) и т. п. [1]).

Одною изъ важнѣйшихъ обязанностей мѣстнаго управленія разсматриваемой эпохи былъ судъ. Хотя въ моментъ перваго учрежденія губерній попытки отдѣленія суда отъ администраціи не было, но нѣкоторыя нововведенія проведены и въ это время. По общему правилу судебныя функціи входили въ компетенцію всякаго мѣстнаго начальника. Но уже указомъ 21 марта 1714 г. указана система четырехъ инстанцій: 1) комендантъ (подъ которымъ въ данномъ случаѣ, очевидно, разумѣется всякій второстепенный областной правитель), 2) губернаторъ, 3) Сенатъ (Расправная Палата его) и 4) Государь. Минуя низшія инстанціи, допускались жалобы непосредственно Государю, по указу 25 января

[1]) Мрочекъ-Дроздовскій, назв. соч., стр. 150, 168—177, 247, 267, 291, 329, 327, 332—337.

1715 г., въ трехъ случаяхъ: 1) злоумышленія противъ его Особы, 2) бунта и 3) расхищенія казны. Затѣмъ рѣшенія областныхъ правителей по судебнымъ дѣламъ обязательно должны были быть коллегіальны. Таковъ смыслъ должности ландратовъ, учрежденныхъ при главныхъ и второстепенныхъ начальникахъ. Рѣшеніямъ обязательно долженъ предшествовать диспутъ, и приговоръ, постановленный единолично, или безъ диспута, считался ничтожнымъ [1]).

Для осуществленія своихъ многочисленныхъ функцій областные правители имѣли особыя канцеляріи (губернскія, провинціальныя, приказныя избы) Для полицейскихъ и слѣдственныхъ дѣлъ существовали особые съѣзжіе дворы. Канцеляріи состояли въ завѣдываніи дьяковъ, которые иногда называются секретарями. Въ подчиненіи у дьяковъ были подъячіе разныхъ степеней. Затѣмъ для дѣлъ не-канцелярскихъ въ распоряженіи губернатора состояли различные коммиссары, провіантмейстеры, счетчики, надсмотрщики, приказчики. Всѣ эти чиновники состояли на службѣ и получали опредѣленное жалованье различныхъ окладовъ [2]).

Выше уже было указано, что въ умахъ людей разсматриваемой эпохи продолжаетъ еще жить старый Московскій взглядъ на гражданскую службу, какъ на эквивалентъ военной. Но правительство уже не раздѣляетъ этого взгляда и проводитъ новое воззрѣніе, что прежнихъ заслугъ недостаточно, а необходимо добросовѣстное исполненіе должности.

По общему правилу службою государству въ широкомъ смыслѣ обязано все населеніе безъ исключенія. Въ частности дворянское сословіе обязано пожизненно состоять на государственной службѣ. За это оно владѣетъ и пользуется крѣпостными крестьянами. Поэтому основнымъ обезпеченіемъ должностныхъ лицъ изъ дворянъ являлось не жалованье, получаемое на службѣ, а ихъ населенныя имѣнія. Но такъ какъ далеко не одни дворяне состояли на службѣ, то вводится жалованье въ опредѣленныхъ размѣрахъ, по чинамъ и должностямъ. Жалованье производилось деньгами и хлѣбомъ. Однако на практикѣ, вслѣдствіе скудости денежныхъ средствъ казны и непомѣрныхъ расходовъ на другія нужды, жалованье чиновникамъ платилось очень неаккуратно. Отчасти этому способствовало сравнительно обезпеченное положеніе большинства изъ

---

[1]) Мрочекъ-Дроздовскій, назв. соч. 293, 301, 303.

[2]) Eiusd. et ibid. p. 72, 79, 83, 93—102.

нихъ, такъ какъ дворяне содержали себя на счетъ своихъ населенныхъ имѣній.

Все мѣстное управленіе состояло подъ контролемъ Сената. Главное, почти исключительное, вниманіе удѣлялось финансовымъ отчетамъ. Отчетность въ другихъ дѣлахъ не выработалась въ опредѣленный порядокъ. она производилась спорадически, по спеціальнымъ сенатскимъ запросамъ. Но и финансовая отчетность не отличалась благоустройствомъ. Контроль Сената ограничивался дѣятельностью губернаторовъ, которые считались единственными отвѣтственными должностными лицами въ мѣстномъ управленіи. Они обязаны были представлять третныя и годовыя вѣдомости. Сенатъ требовалъ представленія подлинныхъ приходорасходныхъ книгъ. За исполненіемъ своихъ требованій Сенатъ слѣдилъ весьма строго, и отвѣтственность за неисполненіе была не пустымъ звукомъ. Штрафы и аресты составляли обыкновенное явленіе. Въ отношеніи низшихъ служащихъ практиковалось и тѣлесное наказаніе. Главнымъ поводомъ отвѣтственности, кромѣ финансовыхъ недочетовъ, были неисправности въ рекрутскихъ наборахъ. Опредѣленности въ степени отвѣтственности было, конечно, болѣе, чѣмъ въ XVII в., но иногда встрѣчаются и глухія угрозы: жестокое наказаніе, истязанія безъ пощады и т. п.

Кромѣ неисполненія требованій центральнаго правительства, отвѣтственность областныхъ правителей вызывалась ихъ злоупотребленіями, которыя доходили до громадныхъ размѣровъ. Достаточно вспомнить одно дѣло о подвигахъ Сибирскаго губернатора кн. Гагарина. Но въ этихъ случаяхъ назначались самимъ Государемъ особые слѣдователи и особыя судебныя коммиссіи, а общаго порядка не было [1]).

Такова, въ общихъ чертахъ, первая реформа Петра Великаго въ области мѣстнаго управленія. По существу своему она носитъ спорадическій характеръ: въ 1702 г. отмѣняются губныя учрежденія и вводятся дворянскіе совѣты при воеводахъ; въ 1708—10 создается административное дѣленіе—на губерніи, и должность губернатора, уже существующая мѣстами, вводится, какъ общее учрежденіе; въ 1713 создается должность ландратовъ, какъ участниковъ управленія губерніей въ формѣ ландратскихъ совѣтовъ; въ 1715 эта должность мѣняетъ свой характеръ: вводится новое административное дѣленіе—доли, и

[1]) Мрочекъ-Дроздовскій, назв. соч., стр. 339—350.

ландраты ставятся во главѣ долей; за два года до этого, въ 1713 г., возникаетъ должность ландрихтеровъ, съ характеромъ неяснымъ и неопредѣленнымъ. Доли вскорѣ упраздняются и т. д. Словомъ, сразу видно отсутствіе плана, системы [1]). Учрежденія этой эпохи носятъ переходный характеръ. это попытка внести порядокъ въ хаосъ Московскаго управленія Неопредѣленность въ реформѣ мѣстнаго управленія рѣзче всего сказывается въ отсутствіи однообразнаго наименованія областныхъ правителей равнаго положенія· генералъ-губернаторы, вице-губернаторы въ одинаковой мѣрѣ замѣнили полновластныхъ воеводъ предыдущей эпохи. То же самое и въ вопросѣ коллегіальнаго управленія: видна попытка ограниченія власти единоличныхъ правителей коллегіальнымъ, даже земскимъ элементомъ въ видѣ дворянскихъ и ландратскихъ совѣтовъ, но развитія и опредѣленности она не получила.

---

[1]) Современные изслѣдователи Петровской реформы—Милюковъ („Государственное хозяйство Россіи...“), а за нимъ Богословскій („Изслѣдованія по исторіи мѣстнаго управленія при Петрѣ Великомъ“, Журн. Мин. Нар. Просв. 1903 г. сентябрь, стр. 62), держатся иного мнѣнія. Изъ одного документа, относящагося къ частному случаю, П. Н. Милюковъ дѣлаетъ выводъ, что существовалъ цѣлый планъ первой областной реформы. Планъ этотъ заключался въ слѣдующемъ. Имперія дѣлится на 8 губерній съ губернаторами во главѣ; подъ губернаторомъ стоятъ 4 „губернскія персоны“: оберъ-комендантъ, который вѣдаетъ военное дѣло, оберъ-коммисаръ—денежные сборы, оберъ-провіантъ—хлѣбные сборы и ландрихтеръ—губернскій судья. Низшее административное дѣленіе—уѣздъ съ комендантомъ во главѣ (назв. соч., стр. 354—355). На практикѣ однако же—въ чемъ согласны и оба указанные автора—этотъ планъ не осуществился; изъ всѣхъ же мѣръ по мѣстному управленію до 1719 г. скорѣе можно заключить объ отсутствіи вообще какого-либо плана· Въ особенности это бросается въ глаза въ сравненіи съ реформою 1719 г Для послѣдней не только былъ составленъ планъ, но проекты ея подробно обсуждались Сенатомъ. (Объ этомъ см. Милюковъ, назв. соч., стр. 614—625). На практикѣ, конечно, этотъ планъ потерпѣлъ извѣстныя модификаціи, но въ общемъ реформа 1719 г. отличается извѣстною стройностью и систематичностью, чего никакъ нельзя сказать про реформу 1708 г. Между тѣмъ, изслѣдователь реформы 1719 г. М. М. Богословскій, ярко очертившій ее съ бытовой стороны и выяснившій ея положительныя стороны· логически правильное расчлененіе частей управленія и единство системы, въ то же время утверждаетъ, что она проходила безсистемно и не имѣла планомѣрности („Областная реформа Петра Великаго“, ср. стр. 37 и 38). Но возможны-ли подчеркнутыя авторомъ положительныя стороны реформы безъ заранѣе обдуманнаго плана дѣйствій? Думается, что нѣтъ. Конечно, съ современной точки зрѣнія, и вторая реформа оказывается несостоятельною, да и оказалась такою тотчасъ по введеніи въ дѣйствіе, но, сравнительно съ первой, эта реформа существенно отличается порядкомъ и систематичностью

Въ реформѣ 1708 года сказывается отчасти и намекъ на отдѣленіе суда отъ администраціи: по крайней мѣрѣ, должность ландрихтеровъ, какъ показываетъ самое ея названіе, очевидно, должна была быть судебною. Но всѣ эти начала проявляются отрывочно, каждая отдѣльная мѣра не стоитъ въ связи съ другими, не замѣтно обдуманнаго плана Политическія обстоятельства даннаго историческаго момента требовали тѣхъ или иныхъ мѣръ въ мѣстномъ управленіи для удовлетворенія насущныхъ потребностей минуты, и одно громоздилось на другое, лишь-бы были исполнены требованія центральнаго правительства о присылкѣ рекрутъ и денегъ. Общее напряженіе силъ государства въ борьбѣ съ внѣшними врагами не давало возможности систематически заняться внутреннимъ управленіемъ.

Въ основаніи второй областной реформы Петра Великаго лежатъ проекты, составленные, по его порученію, Фикомъ и Люберасомъ и разсмотрѣнные затѣмъ Сенатомъ. По существу своему это была попытка приспособленія къ русской жизни иностранныхъ учрежденій. За образецъ были приняты учрежденія шведскія, считавшіяся въ ту эпоху наилучшими по своей организаціи. Шведскія коллегіи были пересажены на русскую почву и должны были замѣнить центральныя учрежденія стараго порядка—приказы. Шведская же система мѣстной администраціи должна была съ извѣстными модификаціями быть введена и въ областномъ управленіи [1]).

Началось съ того, въ 1719 г. вся Россія была раздѣлена на провинціи, приблизительно одинаковаго размѣра. Дѣленіе на провинціи существовало и раньше, съ 1710 по 1715 г., когда во главѣ ихъ стояли оберъ-коменданты, но оно не было повмѣстнымъ и въ 1715 г. было замѣнено дѣленіемъ на доли, также вскорѣ упраздненныя. Въ 1719 г. дѣленіе на провинціи дѣлается общимъ; сверхъ того каждую изъ провинцій предполагалось раздѣлить на равномѣрные дистрикты.

Отношеніе провинцій 1719 г. къ прежнимъ губерніямъ представляется неяснымъ. Отчасти провинція—часть губерніи, отчасти—самостоятельная административная единица. Во главѣ провинцій были поставлены воеводы, получившіе въ томъ же 1719 г. особую инструкцію. Во главѣ губерній по прежнему остались губернаторы и генералъ-губернаторы (въ пограничныхъ мѣстностяхъ). Формально губер-

[1]) Подробности объ этихъ проектахъ у Милюкова, назв. соч. гл. 8 § 32—36.

наторы сохранили свое значеніе, какъ начальники воеводъ, тѣмъ болѣе, что на нихъ продолжала лежать вся отвѣтственность за управленіе губерніею, включая и провинціи. Фактически воеводы пользовались значительною самостоятельностью [1]).

Воеводы всегда получали назначеніе изъ Сената [2]). Компетенція ихъ по инструкціи 1719 г., можно сказать, носитъ всеобъемлющій характеръ. Во 1-хъ, они вѣдаютъ дѣла военныя: береженье отъ шпіоновъ и измѣны и заботы о крѣпостномъ строеніи (ст. 2, 3, 7 и 10); расквартированіе войскъ и разсмотрѣніе могущихъ возникнуть пререканій и обидъ (ст. 8, 11, 45); во 2-хъ, дѣла казеннаго управленія: наблюденіе за казенными заводами (ст. 9), рудными дѣломъ (ст. 38), за собираніемъ и исправнымъ поступленіемъ доходовъ (ст. 23—30); въ 3-хъ, полицію благосостоянія матеріальнаго: попеченіе о городскихъ хозяйствахъ и управленіи черезъ ратуши (ст. 18), наблюденіе за правильностью мѣръ, вѣсовъ и монетъ (ст. 16), попеченіе о развитіи мѣстной промышленности и торговли (ст. 17), наблюденіе за исправностью дорогъ; наблюденіе за помѣщиками и преслѣдованіе раззорителей (ст. 31); въ 4-хъ, полицію благосостоянія духовнаго: попеченіе о пользахъ и преимуществахъ церкви, о народномъ образованіи (ст. 4); въ 5-хъ, полицію безопасности: охраненіе правъ и безопасности мѣстныхъ жителей (ст. 13, 14), преслѣдованіе гулящихъ людей и нищихъ (ст. 19, 20, 21) и нѣкоторое участіе въ дѣлахъ судебныхъ: «хотя ему, воеводѣ, не надлежитъ ссоръ тяжебнаго дѣла между поддапныхъ судить и рядить и судьямъ въ расправѣ ихъ помѣшательства чинить (ст. 5), но на него возлагается: 1) смотрѣніе, чтобы не было волокиты, 2) отсылка преступниковъ къ суду и 3) распоряженіе по приведенію въ дѣйствіе приговоровъ [3]).

Реформа 1719 г. характеризуется чертами большей дифференціаціи функцій въ мѣстномъ управленіи; наряду съ воеводами мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ другихъ административныхъ чиновниковъ, которымъ поручены спеціальныя обязанности подъ общимъ надзоромъ воеводы. Таковы: камериръ, бывшій, по выраженію инструкціи, «знатнѣйшимъ ка-

---

[1]) По этому поводу любопытные матеріалы приведены Богословскимъ Областная реформа Петра Великаго стр. 76—83 гдѣ авторъ старался доказать полную независимость воеводъ отъ губернаторовъ.

[2]) Богословскій, назв. соч. стр 85 прим.

[3]) Полн. Собр. Зак. № 3.294.

мернымъ чиновникомъ въ провинціи [1]); камериръ стоялъ въ зависимости отъ Камеръ-Коллегіи и завѣдывалъ мѣстными сборами; рентмейстеры — управлявшіе провинціальными казначействами — рентереями; провіантмейстеры — завѣдывавшіе мѣстными хлѣбными магазинами; ландмессеръ—межевой землемѣръ; земскіе коммиссары (о нихъ ниже). Кромѣ того выдѣлились органы спеціальной администраціи: духовное управленіе имѣло своихъ «коммиссаровъ синодальной конторы»; дворцовое—прикащиковъ дворцовыхъ вотчинъ; лѣсное—вальдмейстеровъ; предполагалось ввести и особое горное управленіе; наконецъ, цѣпь мѣстныхъ областныхъ чиновниковъ замыкалась провинціалъ-фискаломъ съ подчиненными ему фискалами по городамъ [2]).

Весьма важнымъ нововведеніемъ реформы 1719 г. была попытка отдѣленія суда отъ администраціи. Во главѣ всѣхъ судебныхъ учрежденій былъ поставленъ Сенатъ, какъ высшая надзирающая и апелляціонная инстанція. За нимъ шла юстицъ-коллегія, имѣвшая, во 1-хъ, значеніе современнаго Министерства Юстиціи, а во 2-хъ—являвшаяся вторымъ послѣ Сената судебнымъ трибуналомъ. Въ мѣстныхъ учрежденіяхъ были образованы двѣ судебныя инстанціи. апелляціонную составлялъ—надворный судъ (въ Петербургѣ, Москвѣ, Казани, Курскѣ, Ярославлѣ, Воронежѣ, Нижнемъ-Новгородѣ, Смоленскѣ, Тобольскѣ, Енисейскѣ и гофгерихтъ въ Ригѣ); первую инстанцію—разные нижніе суды; таковы были: до 1722 г. провинціальные суды (коллегіальные, подъ предсѣдательствомъ оберъ-ландрихтеровъ, въ составѣ 2—4 ассессоровъ) и единоличные судьи (городовые или земскіе) [3]); послѣ (указы 12 марта и 4 апрѣля 1722) провинціальные суды и городовые судьи отмѣнены; ихъ должны были замѣнить воеводы, съ участіемъ одного или двухъ ассессоровъ, а въ болѣе отдаленныхъ городахъ воевода же могъ учредить судебнаго коммиссара, вполнѣ ему подчиненнаго и съ очень ограниченною юрисдикціею (до 50 руб.) [4]).

Компетенція Сената, какъ судебнаго учрежденія, по общему правилу, обнимала дѣла апелляціонныя. Но, въ видѣ исключенія, онъ фигурировалъ иногда и въ качествѣ первой инстанціи. Опредѣленныхъ правилъ на этотъ счетъ не было; вѣрнѣе всего, онъ являлся первою инстанціею,

---

[1]) П. С. З. № 3.396.

[2]) Богословскій, назв. соч. стр. 43.

[3]) Ibid. p. 186.

[4]) Ibid. p. 235—236.

по особому каждый разъ повелѣнію Государя, главнымъ образомъ въ процессахъ политическихъ [1]).

Юстицъ-коллегія, подобно Сенату, являлась частью апелляціонной инстанціей, частью первой. Въ послѣднемъ случаѣ она отличалась отъ Сената тѣмъ, что Сенатъ превращался въ первую инстанцію по Высочайшему повелѣнію, а Юстицъ-коллегія функціонировала въ качествѣ таковой въ силу закона. Во 1-хъ, она была первой инстанціей для г. Петербурга, а во 2-хъ, для иноземцевъ, служившихъ въ коллегіяхъ. Надворные суды служили первою инстанціею для всѣхъ дѣлъ своего города, затѣмъ для преступленій должностныхъ и для дѣлъ по доносамъ фискаловъ. Для всѣхъ остальныхъ дѣлъ они были инстанціею апелляціонною [2]).

Первою инстанціею по всѣмъ гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ являлись разнаго рода нижніе суды. Обширность ихъ компетенціи объясняется развитіемъ апелляціоннаго производства. Во 1-хъ, важнѣйшія уголовныя дѣла, за которыя полагалась смертная казнь или политическая смерть, обязательно шли на ревизію и утвержденіе надворныхъ судовъ. Во 2-хъ, нижній судъ, по собственной иниціативѣ, встрѣтивъ затрудненіе въ рѣшеніи дѣла, могъ передать его въ высшую инстанцію. Въ 3-хъ, иниціатива ревизіи могла исходить отъ высшей инстанціи. Четвертый случай составляла апелляція сторонъ, при чемъ обязательно требовалось обвиненіе судей низшей инстанціи; но для такой апелляціи необходимо было, чтобы дѣло было рѣшено въ низшемъ судѣ [3]).

Наконецъ, изъ общей подсудности былъ рядъ изъятій: такъ, дѣла политическія вѣдались Преображенскимъ приказомъ и Тайною Канцеляріею; затѣмъ, преступленія по должности были подсудны той коллегіи, въ вѣдѣніи которой состояло данное должностное лицо; поземельные споры вѣдала вотчинная коллегія; населеніе церковныхъ земель судилось у своей администраціи, дворцовыхъ управителей дворцовыхъ вотчинъ и т. д.

Выше было указано на попытку Петра Великаго ввести выборный элементъ въ составъ областнаго управленія. Таковы были дворянскіе совѣты при воеводахъ и ландратскіе совѣты при губернаторахъ. Сюда

---

[1]) Петровскій. „О Сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго“ 1876 г. стр. 253—254.

[2]) Богословскій, наз. соч. р. 198.

[3]) Ibid. p. 214—219.

же слѣдуетъ отнести и должность земскаго выборнаго коммиссара отъ земли. Этого выборнаго коммиссара необходимо отличать отъ земскаго коммиссара, назначаемаго камеръ-коллегіею въ областныхъ учрежденіяхъ 1719 г. Послѣдній стоялъ во главѣ части провинціи—дистрикта и продолжалъ функціонировать на ряду съ выборнымъ коммиссаромъ Дистриктъ земскаго коммиссара по объему своему напоминаетъ прежній уѣздъ. Компетенція коммиссара по инструкціи 1719 г. обнимаетъ собою дѣла финансовыя и полицейскія въ широкомъ смыслѣ [1]). Судебной власти онъ не имѣетъ, «до юстиціи дѣла не имѣть». Его обязанности въ отношеніи суда сводятся къ вспомогательнымъ функціямъ: поимка и задержаніе преступниковъ, исполненіе судебныхъ рѣшеній, доставленіе справокъ и т. д. Полицейскія обязанности коммиссара развиты въ инструкціи весьма подробно. Въ его непосредственномъ вѣдѣніи находится выборная сельская полиція. На него возложено охраненіе въ уѣздѣ безопасности. Онъ обязанъ заботиться объ исполненіи населеніемъ повинностей, сбирать подати и налоги, взыскивать недоимки и передавать деньги въ областный центръ. Инструкція останавливается и на такъ называемой полиціи благосостоянія: пути сообщенія, народное просвѣщеніе, народная нравственность, матеріальное благосостояніе населенія—все это ввѣрено попеченію земскаго коммиссара [2]). Онъ въ полномъ смыслѣ является прообразомъ земскаго капитанъ-исправника позднѣйшаго времени.

Возникновеніе земскихъ выборныхъ коммиссаровъ отъ земли стоитъ въ связи съ введеніемъ подушной подати; послѣдняя, какъ извѣстно, должна была имѣть спеціальное назначеніе—расходоваться исключительно на содержаніе арміи. Полки были росписаны по провинціямъ, и каждая провинція имѣла непосредственныя сношенія съ начальствомъ расквартированныхъ въ ней воинскихъ частей. Для рѣшенія всѣхъ вопросовъ, связанныхъ съ содержаніемъ арміи мѣстнымъ населеніемъ, дворянству данной провинціи предписывалось избрать особаго земскаго коммиссара, который такимъ образомъ явился посредствующимъ звеномъ между полковою администраціею и мѣстнымъ населеніемъ [3]). «Пла-

[1]) П. С. З. № 3295.

[2]) Богословскій, назв. соч. 141—163.

[3]) Первый указъ о подушной подати и расположеніи полковъ, гдѣ упоминается коммиссаръ отъ земли, состоялся 28 ноября 1718 г. (Богословскій, стр. 405).

катомъ» 1724 г. и изданными въ томъ же году инструкціями полковничьей и земскому коммиссару—закрѣплены были законодательнымъ путемъ порядокъ сбора подушной подати, распредѣленія полковъ и должность выборнаго коммиссара [1]). Выборъ земскаго коммиссара и самая дѣятельность его были поставлены подъ надзоръ полкового начальства. Срокъ выборовъ былъ одинъ годъ, но допускалось переизбраніе. Земскій коммиссаръ ежегодно обязанъ былъ отдавать отчетъ обществу своего дистрикта и считался передъ нимъ отвѣтственнымъ. Избирательный съѣздъ могъ привлечь его къ отвѣтственности и самъ являлся въ этомъ случаѣ судебнымъ трибуналомъ. Составъ съѣзда слагался обыкновенно изъ дворянъ, но въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ дворянства не было, выборы производились «обывателями». Компетенція земскаго выборнаго коммиссара первоначально обнимала исключительно вопросы финансоваго управленія, да и то въ ограниченныхъ предѣлахъ. Онъ являлся главнымъ образомъ сборщикомъ подушной подати. Изданная для него инструкція 1724 г. касается только техники порученнаго ему дѣла. Вмѣстѣ съ тѣмъ на коммиссара возлагается и сборъ другихъ повинностей, связанныхъ съ содержаніемъ арміи (напр. фуражной). Указами послѣдующихъ годовъ коммиссарамъ поручаются рекрутскіе наборы, кругъ дѣятельности ихъ расширяется и начинаетъ охватывать рядъ полицейскихъ функцій, не имѣющихъ ничего общаго съ военнымъ дѣломъ.

Въ противоположность земскому коммиссару по назначенію, выборный коммиссаръ имѣлъ нѣкоторыя судебныя функціи. совмѣстно съ полковникомъ онъ разсматривалъ дѣла о столкновеніяхъ мѣстныхъ жителей съ военными.

Въ отношеніи мѣстной администраціи выборный коммиссаръ былъ независимъ. Онъ подчинялся военному начальству и камеръ-коллегіи. Отъ воеводы и камерира онъ не зависѣлъ. Земскіе коммиссары по назначенію продолжаютъ существовать наряду съ выборными, и взаимныя отношенія старыхъ и новыхъ органовъ, связанныхъ съ введеніемъ подушной подати, остаются невыясненными [2]).

Воеводскіе и ландратскіе совѣты, выборные коммиссары по смыслу законодательныхъ актовъ, создавшихъ эти учрежденія, представляли собою попытку дать въ мѣстномъ управленіи участіе одному сословію,

[1]) П. С. З. №№ 4.555,3.901, 4.906.

[2]) Богословскій, назв. соч. стр. 404—443.

именно дворянскому. Но законодательство Петровской эпохи не могло оставить безъ вниманія и другія сословія. Находя всюду «разсыпанныя храмины», законодатель стремился по возможности ихъ собрать, дать организацію и связать службою на пользу государству.

Въ сущности говоря, реформа Петра Великаго въ мѣстномъ управленіи начинается съ городского самоуправленія: указы 1699 г. объ учрежденіи Бурмистерской Палаты или Ратуши въ Москвѣ и Земскихъ избъ въ городахъ на 9 лѣтъ предупредили введеніе губернаторскаго управленія Бурмистерская Палата, по смыслу указа 1699 года, должна была замѣнить, въ качествѣ центральнаго учрежденія, тѣ изъ московскихъ приказовъ, которые вѣдали торгово-промышленный классъ. Земскія избы въ городахъ должны быть ея органами въ провинціяхъ. Составъ новыхъ учрежденій былъ исключительно выборный: бурмистры избирались всѣмъ торгово-промышленнымъ и сельскимъ населеніемъ города и уѣзда. Выборы происходили ежегодно, и избиратели были отвѣтственны за избранныхъ. Компетенція Бурмистерской Палаты и Земскихъ избъ касалась главнымъ образомъ финансоваго управленія: раскладка податей и повинностей, сборъ ихъ, отдача въ аренду или оброкъ разныхъ доходныхъ статей. Они же вѣдали таможенные и кабацкіе сборы черезъ подчиненныхъ таможенныхъ и кабацкихъ бурмистровъ. Подробности организаціи Бурмистерской Палаты и Земскихъ избъ законодательствомъ опредѣлены не были. Указы ограничиваются замѣчаніемъ, что торгово-промышленные люди могутъ выбирать «кого они похотятъ межъ себя», «по сколько похотятъ». Лишь въ отношеніи Бурмистерской Палаты даны были нѣкоторыя указанія: общины (гости, гостинныя сотни, слободы, черныя сотни) должны были выбрать по одному человѣку, а изъ выбранныхъ вторичнымъ выборомъ избрать 12 ч. въ Палату. Про земскія избы можно сказать на основаніи извѣстныхъ матеріаловъ, что онѣ состояли изъ бурмистровъ, подъячихъ, сборщиковъ и расходчиковъ. Компетенція этихъ учрежденій была ограничена однимъ сборомъ доходовъ; для расходовъ же требовался царскій указъ.

Общій характеръ первой попытки реформы городского управленія Петра Великаго сводился къ созданію государственно-тяглаго учрежденія. Бурмистерская Палата и Земскія избы—не органы городского управленія въ собственомъ смыслѣ слова, а въ сущности тѣ-же вѣрныя учрежденія Московскаго періода, приведенныя къ нѣкоторому внѣшнему существу.

Съ первымъ учрежденіемъ губерній города подпали власти област-

ныхъ правителей, и хотя непосредственное завѣдываніе торгово-промышленнымъ населеніемъ относительно всякаго рода сборовъ остается въ рукахъ выборныхъ, они попадаютъ въ полную зависимость отъ губернаторовъ Позднѣйшія мѣры не могли внести больше порядка въ городское управленіе, и ко времени второй реформы мѣстнаго управленія надо было еще разъ собирать «разсыпанную храмину» [1]).

Вторая реформа областного управленія Петра Великаго въ отношеніи городовъ связана съ изданіемъ Регламента Главному Магистрату 16 февраля 1721 года [2]). По этому законодательному акту, какъ извѣстно, городское населеніе дѣлилось на два разряда «гражданъ». регулярныхъ и нерегулярныхъ. Къ послѣднимъ причислялись черноработчіе и лица низшихъ классовъ, состоявшія на службѣ или по найму. Регулярные граждане дѣлились на 2 гильдіи: первую составляли банкиры, купцы, ведущіе большую торговлю, шкипера, доктора, художники и др., вторую—мелочные торговцы и ремесленники, при чемъ послѣдніе дѣлились на цехи по ремесламъ. Обѣ гильдіи пользовались самоуправленіемъ; въ этомъ было главное отличіе гражданъ регулярныхъ отъ нерегулярныхъ; гильдія избирала старосту и нѣсколькихъ старшинъ, которые входили въ составъ особаго совѣта, существовавшаго при главномъ органѣ городского управленія—магистратѣ, съ правомъ совѣщательнаго голоса. Выборные старшины должны были, по мысли законодателя, явиться органами внутренняго управленія гильдій. Точно также каждый цехъ пользовался извѣстною долею самоуправленія: во главѣ его стояли выборные старшины или альдермены, которые пользовались частью правами надзора за членами цеха, частью являлись административными агентами правительства, раскладывая подати и повинности и собирая ихъ. Законодательство вообще придавало цехамъ большое значеніе, почему и больше вниманія посвятило ихъ организаціи, тогда какъ организація гильдейскаго управленія едва намѣчена въ общихъ чертахъ [3]).

Во главѣ каждаго города былъ поставленъ особый магистратъ, а всѣ магистраты должны были подчиняться центральному учрежденію—Главному Магистрату, который находился въ С.-Петербургѣ. Перво-

---

[1]) Дитятинъ—Устройство и управленіе городовъ Россіи, т. I, изд. 1875 г., стр. 146—159, 169—170.

[2]) П. С. З. № 3708.

[3]) Дитятинъ, назв. соч. т. I, стр. 291—301.

начальное приказаніе создать Магистраты относится къ 1718 г., но на дѣлѣ окончательно они введены въ 1724 г., когда и издана была для нихъ особая инструкція [1]). Главный Магистратъ составляли: оберъ-президентъ, его товарищъ, по назначенію отъ правительства, и нѣсколько бурмистровъ или ратсгеровъ (ратмановъ), избранныхъ регулярными гражданами столицы. Городской магистратъ составлялъ президентъ и бурмистры; въ городахъ 1-го класса (гдѣ было не менѣе 2.000 дворовъ)—4; 2-го (не менѣе 1500 дворовъ)—3; 3-го (не менѣе 500 дворовъ) и 4-го (не менѣе 250 дворовъ)—2; въ городахъ 5-го разряда (менѣе 250 дворовъ)—магистратъ замѣнялся однимъ бурмистромъ. Весь личный составъ магистратовъ былъ выборный; губернаторамъ и воеводамъ поручалось «велѣть» мѣстнымъ жителямъ выбрать членовъ городского общественнаго управленія. Выбранные члены магистратовъ утверждались Главнымъ Магистратомъ. Выборы были пожизненными, и выборные считались на государственной службѣ [2]).

Компетенція магистратовъ была весьма обширная. Во 1-хъ, они вѣдали судъ, какъ гражданскій, такъ и уголовный, но только въ отношеніи городскихъ жителей; во 2-хъ—финансовое управленіе: раскладку и сборъ податей, надзоръ за отбываніемъ населеніемъ различныхъ повинностей; завѣдываніе таможенными и кабацкими сборами и т. д.; въ 3-хъ—магистраты несли чисто полицейскія функціи: охраненіе безопасности въ городахъ (отъ пожаровъ, отъ преступниковъ), попеченіе о благосостояніи жителей (общественное призрѣніе, народное просвѣщеніе, заботы о развитіи торговли и промысловъ и т. д.). Словомъ сказать, городъ во всѣхъ отношеніяхъ поручался попеченію и надзору магистрата. Между тѣмъ магистрату почти не предоставлено никакихъ правъ и средствъ къ осуществленію возложенныхъ на него обязанностей. Почти единственное его право—право раскладки податей и повинностей, но уже утвержденныхъ правительствомъ, а не право самообложенія. Расходованіе денегъ имъ не предоставлено. Почти по каждому дѣлу магистраты обязаны были сноситься съ Главнымъ Магистратомъ и туда же представлять всѣ отчеты. Отношенія вновь созданныхъ органовъ городского управленія къ областной и центральной администраціи представляются весьма неясными и запутанными. По регламенту, Магистраты не зависѣли отъ губернаторовъ и воеводъ, и въ то же время послѣдніе

[1]) П. С. З. № 4624.
[2]) Дитятинъ, op. cit., p. 208—210, 213.

завѣдываютъ выборами ихъ членовъ; затѣмъ полиція, по общему правилу, возложена на Магистраты, и полицейскими же обязанностями надѣлены мѣстные областные правители, а позднѣе спеціальные полицейскіе органы—полиціймейстеры; магистраты, по общему правилу, могли сноситься съ прочими центральными учрежденіями черезъ Главный Магистратъ, а деньги они обязаны отсылать по указу Камеръ-Коллегіи, куда она предпишетъ и т д. Въ итогѣ получалась полная неопредѣленность, и роль Главнаго Магистрата во многихъ случаяхъ сводилась къ чисто пассивной роли зрителя или докладчика. Наконецъ, даже въ отношеніи самаго города положеніе Магистрата остается неяснымъ. По тому же регламенту онъ—«начальство города», но не вѣдаетъ ни дворянства, ни духовенства, ни иностранцевъ, живущихъ въ городѣ. Въ результатѣ магистраты должны были превратиться въ чисто сословныя учрежденія, вѣдавшія исключительно торгово-промышленный классъ городского населенія [1]).

Наконецъ, послѣднимъ звеномъ въ цѣпи мѣстныхъ учрежденій, созданныхъ Петромъ Великимъ, явились органы надзора за мѣстнымъ управленіемъ. Хорошо освѣдомленный о недостаткахъ современнаго ему служилаго класса, Петръ съ самаго начала, вводя свою первую областную реформу, заботился поставить новыя учрежденія подъ контроль особыхъ спеціальныхъ органовъ. Этими органами явились фискалы. Послѣ разныхъ модификацій, вызывавшихся другими реформами, въ окончательной формѣ институтъ фискалата представляется въ такомъ видѣ. Во главѣ стоитъ генералъ-фискалъ при Сенатѣ, назначаемый самимъ Государемъ. Помощникомъ его является—оберъ-фискалъ, назначаемый Сенатомъ. Сенатомъ же назначались фискалы при коллегіяхъ и провинціалъ-фискалы въ губерніяхъ и провинціяхъ [2]). Провинціалъ-фискаламъ были подчинены городовые-фискалы, частью назначаемые генералъ-фискаломъ по представленію провинціальныхъ, частью избираемые дворянствомъ и купечествомъ. Количество городовыхъ фискаловъ опредѣлено не было (1, 2, 3). Сверхъ того при оберъ-фискалѣ учреждены были четыре помощника, изъ которыхъ двое непремѣнно должны были быть изъ купечества, а при провинціалъ-фискалѣ три помощника [3]).

---

[1]) Дитятинъ, op. cit., p. 221, 230—231, 234, 237, 242.

[2]) П. С. З. №№ 2331 и 2467.

[3]) Петровскій, О Сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго, изд. 1876 г., стр. 105—110.

Компетенція фискаловъ обнимала надзоръ за дѣйствіями должностныхъ лицъ. Они обязаны были прежде всего наблюдать за имущественными интересами казны. Но надзоръ ихъ былъ не явный, а тайный: они должны были «тайно провѣдывать, доносить и обличать» всѣ злоупотребленія должностныхъ лицъ (казнокрадство, взяточничество, хищенія). Затѣмъ, вообще всякаго рода нарушенія закона, которыя не вызывали жалобъ частныхъ лицъ, подлежали вѣдѣнію фискаловъ; по такого рода дѣламъ они были обязаны возбуждать разслѣдованіе. Въ третьихъ, на фискаловъ возлагалось возбужденіе такихъ дѣлъ, которыя затрагивали интересы частныхъ лицъ, не бывшихъ въ состояніи жаловаться лично, такъ называемыя—«дѣла безгласныя». Для осуществленія своихъ функцій фискалы были надѣлены полномочіями. Они могли получать свѣдѣнія о злоупотребленіяхъ изъ доносовъ частныхъ лицъ, причемъ тогда фискалы были обязаны провѣрить справедливость доносовъ путемъ личныхъ допросовъ; затѣмъ фискалы имѣли право разсматривать въ присутственномъ мѣстѣ подлинныя дѣла и документы; наконецъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ дѣйствія администраціи обязательно совершались въ присутствіи фискала, напр., при конфискаціяхъ. Получивъ свѣдѣнія о какомъ-либо злоупотребленіи и провѣривъ ихъ, фискалъ могъ или вызвать виновнаго въ судъ и обличить его, или донести его начальству. Если начальство не давало доносу хода, фискалъ обязанъ былъ донести объ этомъ въ порядкѣ іерархіи своему ближайшему начальству. Справедливый доносъ фискала давалъ ему право на вознагражденіе изъ штрафа, наложеннаго на виновнаго [2]).

За все время своего существованія институтъ фискаловъ вызывалъ справедливыя нареканія общества, и правительство, сознавая слабыя стороны этого органа надзора, стремится ввести улучшенія въ его организацію. Издается рядъ инструкцій: общій фискальскій уставъ 1714 г. [3]), особая инструкція земскому фискалу 1719 года [4]), сводъ правилъ «о должности генералъ-фискала» 1725 года [5]). Фискалы повышаются въ чинѣ: генералъ-фискалъ возведенъ въ чинъ генералъ-маіора, оберъ-фискалъ—бригадира, провинціалъ-фискалъ—капитана [6]).

---

[1]) Богословскій, назв. соч., стр. 295—300.
[2]) „ назв. соч., стр. 300—303.
[3]) П. С. З. № 2786.
[4]) „ „ „ № 3479.
[5]) „ „ „ № 4698.
[6]) „ „ „ № 4170.

Служба фискаловъ вознаграждается лучше всякой другой; они пользуются нѣкоторыми преимуществами: изъятіемъ изъ вѣдѣнія мѣстной администраціи и свободой отъ податей (фискалы изъ купечества). Тѣмъ не менѣе мало находилось охотниковъ на эти должности, и правительство подчасъ было вынуждено назначать фискалами людей противъ ихъ желанія.

Въ связи съ неудовлетворительностью фискалата, какъ органа тайнаго надзора, стоитъ учрежденіе надзора явнаго—институтъ прокуратуры. Прокуроры учреждены указомъ 1722 года. Во главѣ былъ поставленъ генералъ-прокуроръ, который, вмѣстѣ со своимъ помощникомъ оберъ-прокуроромъ, назначался государемъ и состоялъ при Сенатѣ. Генералъ-прокурору были подчинены прокуроры при коллегіяхъ и надворныхъ судахъ, назначавшіеся Сенатомъ, по представленію генералъ-прокурора. Обязанности прокуроровъ сводились къ наблюденію за дѣятельностью судовъ всѣхъ инстанцій въ отношеніи точнаго исполненія указовъ, согласія рѣшеній съ законами, правильности дѣлопроизводства и скорости судопроизводства. Прокурорскій надзоръ, въ отличіе отъ фискальскаго, былъ явнымъ и носилъ предупредительный характеръ. Поэтому прокуроры имѣли право участвовать въ засѣданіяхъ тѣхъ присутственныхъ мѣстъ, при которыхъ они состояли. Къ числу обязанностей прокуроровъ принадлежало также и наблюденіе за фискалами. Система фискаловъ служила какъ бы продолженіемъ прокуратуры, такъ какъ прокуроровъ было сравнительно очень немного. Но взаимныя отношенія прокуроровъ и фискаловъ не были основаны на подчиненіи: это былъ какъ бы взаимный надзоръ. Въ случаѣ замѣченныхъ неисправностей тѣ и другіе обязаны были доносить другъ на друга своему начальству [1]). Кромѣ постоянныхъ органовъ надзора, прокуратуры и фискаловъ, по крайней мѣрѣ въ проектѣ, предполагались еще особые, временные—ревизіи сенаторскія и генеральскія. Отчасти эта идея осуществилась послѣ смерти Петра. При немъ же функціи спеціальнаго надзора и ревизіи возлагались иногда на гвардейцевъ, офицеровъ и нижнихъ чиновъ. Опредѣленнаго порядка для такихъ командировокъ установлено не было: обыкновенно цѣлью посылки гвардейцевъ было ускореніе тѣхъ или иныхъ дѣлъ, порученныхъ мѣстнымъ властямъ,

[1]) Богословскій, назв. соч. стр. 194—196, 297.

или разслѣдованіе по спеціальному случаю. Толку отъ этихъ командировокъ, какъ и надо ожидать, было немного [1]).

Бросая ретроспективный взглядъ на обѣ реформы Петра въ мѣстномъ управленіи, нельзя не замѣтить одной чрезвычайно характерной черты, которая отличаетъ его эпоху отъ предыдущей. Это необычайное обиліе всякаго рода законодательныхъ актовъ: разнаго рода уставы, регламенты, инструкціи, сепаратные указы сыплются какъ изъ рога изобилія. Въ противоположность Московскому времени, когда правительство довольствовалось лишь общими неопредѣленными указаніями въ своихъ распоряженіяхъ, посившими къ тому же характеръ болѣе нравственныхъ совѣтовъ, чѣмъ юридическихъ нормъ, и предоставляло дальнѣйшее развитіе практикѣ и установившемуся обычаю,—петровская эпоха характеризуется неимовѣрнымъ количествомъ правительственныхъ актовъ, которые проникаютъ въ мельчайшія детали даже частной жизни человѣка. Забывая, что далеко не всѣ явленія поддаются юридической нормировкѣ, и увлекаясь господствовавшими повсемѣстно въ Европѣ взглядами на всемогущество рационально устроеннаго Polizeistaat'a, Петръ хотѣлъ сверху до низу перестроить весь тысячелѣтній укладъ жизни своего отечества. Эта общая тенденція его дѣятельности рѣзко сказалась и въ реформѣ мѣстнаго управленія. Спорадическія мѣры первыхъ 12-ти лѣтъ этой реформы (съ 1699 по 1712) не могли удовлетворить усвоенному имъ западно-европейскому идеалу. Не оказались онѣ также и практически годными въ той грандіозной борьбѣ, которую пришлось вынести Преобразователю, чтобы купить Россіи мѣсто въ семьѣ европейскихъ державъ. Надо было перестроить сверху до низу все зданіе мѣстнаго управленія. И вотъ начинается перестройка по иностранному образцу, съ непоколебимою вѣрою въ правильность заимствованія и въ силу законодательныхъ мѣропріятій. Вглядываясь въ законодательные акты той эпохи, нельзя не подивиться наивности авторовъ ихъ и ихъ почти фанатической вѣрѣ въ силу листовъ бумаги съ печатными буквами, называемыхъ законами. Можно подумать, что дѣятели петровской эпохи, не практики, дѣльцы изъ дѣйствительной жизни, а отвлеченные мыслители, работавшіе въ тиши своихъ кабинетовъ. Если даже признать, вслѣдъ за Милюковымъ, что сфера непосредственнаго вліянія Петра на реформы была очень ограничена, надо удивляться тѣмъ, кто вмѣстѣ съ

[1]) ibid., p. 311—321.

нимъ создавалъ эти реформы, насколько эти люди были наивны. Въ самомъ дѣлѣ, взявши любой законодательный актъ эпохи, мы видимъ, что онъ содержитъ въ себѣ приказаніе исполнить ту или иную мѣру, причемъ очень рѣдко указываются средства для исполненія, еще рѣже принимаются во вниманіе фактическія обстоятельства и почти никогда не предусматривается его отношеніе къ другимъ законамъ. Создавая одну реформу, забывали о томъ, что введено раньше. Предписывая необходимыя мѣры, не заботились о средствахъ ихъ исполнить; требовалось сдѣлать quand même, что приказано, а какъ — это было безразлично. Мѣстное управленіе должно было расплачиваться за грѣхи центральнаго правительства. Не имѣя активнаго значенія, сохранивъ одну обязанность — удовлетворять требованіямъ центра, общимъ нуждамъ всего государства, провинція играетъ второстепенную, жалкую роль. Московская эпоха не завѣщала Петровскому періоду сплоченной провинціальной единицы. Она оставила въ наслѣдство централизованную администрацію и централизованное населеніе, раздѣленное на нѣсколько обособленныхъ общественныхъ классовъ, тянувшихъ порознь государево тягло къ Москвѣ. И въ этомъ отношеніи Петровская реформа не внесла новыхъ началъ. Скорѣе она закрѣпила старый порядокъ, внеся еще больше разобщенности въ раздробленное населеніе. А между тѣмъ, если судить по однимъ законодательнымъ актамъ, можно представить себѣ блестящую картину мѣстнаго управленія въ періодъ петровскихъ реформъ. Слѣпая вѣра въ силу закона одушевляла реформаторовъ и вдохновляла ихъ, когда они сочиняли инструкціи областнымъ правителямъ, въ которыхъ ихъ попеченію поручались несуществующіе сиротскіе дома, богадѣльни, академіи, школы, госпитали, и это въ мѣстностяхъ ,куда подчасъ не было проѣзжихъ дорогъ. Та же слѣпая вѣра въ силу механической организаціи административной машины заставила реформаторовъ наводнить провинціи безчисленными, несогласованными между собою учрежденіями, которыя, можетъ быть, въ принципѣ и были полезны, но практически только ложились тяжкимъ гнетомъ на населеніе. Совершенно вѣрная сама по себѣ и сдѣлавшаяся въ настоящее время достояніемъ всего цивилизованнаго міра идея отдѣленія суда отъ администраціи не могла быть практически осуществлена въ огромномъ по пространству и бѣдномъ людьми и силами государствѣ. То же самое, другая идея — коллегіальнаго управленія оказалась на практикѣ несостоятельною. Привлекая лучшія силы населенія къ центру, тратя ихъ

въ непосильной борьбѣ съ внѣшнимъ врагомъ, нельзя было ждать отъ раззоренной полу-нищей страны, чтобы она нашла въ себѣ еще достаточно элементовъ для сознательнаго участія въ мѣстномъ управленіи и самоуправленіи. Да и могли ли эти элементы, если бы они были, получить должное развитіе въ той уродливой формѣ, въ которой выливалось коллегіальное и земское начало по обѣимъ петровскимъ реформамъ мѣстнаго управленія? Всѣ эти воеводскіе, ландратскіе совѣты, выборные коммиссары отъ земли, земскіе избы и магистраты съ ихъ бурмистрами, даже не беря фактовъ дѣйствительной жизни, а только одну юридическую постановку дѣла по законодательнымъ памятникамъ, развѣ они могутъ считаться правильно поставленнымъ дѣйствительнымъ самоуправленіемъ? Выборные коммиссары отъ земли, главною задачею которыхъ былъ сборъ подушной подати, и которые были на посылкахъ у полковниковъ; магистраты, вѣдавшіе въ городѣ полицію, подчиненную по другому закону исключительно власти губернаторовъ; выборные ландраты, на мѣсто которыхъ назначали негодныхъ къ военной службѣ за ранами офицеровъ, и которые, какъ начальники долей, всецѣло были подчинены губернаторамъ. Позволительно усомниться, была ли постановка вопроса объ участіи въ мѣстномъ управленіи общественныхъ силъ хоть сколько-нибудь благопріятна для дальнѣйшаго развитія мѣстнаго самоуправленія. Если же теперь мы обратимся къ фактамъ, какъ они рисуютъ дѣйствительное положеніе мѣстнаго управленія въ періодъ реформъ Петра и послѣ него, мы увидимъ, что дѣйствительность не только не оправдала возлагавшихся на нее розовыхъ надеждъ, но, вѣрнѣе сказать, даже обманула всѣ ожиданія.

О неуспѣхѣ такихъ мѣръ, которыя клонились къ поднятію духовнаго и матеріальнаго благосостоянія населенія, вродѣ школъ, академій, больницъ и т. д., говорить не приходится. Само собой разумѣется, что все это осталось только на бумагѣ, какъ доказательство для потомковъ благихъ намѣреній Преобразователя. Но даже и въ болѣе скромныхъ предѣлахъ положеніе мѣстнаго управленія представляется весьма печальнымъ. Самыя элементарныя задачи, вродѣ охраненія безопасности въ провинціяхъ, не могли быть исполнены удовлетворительно. Грабежи и разбои доходили до тѣхъ же колоссальныхъ размѣровъ, какъ и въ Московскую эпоху, и у администраціи не было средствъ бороться съ ними. Прежде всего у нея не было денегъ. Деньги, собранныя съ населенія, она должна была или отослать въ центръ или расходовать на мѣстѣ,

по указаніямъ изъ центра, на общегосударственныя нужды; и только, когда эти требованія были удовлетворены, остатокъ могъ идти на мѣстные расходы; а если остатка не было, что сплошь и рядомъ бывало, расходовъ производить было не изъ чего, затѣмъ, полиціи въ настоящемъ смыслѣ слова не было; ее начали заводить въ послѣдніе годы царствованія Петра, да и то больше на бумагѣ. Войско же все было занято на границѣ и за границей. Небольшіе отряды оставались въ рукахъ мѣстныхъ правителей, но ихъ было далеко недостаточно. Какимъ же способомъ было бороться съ разбойниками и охранять безопасность на огромныхъ территоріяхъ при совершенномъ отсутствіи путей сообщенія? Естественно, что охраненіе безопасности на практикѣ выродилось очень быстро въ рядъ суровыхъ карательныхъ мѣръ, примѣнявшихся къ тѣмъ, кто попадался въ ея нарушеніи.

Едва ли не важнѣйшею функціею мѣстнаго управленія той эпохи считалось управленіе финансами. Внѣшняя политика и внутреннія реформы непрерывно требовали денегъ. Можетъ быть, ни надъ чѣмъ не старались такъ усердно Преобразователь и его сподвижники, ни надъ чѣмъ такъ они не ломали головы, какъ надъ финансовымъ вопросомъ. Не даромъ «прибыльщики» Петра пользовались его расположеніемъ. А каково было экономическое положеніе страны въ то время? Въ книгѣ Милюкова «Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII столѣтія и реформы Петра Великаго» 1892 г. подробно разобрана, на основаніи архивнаго матеріала, экономическая сторана Петровской реформы. Авторъ детально разсматриваетъ всѣ финансовыя мѣропріятія эпохи не только съ точки зрѣнія того, что должно было быть, но главное, что изъ нихъ вышло на дѣлѣ. И конечный выводъ, къ которому приходитъ почтенный ученый, прямо таки ужасенъ: «Цѣной раззоренія страны Россія возведена была въ рангъ европейской державы» (назв. соч. стр. 735). Экономическое раззореніе—вотъ результатъ финансовыхъ мѣропріятій преобразовательной эпохи. Не касаясь подробно этого вопроса, уже на основаніи одного этого вывода можно признать, что финансовая администрація была не изъ удачныхъ.

Другою важною функціею мѣстнаго управленія Петровскаго времени было завѣдываніе военными дѣлами, главнымъ образомъ доставкою и сборомъ рекрутъ. Постоянныя войны кромѣ денегъ требовали массы людей. Достаточно сказать, что, по вычисленію одного изслѣдователя [1]),

[1]) Мрочекъ-Дроздовскій, назв. соч., стр. 180—182.

количество рекрутскихъ наборовъ было болѣе 34 за 9 лѣтъ, причемъ процентъ взятыхъ въ разные наборы людей доходитъ до $^1/_{16}$ наличнаго населенія. Мудрено-ли, что при такихъ колоссальныхъ требованіяхъ оказались не менѣе громадные недоборы. Положеніе ухудшалось еще болѣе вопіющими злоупотребленіями. Бѣгство рекрутъ, отлынваніе отъ службы («нѣтчики») были заурядными явленіями. Репрессивныя мѣры правительства сталкивались съ недостаткомъ средствъ мѣстной администраціи, со слабостью ея силъ, съ ея нравственной низостью. Тѣхъ, кто попадался, ждала суровая кара, но многіе ли попадались? Да и что выигрывало отъ этого правительство?

Въ связи съ рекрутскими наборами стояло содержаніе рекрутъ и воинскихъ частей. Денежныя и натуральныя повинности, взимавшіяся для этой цѣли съ населенія, также были въ завѣдываніи органовъ мѣстнаго управленія, которые обязаны были вести весьма сложное хозяйство. Если этотъ вопросъ и въ современномъ развитомъ государственномъ быту почти всегда является больнымъ мѣстомъ чуть не каждой арміи, чего можно ожидать отъ зарождающейся администраціи Петровской эпохи? Уже по одному непомѣрному количеству указовъ, одинъ грознѣе другого, изданныхъ по этому вопросу, можно заключить, что дѣло продовольствія воинскихъ частей далеко не обстояло благополучно. Недаромъ при введеніи подушной подати, спеціальную цѣль которой составляло содержаніе арміи, правительство нашло болѣе цѣлесообразнымъ поручить сборъ ея не своимъ чиновникамъ, а выборнымъ коммиссарамъ отъ земли и поставить ихъ даже независимо отъ мѣстной администраціи.

Военно-административныя и финансовыя функціи составляли центральный пунктъ обязанностей мѣстнаго управленія. Остальныя считались какъ бы второстепенными, несущественными. Но посреди нихъ была одна, отъ которой слишкомъ страдало населеніе и само правительство, чтобы не обратить на нее серьезнаго вниманія, и притомъ не только на бумагѣ, но и на дѣлѣ. На бумагѣ, въ законахъ, въ этихъ безчисленныхъ указахъ, регламентахъ, инструкціяхъ на мѣстное управленіе возлагалось много обязанностей, изъ коихъ едва-ли ничтожная часть была осуществлена. Но одну изъ нихъ правительство сдѣлало попытку осуществить не только на словахъ, но и провести въ жизнь. Я имѣю въ виду судъ. Отсутствіе сколько-нибудь правильной постановки юстиціи было слишкомъ крупнымъ недостаткомъ московской эпохи, чтобы

правительство Петра Великаго могло не обратить на него вниманія. Оно сдѣлало попытку въ 1719 г. провести на практикѣ отдѣленіе суда отъ администраціи. Но что изъ этого вышло? Начать съ того, что, за недостаткомъ людей, не оказалось возможнымъ набрать достаточно подходящаго персонала, чтобы заполнить даже надворные суды. Предсѣдателями ихъ пришлось назначить губернаторовъ и воеводъ. При введеніи нижнихъ судовъ дѣло обстояло еще хуже. Уже въ 1722 г. судъ первой инстанціи былъ возложенъ на воеводъ съ 2 ассессорами, а въ отдаленныхъ мѣстностяхъ воеводамъ предписывалось назначать единоличныхъ судебныхъ коммиссаровъ. Затѣмъ, одною изъ судебныхъ инстанцій оказалась юстицъ-коллегія, исполнявшая функціи м-ва юстиціи; кромѣ того, каждое судебное учрежденіе, независимо отъ того, было-ли оно первою или аппелляціонною инстанціею, являлось первою инстанціею для округа того мѣста, гдѣ оно находилось. Вообще, порядокъ инстанцій установленъ въ точности не былъ; равнымъ образомъ неясной оставалась и подсудность; этому помогалъ еще жившій въ умахъ дѣятелей эпохи старый взглядъ, что каждое административное учрежденіе есть въ то же время и судебный трибуналъ для подвѣдомственныхъ ему лицъ; отчасти этотъ взглядъ находилъ себѣ подтвержденіе въ судебныхъ функціяхъ магистратовъ. Безотносительно къ чисто судебнымъ функціямъ администраціи, какъ судъ воеводы, или предсѣдательство губернатора въ надворномъ судѣ, администрація была надѣлена обширными правами по отношенію къ судебнымъ учрежденіямъ· воевода по инструкціи обязанъ былъ имѣть надзоръ за судьями, чтобы они не нарушали законовъ, понуждать ихъ къ скорѣйшему отправленію правосудія, даже смотрѣть за соблюденіемъ ими процессуальныхъ формальностей. Понятное дѣло, что такая постановка не могла способствовать созданію независимыхъ судебныхъ учрежденій. Практически вмѣшательство администраціи въ судъ сдѣлалось постояннымъ явленіемъ, и существованіе особыхъ судебныхъ учрежденій только приводило населеніе къ лишнимъ недоумѣніямъ: обиліе властей сбивало его съ толку Въ итогѣ отъ наличности особыхъ судебныхъ мѣстъ правосудіе выигрывало немного. Зависимые отъ администраціи, наполненные людьми того же нравственнаго уровня и того же образованія, что и она, не имѣя подъ руками кодифицированнаго законодательства и не зная даже толкомъ законовъ, на основаніи которыхъ надо было судить, судьи Петровской эпохи должны были представлять жалкое явленіе. Приводить факты печаль-

ной памяти правосудія ancien régime'а нѣтъ надобности: они и безъ того достаточно извѣстны. Но невольно возникаетъ вопросъ, могло-ли быть иначе при той постановкѣ дѣла, которую дала реформа? Разсчитывать на ангеловъ или на героевъ, создавая учрежденія — нельзя; а петровскіе суды могли сдѣлаться нормальными органами правосудія, развѣ если бы судьями были ангелы или геров. Не ясное-ли это доказательство оторванности реформы отъ среды, къ которой она примѣнялась, и слѣпой вѣры реформаторовъ въ силу приказа государственной власти. Велѣно ввести особые суды—они и возникаютъ, а что изъ этого выйдетъ на дѣлѣ — безразлично.

Не лучше обстояло дѣло и въ тѣхъ учрежденіяхъ, которыя могутъ быть до нѣкоторой степени названы органами самоуправленія. Не касаясь недостатковъ юридической постановки этого института, неопредѣленности положенія, несогласованности съ правительственною администраціею, отсутствія детальныхъ правилъ организаціи и т. д., обратимъ вниманіе только на одну сторону общественнаго управленія эпохи· изъ какихъ элементовъ оно слагалось. Про дворянскіе или ландратскіе совѣты говорить нечего· выборный характеръ ихъ подрывался полнымъ подчиненіемъ ландратовъ губернаторамъ; а во многихъ случаяхъ и выборовъ не производилось: ландратовъ прямо назначали изъ увольняемыхъ за ранами отъ военной службы офицеровъ; да сплошь и рядомъ не изъ кого было выбирать. Все мало-мальски годное дворянство было призвано на военную службу, и въ провинціи оставались или уже совершенно негодные къ службѣ или «нѣтчики», которые, конечно, одинаково уклонялись и отъ военной и отъ гражданской службы. Земскіе выборные коммиссары отъ земли, появившіеся послѣ 1719 г. и избиравшіеся дворянствомъ для сбора подушной подати, уже по самому характеру должности являлись менѣе всего органами самоуправленія. Функціи ихъ были чисто спеціальныя, а положеніе совершенно подчиненное тѣмъ воинскимъ начальникамъ, при которыхъ они состояли. Естественно, что эта должность не могла привлечь сколько-нибудь выдающійся элементъ населенія.

Единственнымъ классомъ общества, который получилъ нѣкоторое подобіе самоуправленія, былъ торгово-промышленный классъ въ городахъ. Правительство слишкомъ было заинтересовано въ исправномъ отбываніи имъ своего тягла, чтобы не сообщить ему хотя бы отрицательнаго единства. Съ точки зрѣнія чисто фискальной, какъ совокупность лицъ,

живущихъ въ опредѣленномъ раіонѣ и обложенныхъ одинаковымъ тягломъ, этотъ классъ получилъ нѣкоторое внѣшнее единство. Но цѣль объединенія была исключительно узко финансовая—удобство для правительства вѣдаться не съ рядомъ отдѣльныхъ лицъ, а съ совокупностью ихъ въ каждомъ данномъ городѣ. Съ другой стороны, и отбываніе повинностей возлагалось на всю коллективную единицу, а внутреннее распредѣленіе ихъ предоставлялось ей самой. Правительство въ это не входило, взыскивая недоборы на цѣломъ. Но этимъ и ограничивались обязанности органовъ самоуправленія. На бумагѣ онѣ были неизмѣримо обширнѣе; фактически же вновь созданные магистраты, наполненные членами торгово-промышленнаго класса, и черезъ двѣсти лѣтъ не пользующимися у насъ высокимъ престижемъ, столкнулись со всемогущею Петровскою администраціею, которая простирала свое вліяніе рѣшительно на все, находящееся въ предѣлахъ ея территоріи. Естественно, что магистраты очень скоро подпали вліянію губернаторовъ и воеводъ и стали въ отношеніи ихъ въ совершенно подчиненное положеніе.

Рядомъ съ непомѣрно развитою законодательною дѣятельностью Петровской эпохи и слѣпою, нѣсколько наивною вѣрою реформаторовъ въ силу законовъ, поражаетъ другая черта, какъ бы стоящая съ ними въ противорѣчіи. Это недовѣріе къ силамъ и способностямъ тѣхъ лицъ, кому поручалось исполненіе законовъ. По справедливому замѣчанію Градовскаго, система Петровской администраціи есть система организованнаго недовѣрія. Очевидно, иллюзій насчетъ среды, въ которой приходилось вращаться, у реформаторовъ не было. Была непоколебимая вѣра въ западно-европейскіе образцы, въ силу своихъ законодательныхъ опредѣленій, и полное отсутствіе довѣрія къ людямъ, которымъ volens-nolens приходилось на практикѣ ихъ осуществлять. Отсюда постоянный надзоръ однихъ органовъ власти за другими: фискалы, прокуроры, ревизоры-гвардейцы въ провинціи, Тайная Канцелярія и Преображенскій приказъ. Система недовѣрія ведетъ къ взаимному надзору, надзоръ къ доносамъ, доносы къ шпіонству и, въ концѣ концовъ, никого не исправляя и ничего не улучшая, все это завершается, какъ блестящимъ апоѳеозомъ, скандальнымъ процессомъ главнаго надзирателя надо всѣмъ, оберъ-фискала Нестерова, который самъ оказался виновнымъ въ тѣхъ преступленіяхъ, о которыхъ обязанъ былъ доносить.

Про случайныхъ missi dominici—гвардейцевъ въ роли ревизоровъ въ провинціи говорить не приходится. Своеобразная роль ихъ объ-

ясняется тѣмъ исключительнымъ положеніемъ, въ которомъ находилась петровская гвардія, эта, быть можетъ, единственная среда, гдѣ Преобразователь находилъ поддержку своимъ начинаніямъ. Увлекаясь преданностью гвардейцевъ своей личности, Петръ давалъ имъ иногда совершенно несвойственныя функціи, посылая въ провинціи съ особыми полномочіями, но, какъ и надо было ожидать, дѣйствительность быстро показала всю несостоятельность этой оригинальной мѣры.

Институтъ фискалата вошелъ нѣсколько плотнѣе въ общій строй мѣстной администраціи. Но совершенно ненормальное положеніе должности фискаловъ, этихъ явныхъ и всѣмъ извѣстныхъ «тайныхъ» доносчиковъ, очень быстро привело къ ихъ вырожденію. Злоупотребленія фискаловъ, взятыхъ изъ той же среды, что и администрація, за которой они обязаны были наблюдать, были не меньше. А положеніе ихъ вызывало всеобщія нареканія и ненависть. Юридически фискалы отмѣнены никогда не были, но они быстро выродились. Съ возникновеніемъ яснаго надзора въ лицѣ прокуроровъ, фискалы стали къ нимъ въ подчиненное положеніе и мало-по-малу какъ-то стушевались, стали незамѣтны. Но нельзя сказать, чтобы прокурорскій надзоръ ихъ замѣнилъ. Прокуроровъ слишкомъ было мало въ провинціи, чтобы они могли реально осуществлять свои функціи. На дѣлѣ все свелось только къ лишнимъ формальностямъ.

При такомъ положеніи вещей въ мѣстномъ управленіи трудно было ожидать, чтобы Петровскія учрежденія упрочились и получили дальнѣйшее развитіе. Заимствованныя изъ иностраннаго государства, кое-какъ приспособленныя къ русской дѣйствительности, изучить которую не было у реформаторовъ времени, они съ самаго начала носили въ себѣ элементъ разложенія. Логически стройная система учрежденій, съ правильнымъ раздѣленіемъ функцій, съ широкими задачами, возлагавшимися на нихъ законодателемъ, была не по плечу едва вышедшему изъ младенческаго состоянія некультурному населенію полунищей страны, отъ которой все время требовали непомѣрнаго напряженія силъ для борьбы съ внѣшнимъ врагомъ. Учрежденія 1719 г. требовали такой массы персонала для личнаго состава, что добрая половина мѣстъ не могла быть замѣщена. Все, что было въ странѣ годнаго къ службѣ, она уже отдала раньше въ армію, флотъ, центральныя учрежденія, и для мѣстныхъ учрежденій подходящихъ элементовъ больше не было. Къ тому же, провозгласивъ принципъ вознагражденья за службу и строжайшимъ

образомъ воспрещая «корыстоваться» отъ должностей, правительство Петра I не въ силахъ было уплачивать аккуратно жалованье своимъ чиновникамъ. Естественнымъ слѣдствіемъ было возобновленіе или, лучше сказать, продолженіе прежнихъ кормленій. Не получая содержанія отъ правительства, его агенты поневолѣ должны были жить добровольными и недобровольными приношеніями. Реформа 1719 года увеличила въ значительной мѣрѣ количество этихъ агентовъ. Отсюда увеличеніе тяжести ихъ содержанія для населенія и справедливыя нареканія на реформу. Не принося никакой практической пользы, она ложилась новымъ бременемъ на народъ. Тѣ стороны Петровской реформы, которыя теперь, черезъ двѣсти лѣтъ, представляются замѣчательнымъ по своему времени прогрессомъ, ускользали отъ современниковъ. Правильное расчлененіе органовъ администраціи на двѣ ступени: центральную и мѣстную, и на каждой логическое раздѣленіе органовъ по роду дѣлъ; единство въ управленіи, которое должно было быть результатомъ однообразія въ устройствѣ и регламентаціи отдѣльныхъ его частей; новыя задачи и цѣли, ставившіяся новымъ учрежденіемъ: широкое полицейское попеченіе о матеріальномъ, умственномъ и даже нравственномъ процвѣтаніи населенія, поставленное на ряду съ прежними элементарными задачами обороны, элементарнаго правосудія и сбора рессурсовъ, всѣ эти черты не имѣли значенія въ глазахъ современнаго реформамъ поколѣнія. По низкой степени своего умственнаго и нравственнаго развитія оно не могло ни понять, ни провести въ жизнь высокихъ идей, которыми задавалась реформа. Съ другой стороны, оно ближе и рѣзче чувствовало тяжесть реформы, ея непомѣрную требовательность, дороговизну и другіе крупные недостатки, ускользающіе отъ взора современнаго изслѣдователя. Несоотвѣтствіе силамъ общества, отсутствіе строго продуманнаго плана дѣйствій, логическіе промахи, практическія ошибки не могли не вызвать реакціи со стороны той среды, которой выпало на долю вынести реформу на своихъ плечахъ. Реакція началась еще при жизни Петра. Недостатки учрежденій 1719 года проявились слишкомъ рѣзко, чтобы ихъ можно было игнорировать. Уже въ 1722 году послѣдовала весьма существенная перемѣна въ организаціи низшихъ судовъ, въ силу которой судъ и администрація опять соединились въ рукахъ воеводъ. Но и съ этимъ измѣненіемъ учрежденія 1719 года просуществовали не долго. Въ 1723 году авторъ проекта реформы 1719 года извѣстный Фикъ составляетъ новый проектъ организаціи мѣстнаго управленія, по-

строенный на болѣе развитыхъ началахъ децентрализаціи [1]). Позднѣе, послѣ смерти Петра, появляются проекты Ягужинскаго, докладъ Сената, работы комиссіи генераловъ, главная задача которыхъ изысканіе средствъ къ поднятію народнаго хозяйства и улучшенію финансовъ. Всѣ эти работы послужили матеріаломъ для Верховнаго Тайнаго Совѣта, и результатомъ явился извѣстный указъ 9 января 1727 года. Руководящею идеею этого указа въ отношеніи мѣстнаго управленія было возможное сокращеніе учрежденій [2]).

Еще раньше, въ 1726 году, были уничтожены рентмейстеры и вальдмейстеры. Въ 1727 году отмѣнены надворные суды, воеводскіе ассессоры, камериры, земскіе коммиссары, надзиратели таможенныхъ и питейныхъ сборовъ, переписныя канцеляріи и ограничены функціи выборныхъ коммиссаровъ. Расположеніе полковъ по провинціямъ отмѣнено, рѣшено сосредоточить ихъ въ городахъ; сборъ подушной подати возложенъ на помѣщиковъ, а у коммиссара сосредоточенъ только пріемъ денегъ. Администрація и судъ по прежнему соединились въ рукахъ воеводъ. Для нихъ былъ изданъ общій наказъ 1728 года, объединившій всѣ реакціонныя мѣры. Воеводская должность сдѣлалась, такъ сказать, основною въ мѣстномъ управленіи. Воеводы были назначены во всѣ города, но при этомъ между ними была установлена извѣстная іерархическая подчиненность: воеводы пригородовъ подчинялись воеводамъ настоящихъ городовъ; городовые воеводы—провинціальнымъ, а послѣдніе—губернаторамъ; т. е. возстановилось подчиненіе провинціи губерніи, какъ то было по учрежденію 1708 года. Затѣмъ остались маги-

[1]) Богословскій, назв. соч., стр. 436.

[2]) Неоднократно цитированный авторъ даетъ нижеслѣдующій перечень мѣстныхъ учрежденій послѣ реформы 1719 года, которыя были въ каждой провинціи: 1) воевода съ ассессорами (провинціальный судъ), 2) земскій секретарь и канцелярія, 3) земская контора съ камериромъ, 4) при немъ земскій писарь, подъячіе, таможенныя избы, кружечные дворы съ ихъ надзирателями, 4) рентерея съ рентмейстеромъ, 5) хлѣбные магазины съ провіантмейстерами. 6) контора крѣпостныхъ надсмотрщиковъ или нотаріусовъ, 7) фискалъ отъ шляхетства, фискалъ отъ купечества, 8) канцелярія вальдмейстерскихъ дѣлъ, вальдмейстеры и лѣсные надзиратели, 9) канцелярія рекрутскихъ дѣлъ, 10) канцелярія розыскныхъ дѣлъ, 11) канцелярія свидѣтельства душъ и расположенія полковъ, 12) полковые дворы, 13) канцелярія выборнаго коммиссара отъ земли, 14) канцелярія дистриктнаго коммиссара, 15) судебные коммиссары въ отдаленныхъ мѣстахъ, 16) особые управители въ ближайшихъ городахъ,—и это кромѣ магистратовъ и органовъ спеціальнаго управленія, напр. дворцоваго, или духовнаго. (Богословскій, op. cit., p. 491).

страты, но они были подчинены воеводамъ; магистраты сохранили судебныя функціи, какъ низшая инстанція, откуда дѣла шли по апелляціи къ воеводамъ, кромѣ татьбы, разбоя и убійства; послѣднія дѣла всегда судитъ воевода. Но законодательство подчеркиваетъ въ отношеніяхъ воеводъ къ магистратамъ не исключительно функцію надзора за отбываніемъ казеннаго тягла, а намѣчаетъ въ воеводѣ черты попечителя и защитника торгово-промышленнаго класса (указъ 24 февраля 1727 г. и воеводскій наказъ 1728 г.). Сохранились въ мѣстномъ управленіи и выборные земскіе коммиссары. Но теперь они уже утрачиваютъ характеръ посредниковъ населенія съ воинскими частями и превращаются въ подчиненныхъ агентовъ воеводъ.

Іерархическій характеръ новыхъ воеводъ привелъ къ раздѣленію отвѣтственности. Центральное правительство имѣло дѣло только съ губернаторами, а воеводы были отвѣтственны передъ ними. Вся администрація губерніи поставлена подъ надзоръ губернатора, и онъ одинъ имѣлъ право сноситься съ центральнымъ правительствомъ. Губернаторъ же являлся апелляціонною инстанціею для воеводъ всѣхъ категорій. Въ судебномъ отношеніи воеводы были независимы другъ отъ друга.

Наказъ воеводамъ 1728 года носитъ значительно болѣе практическій характеръ, чѣмъ инструкція 1719 года [1]). Онъ возлагаетъ на нихъ сравнительно несложныя обязанности: охраненіе безопасности отъ преступныхъ элементовъ, мѣры противопожарныя, санитарную полицію, надзоръ за мѣрами и вѣсами; полицію нравовъ, охраненіе вѣры, а главное—неуклонное собираніе казенныхъ сборовъ и отправленіе правосудія. О широкихъ задачахъ всеобъемлющей полицейской дѣятельности въ смыслѣ доставленія населенію общаго блага нѣтъ и рѣчи. Цѣли опредѣлены уже, за то онѣ ближе къ дѣйствительности, практичнѣе. Въ этомъ залогъ успѣха и, можетъ быть, основная причина, что этотъ наказъ дожилъ до Екатерининской реформы.

Съ этими перемѣнами мѣстное управленіе просуществовало вплоть до Екатерины Великой. Въ теченіе всего этого промежутка времени были отдѣльныя сепаратныя мѣры, нѣсколько измѣнившія строй мѣстнаго управленія, но коренной реформы не было.

Въ 1730 г. вышелъ указъ, повелѣвавшій перемѣнять воеводъ во

[1]) П. С. З. № 5333.

всѣхъ городахъ черезъ два года, по истеченіи которыхъ имъ велѣно являться въ Сенатъ съ росписными и счетными книгами. По провѣркѣ счетовъ Сенатъ могъ опредѣлять на воеводство вновь только тѣхъ, на которыхъ втеченіе года жалобъ не послѣдуетъ [1]). При Аннѣ Іоанновнѣ губернаторамъ даже было предоставлено право опредѣлять воеводъ; позднѣе, при Елизаветѣ Петровнѣ, возстановленъ прежній порядокъ [2]). Въ 1730 г. явилась необходимость возстановить для Московской губерніи судный и сыскной приказы, въ виду массы нерѣшенныхъ дѣлъ, накопившихся въ московской губернской канцеляріи [3]) Затѣмъ по той же причинѣ былъ возстановленъ Сибирскій приказъ [4]).

Въ 1739 г., вмѣстѣ съ возстановленіемъ никогда не уничтоженной должности генералъ-прокурора, были созданы въ каждой губерніи особые губернскіе прокуроры. Сущность ихъ должности опредѣлена указами 1731 и 1733 г. Она сводилась къ надзору за губернаторами и воеводами въ отношеніи вообще добросовѣстнаго исполненія должности и, въ частности, къ надзору за нелицемѣрнымъ отправленіемъ правосудія; кромѣ того прокуроръ долженъ былъ наблюдать, чтобы въ губерніи велась особая книга о доходахъ, и его попеченію ввѣрялось тюремное дѣло [5]). На обязанности прокурора лежало собирать свѣдѣнія о полученныхъ изъ центра указахъ и объ ихъ исполненіи или неисполненіи. Въ случаѣ замѣченныхъ неисправностей прокуроръ могъ объявлять объ этомъ губернатору, а если тотъ не принималъ мѣръ къ исправленію, сдѣлать «протестъ» генералъ-прокурору. Но прокурору вмѣнялась въ обязанность осторожность.

Въ 1733 г. приказано учредить во всѣхъ городахъ особую полицію. До этого времени особые полицейскіе органы были только въ столицахъ [6]). Впрочемъ, въ 1737 г. полицейскія обязанности въ провинціи поручены ратушамъ [7]). Основной мотивъ послѣдней мѣры,—какъ видно изъ указа,—экономія въ казенныхъ средствахъ.

Въ области городского управленія ломка петровскихъ учрежденій

---

[1]) П. С. З. № 5522, 5598, 5725, 6009.
[2]) П. С. З. № 7328, 6538, 8865.
[3]) П. С. З. № 5521.
[4]) П. С. З. № 5659.
[5]) П. С. З. № 5736, 6475.
[6]) П. С. З. № 6378.
[7]) 28 марта 1737 г.

при ближайшихъ преемникахъ Петра отразилась сравнительно меньше, чѣмъ на правительственномъ управленіи. Былъ уничтоженъ Главный Магистратъ, установлены ежегодные выборы бурмистровъ вмѣсто пожизненныхъ [1]), да городовые магистраты, и при Петрѣ не пользовавшіеся большою самостоятельностью, подчинены губернаторамъ и воеводамъ.

Указомъ 1726 г при магистратахъ и ратушахъ были учреждены торговые словесные суды для споровъ по торговымъ обязательствамъ. Позднѣе ихъ дѣятельность была подробно регламентирована указами 1727, 1754 и 1755 г.г. [2]). При Аннѣ Іоанновнѣ бурмистровъ велѣно избирать на 3 года, съ правомъ переизбранія [3]). Въ то же царствованіе, въ 1734 г., было даровано въ видѣ особой привиллегіи магистратское устройство вновь основанному городу Оренбургу, нѣсколько отличающееся отъ магистратскаго управленія другихъ городовъ. Наиболѣе характерною чертою Оренбургскаго городского общественнаго управленія было впервые выраженное въ законодательствѣ признаніе города какъ извѣстной автономной единицы. Выборный по составу магистратъ Оренбурга пользовался правомъ самообложенія, могъ самостоятельно расходовать средства на свои нужды и имѣть собственность. Кромѣ того онъ былъ поставленъ сравнительно независимо отъ мѣстной администраціи [4]). Въ отношеніи магистратскаго управленія другихъ городовъ при Елизаветѣ Петровнѣ была сдѣлана попытка возстановить петровскій порядокъ. Сперва, въ 1743 г., былъ возстановленъ Главный Магистратъ [5]); затѣмъ рядомъ указовъ возстановляется старое магистратское устройство, вѣрнѣе отмѣняются нарушенія его за истекшее со смерти Петра время. Но при этомъ совершенно игнорируются нововведенія магистратскаго устройства г. Оренбурга, и правительство стремится исключительно возстановить крайне неудачный Петровскій порядокъ. Сохраняется та же подчиненная, зависимая роль этихъ органовъ quasi-самоуправленія отъ центральнаго учрежденія, вѣдавшаго ихъ—Главнаго Магистрата, и остается въ неприкосновенности неопредѣленность ихъ отношеній къ мѣстному управленію. Едва введенные въ жизнь Петромъ и

[1]) П. С. З. № 5302.
[2]) П. С. З. № 4828, 5145, 10, 486
[3]) П. С. З. № 5302.
[4]) Дитятинъ, назв. соч. т. I, стр. 340—342, П. С. З. № 6584.
[5]) П. С. З. № 8734.

неприлаженные къ общей системѣ учрежденій 1719 г , магистраты при возстановленіи ихъ требовали коренныхъ измѣненій; а разъ реформы не послѣдовало, они и не могли получить дальнѣйшаго развитія [1]).

Но магистратскія учрежденія, по справедливому замѣчанію Кизеветтера [2]), представляли собою только «верхній этажъ» городского самоуправленія. Городовой магистратъ былъ связующимъ звеномъ между центральными учрежденіями и городскою общиною. Его отношеніе къ послѣдней скорѣе формальное: оповѣщать общину о распоряженіяхъ центральнаго правительства, которыя ея касаются, осуществлять эти распоряженія на мѣстѣ и слѣдить, съ точки зрѣнія выполненія закона, за внутреннею жизнью общины—этимъ исчерпывалась фактически дѣятельность магистрата. Внутренняя жизнь городской общины шла независимо отъ магистратовъ. Органами ея самоуправленія являлись мірской посадскій сходъ, выбранный сходомъ посадскій староста и его канцелярія, такъ называемое старшинское правленіе или старостинская изба.

Личный составъ посадскихъ сходовъ слагался изъ всего тяглаго городского населенія. При этомъ характерною чертою его является обязательность участія для каждаго на сходѣ. Право не являться давалось въ видѣ изъятія съ большимъ трудомъ. Законнаго состава не было, но въ общемъ требовалось значительное число присутствующихъ. Для дѣйствительности собранія было необходимо, чтобы оно было созвано старостою въ особомъ помѣщеніи (посадская изба, мірская изба) [3]).

Компетенція схода обнимала: во-1-хъ, по регламенту Главному Магистрату, выборы магистратскихъ членовъ; во 2-хъ, по инструкціи городовымъ магистратамъ 1724 года [4]), раскладку окладныхъ и экстренныхъ сборовъ; въ 3-хъ, по наказу губернаторамъ и воеводамъ 1728 года [5]), право самообложенія для удовлетворенія мірскихъ нуждъ; въ 4-хъ, по инструкціи гильдейскимъ старшинамъ и старостамъ московскаго купечества 1742 года [6]), исполненіе всѣхъ требованій полиціи (сюда входило и регулированіе постойной повинности).

Исполнительнымъ органомъ посадскаго схода являлся выборный

---

[1]) Дитятинъ, ibid. p. 346—355.

[2]) Кизеветтеръ—Посадская община въ Россіи XVIII ст., изд. 1903 г. стр., 619.

[3]) Ibid. p. 637—641.

[4]) П. С. З. № 1674, 1675.

[5]) П. С. З. № 5333, 8504, п. 6.

[6]) П. С. З. № 8504.

земскій староста. Староста утверждался въ должности магистратомъ. По вступленіи въ должность онъ получалъ инструкцію отъ міра и отъ магистрата и считался отвѣтственнымъ. Жалобы на старосту разсматривались посадскимъ сходомъ и имъ же передавались для рѣшенія въ магистратъ. Функціи старосты двоякія: онъ исполнительный органъ магистрата, посредствующее звено его съ посадскимъ сходомъ, и онъ же исполнительный органъ схода. Староста—предсѣдатель схода; онъ скрѣпляетъ приговоры своею подписью и является представителемъ схода передъ магистратомъ. Въ то же время онъ передаетъ сходу распоряженія послѣдняго и наблюдаетъ за ихъ исполненіемъ. Поэтому въ случаѣ столкновенія посадскаго схода съ магистратомъ староста часто попадалъ въ крайне неудобное положеніе: и тотъ и другой считали его подчиненнымъ себѣ и отвѣтственнымъ лицомъ [1]).

Посадскій міръ, коего органомъ являлся сходъ, не представлялъ собою однородной единицы. Онъ слагался изъ ряда болѣе мелкихъ самоуправляющихся общинъ—слободъ и сотенъ, къ которымъ впослѣдствіи присоединились гильдіи и цехи. Всѣ эти общины также имѣли свои сходы, своихъ старшинъ и старостъ. Гильдіи стояли надъ слободами, и въ значительной степени гильдейская администрація подчиняла себѣ слободскую. Вѣдѣнію этихъ учрежденій подлежала ближайшимъ образомъ регистрація населенія, сборъ податей и представительство интересовъ общины [2]). Нѣкоторое значеніе мелкія общественныя единицы имѣли во время выборовъ; на ихъ сходахъ намѣчались кандидаты для выборовъ на обще-посадскомъ сходѣ [3]).

Перемѣны въ мѣстномъ управленіи, происшедшія послѣ смерти Петра Великаго, помимо того, что онѣ носили частью спорадическій, отрывочный характеръ, частью являлись фактическими, безъ законодательной нормировки, касались исключительно одной внѣшней стороны учрежденій и по существу своему не имѣли, да и не могли имѣть, никакого существеннаго значенія.

Гораздо важнѣе была, по справедливому замѣчанію Градовскаго [4]), перемѣна въ самыхъ жизненныхъ условіяхъ, происшедшая за время отъ смерти Преобразователя до воцаренія Екатерины II. Наиболѣе важ-

[1]) 633—637.

[2]) Кизеветтеръ, назв. соч., стр. 630—633.

[3]) Тамъ же, стр. 680.

[4]) Собр. соч., т. IX, стр.103—104.

нымъ фактомъ тутъ слѣдуетъ признать образованіе мѣстныхъ дворянскихъ обществъ. Выработанный еще въ Московскій періодъ нашей исторіи принципъ обязательной службы дворянства никогда не примѣнялся на практикѣ до послѣднихъ предѣловъ. Грозные указы Петра о «нѣтчикахъ» въ огромномъ большинствѣ остались на бумагѣ Да и для самого правительства, разъ не было особой нужды въ людяхъ, въ случаѣ напр. войны, въ мирное время было гораздо полезнѣе оставлять дворянство въ своихъ имѣніяхъ. Экономическія причины тутъ играютъ важную роль: отсутствіе хозяевъ въ вотчинахъ и помѣстьяхъ не могло не отзываться вреднымъ образомъ на хозяйствѣ, а правительство, можетъ быть, было гораздо болѣе заинтересовано въ неправномъ веденіи хозяйства въ провинціи, съ чѣмъ было тѣсно связано и отбываніе повинностей, чѣмъ въ обязательной службѣ подчасъ и непригоднаго къ ней дворянина. Доказательства мы имѣемъ въ манифестѣ 1736 г., ограничившемъ службу дворянъ 25 годами [1]). Это первый робкій шагъ къ освобожденію одного изъ сословій отъ государственнаго тягла. Практически манифестъ этотъ не исполнялся до 1740 г., когда былъ вновь подтвержденъ [2]).

Систематическое уклоненіе дворянъ отъ службы естественно привело къ образованію мѣстнаго класса землевладѣльцевъ, главнымъ образомъ, конечно, мелкихъ, которые ни по происхожденію, ни по способностямъ не могли разсчитывать на успѣхъ по службѣ. Вся эта мелкота оставалась въ своихъ деревняхъ и выносила на себѣ всѣ прелести неурядицъ мѣстнаго управленія. Отсюда тѣ жалобы, которыя послышались позднѣе въ Екатерининской коммиссіи 1767 г. въ дворянскихъ наказахъ на мѣстную администрацію, и тѣ проекты участія въ ней дворянскаго выборнаго элемента, которые нашли свое осуществленіе въ Екатерининской реформѣ. Отъ Петра до Екатерины накоплялись элементы и складывалось фактически дворянское общество въ губерніи, чтобы позднѣе получить юридическую регламентацію.

Для характеристики этого момента въ общемъ процессѣ развитія нашего мѣстнаго управленія и самоуправленія весьма любопытенъ извѣстный проектъ Новаго Уложенія, составленный законодательною коммиссіею 1754—1766 г. при Елизаветѣ Петровнѣ.

---

[1]) П. С. З. № 7142.

[2]) П. С. З. № 8021. Романовичъ-Славатинскій—Дворянство въ Россіи 1870 г., стр. 127.

Какъ извѣстно, въ работахъ этой коммиссіи приняли участіе депутаты отъ сословій, по выбору населенія каждой губерніи. Къ сожалѣнію, намъ неизвѣстно, какую роль играли депутаты при составленіи Уложенія, и въ чемъ выразилось ихъ участіе въ работахъ коммиссіи [1]) Но проектъ, составленный коммиссіею, имѣетъ столько общихъ чертъ съ тѣми пожеланіями, которыя выразились спустя нѣсколько лѣтъ въ депутатскихъ наказахъ Екатерининской законодательной коммиссіи 1767 г , что безъ большой ошибки можно его признать за отраженіе взглядовъ и пожеланій современнаго ему общества. О мѣстномъ управленіи упоминается въ 1-й части проекта, въ 1-й главѣ, озаглавленной «О разныхъ въ нашемъ государствѣ правительствахъ и какія до котораго правительства дѣла надлежатъ», подъ п. 4, 5 и 6, гдѣ опредѣляется компетенція воеводской, провинціальной и губернской канцелярій, главнаго, губернскаго и провинціальнаго магистратовъ и ратушъ. Постановленія эти весьма кратки и существенныхъ измѣненій не вносятъ. Затѣмъ, въ 3-ей части проекта «О состояніи подданныхъ вообще», въ главѣ 22-й «О дворянахъ и ихъ преимуществахъ», подъ п. 10 содержится интересное постановленіе, что отставные дворяне и смоленское шляхетство «ни къ какимъ земскимъ дѣламъ не должно быть употребляемо, развѣ особливая надобность потребуетъ, но и то по именному нашему указу». Исключеніе составляетъ обязанность отставныхъ дворянъ ежегодно участвовать на губернскихъ и провинціальныхъ «земскихъ съѣздахъ» съ цѣлью выборовъ 30 депутатовъ «для бытія для всякихъ случающихся надобностей при Сенатѣ» (въ Петербургѣ) и 20 «для бытія при Сенатской конторѣ» (въ Москвѣ). Объ этихъ съѣздахъ упоминается еще въ п. 22: «До особливыхъ дворянамъ преимуществъ надлежитъ еще, сверхъ вышепоказаннаго, власть ихъ надъ людьми и крестьянами также и позволеніе имъ отъ насъ земскіе по провинціямъ съѣзды имѣть». «По какимъ дѣламъ въ провинціяхъ и когда съѣзды имѣть, и о томъ, для пространства тѣхъ матерій, показано въ двухъ слѣдующихъ главахъ Уложенія». Но въ слѣдующихъ главахъ говорится исключительно о купцахъ и о купеческомъ правѣ а въ послѣдней о цехахъ, и ни въ одной изъ нихъ нѣтъ ни слова о земскихъ съѣздахъ дворянъ [2]). Въ 23-й и 24-й главахъ того же

[1]) Латкинъ—Законодательныя коммиссіи въ Россіи, 1887 г., стр. 161.

[2]) Проектъ новаго Уложенія, составленный Законодательной коммиссіей 1754—1764 г.г. (частья третья). Изд подъ ред. В. Н. Латкина, 1893.

проекта содержится изложеніе «купеческаго права». Среди постановленій 23-й главы мѣстнаго управленія касается п. 22, относящійся къ городскому устройству и управленію. Оно организуется слѣдующимъ образомъ: предсѣдатели петербургскаго и московскаго магистратовъ (оберъ-президенты) изъ дворянъ по назначенію отъ правительства. Бургомистры и ратманы по выбору купечества срокомъ на 3 года. Выборы должны производиться «общимъ согласіемъ» всѣхъ купцовъ. Магистратскія должностныя лица получаютъ чины: оберъ-президенты— коллежскаго совѣтника, бургомистры—титулярнаго совѣтника и т. д. Всѣ они получаютъ жалованье изъ городскихъ доходовъ: оберъ-президенты по 2.000 руб. въ годъ, а остальные—«сколько купечество приговоритъ». Компетенція магистратовъ частью судебная, частью административная. Имъ подсудны всѣ гражданскія и уголовныя дѣла членовъ купеческаго сословія. Административныя обязанности выражаются въ завѣдываніи дѣлами сословія: учетѣ членовъ, принятіи новыхъ лицъ, сборѣ денегъ, распредѣленіи повинностей и т. п. (п. 23). Кромѣ того проектъ даетъ купцамъ право самообложенія (п. 20) и вводитъ гильдейскую организацію (гл. 24 п. 10). Все купечество дѣлится на 3 гильдіи по степени имущественной состоятельности. Во главѣ каждой стоитъ старшина съ двумя товарищами для раскладки государственныхъ сборовъ. Для отправленія же различныхъ казенныхъ службъ, «вообще куда потребуется», купечество всѣхъ трехъ гильдій въ каждомъ городѣ избираетъ особыхъ выборныхъ за своею отвѣтственностью, на 1 годъ, причемъ магистратамъ, губернаторамъ и воеводамъ запрещено вмѣшиваться въ выборы подъ угрозою штрафа въ 100 рублей (п. 14). Выборные получаютъ отъ избирателей жалованье по особой таксѣ (п. 15).

Послѣдняя глава проекта (25) говоритъ о цехахъ. Цеховое устройство ремесленниковъ считается обязательнымъ. Во главѣ каждаго цеха стоятъ особые старшины, такъ называемые «альдерманы», назначаемые «по свидѣтельству магистратскому и по аттестатамъ мастеровыхъ цеха». Ихъ обязанности сводятся къ охраненію интересовъ цеха, надзору за его членами и къ разбирательству мелкихъ судебныхъ дѣлъ между ними. Альдерманы подчинены магистратамъ и ратушамъ.

Таковы, въ общихъ чертахъ, постановленія проекта Елизаветинской коммиссіи, относящіяся къ мѣстному управленію. Все, что касается городского самоуправленія, представляетъ собою ничто иное, какъ юридическую регламентацію фактически сложившагося за періодъ

времени отъ Петра I-го до Екатерины II посадскаго схода, характеристика котораго дана выше. Правительству оставалось въ значительной мѣрѣ только санкціонировать установившійся порядокъ вещей, что и было сдѣлано черезъ 20 слишкомъ лѣтъ изданіемъ Жалованной грамоты городамъ. Что же касается участія дворянства въ мѣстномъ управленіи, то въ этомъ отношеніи постановленія проекта оказываются менѣе разработанными. Оно и понятно. Такъ или иначе, но городское населеніе было объединено въ мѣстности, хотя и въ отрицательной формѣ, для отбыванія казеннаго тягла, а дворянство не имѣло и такого объединенія. Но уже въ проектѣ сказывается впервые стремленіе мѣстнаго землевладѣльческаго класса участвовать въ мѣстномъ управленіи. Въ Московскій періодъ нашей исторіи челобитныя на злоупотребленія правительственныхъ органовъ шли преимущественно отъ сельскаго населенія, и оно просило пожаловать его, отставить намѣстниковъ и волостелей, а положить управленіе на души излюбленныхъ земскихъ людей. Къ серединѣ же XVIII в. складывается въ мѣстности дворянскій землевладѣльческій классъ, и изъ его среды слышатся голоса о земскихъ съѣздахъ дворянъ. До изданія манифеста 1762 г., освободившаго дворянство отъ обязательной службы, эти голоса не могли быть многочисленны: сперва на мѣстахъ оставались одни лишь «нѣтчики», которымъ не приходилось говорить объ участіи въ мѣстномъ управленіи, но послѣ 1740 года къ нимъ присоединяются дворяне, выслужившіе 25-ти лѣтній срокъ и отпущенные по домамъ; тогда впервые они поднимаютъ вопросъ объ участіи въ управленіи провинціею. Результатъ ихъ пожеланій на лицо— въ проектѣ Елизаветинской коммиссіи. Позднѣе, за освобожденіемъ дворянства отъ обязательной службы, количество свободныхъ землевладѣльцевъ въ провинціи увеличивается, и вопросъ о привлеченіи ихъ къ управленію ею самъ собою становится въ первую очередь. До 1762 г. онъ поднимался иногда правительствомъ (напр. при Петрѣ), но за отсутствіемъ необходимыхъ элементовъ всѣ попытки привлечь дворянство къ участію въ мѣстномъ управленіи оказывались безплодными. Послѣ 1740 и 1762 г.г. этихъ элементовъ накопилось достаточно, и можно было уже говорить о дворянствѣ каждой губерніи.

Оглядываясь назадъ на весь процессъ исторіи нашего мѣстнаго управленія до реформъ Екатерины II, мы можемъ ясно видѣть, какъ красною нитью черезъ весь этотъ періодъ проходитъ въ мѣстномъ управле-

ніи борьба двухъ началъ: земскаго и приказнаго. Иногда получаетъ преобладаніе одно, иногда другое; но большею частью косо, криво, въ несогласованномъ видѣ они уживаются рядомъ. Выше, при изложеніи отдѣльныхъ моментовъ исторіи мѣстнаго управленія, было указано, какъ князья, заставъ въ русской землѣ уже сложившуюся общину, удовольствовались формальнымъ подчиненіемъ ея своей власти, предоставивъ внутреннюю жизнь ея усмотрѣнію. Какъ затѣмъ злоупотребленія ихъ собственныхъ слугъ побудили ихъ стремиться возстановить общинное самоуправленіе. Какъ эта попытка кончилась неудачей подъ вліяніемъ другихъ причинъ, и земское управленіе отцвѣло, не успѣвъ расцвѣсти. Какъ торжествующее приказное начало въ лицѣ воеводъ не могло все же окончательно стереть земское и какъ правительство старалось поставить нѣкоторыя отрасли управленія внѣ зависимости отъ своихъ слугъ, положивъ его на души земскихъ «вѣрныхъ» людей. Какъ хаосъ, путаницу этихъ отношеній не могъ разрѣшить даже могучій геній Петра и, внеся свою ленту усилій въ общій ходъ развитія мѣстнаго управленія, не могъ поставить его окончательно на ноги. Все это было указано въ своемъ мѣстѣ. Теперь замѣтимъ только на основаніи всего предыдущаго изложенія, что земское выборное управленіе не является у насъ чѣмъ-то наноснымъ, новымъ, что оно искони вѣковъ составляло такую же форму управленія провинціею, какъ и управленіе правительственное, приказное. Отъ недостатковъ одного искали спасенія въ другомъ чуть ли не въ каждомъ столѣтіи; по крайней мѣрѣ, въ каждомъ періодѣ. И въ этомъ отношеніи всѣ періоды равны между собою. Если же въ общемъ мѣропріятія правительства, направленныя къ поддержанію земскаго управленія, оказывались неудачными, причина этого явленія лежитъ отнюдь не въ нежеланіи правительства, а въ рядѣ другихъ обстоятельствъ, изъ которыхъ на первомъ мѣстѣ слѣдуетъ поставить политику Московскаго правительства по отношенію къ отдѣльнымъ классамъ населенія Раздавая одной рукой губныя и уставныя граматы, отмѣнявшія правительственную администрацію въ провинціи, другой рукой правительство прикрѣпляетъ сельское населеніе къ землѣ, а служилое сословіе закрѣпощаетъ на службу. XVI вѣкъ есть моментъ торжества земскаго управленія надъ приказнымъ, и съ этого же момента начинается развитіе системы помѣстій и закрѣпощеніе крестьянъ. Такая двойственность отношенія правительства составляетъ вторую характерную черту исторіи нашего мѣстнаго управленія. Третьею характерною

чертою его является отсутствіе въ мѣстности правящаго класса населенія. Тотъ классъ, который получилъ въ XVI вѣкѣ самоуправленіе—свободное сельское населеніе—постепенно теряетъ свою свободу, а тѣ, въ чье распоряженіе попадаютъ крѣпостные,—т. е. служилое сословіе, самоуправленіемъ не пользуется. Если же сюда прибавить отсутствіе крупныхъ центровъ мѣстной провинціальной жизни городскихъ общинъ, станетъ понятно, почему во весь чуть не тысячелѣтній періодъ существованія государства въ немъ не сложилось провинціи, какъ опредѣленной мѣстной единицы.

Петровская реформа застаетъ мѣстное управленіе въ совершенно хаотическомъ положеніи. Результаты Московской политики на лицо: нѣтъ ни провинціи, ни правящаго класса въ мѣстности, нѣтъ опредѣленной системы, ни руководящихъ нормъ, ни даже толковаго административнаго дѣленія. Во все царствованіе Великій Реформаторъ бьется надъ мѣстнымъ управленіемъ, стремясь исправить, вѣрнѣе создать то, чего не было до него. При оцѣнкѣ Петровской реформы выше были указаны ея различныя стороны. Здѣсь слѣдуетъ упомянуть о нихъ потому, что въ нашей литературѣ было высказано мнѣніе, что для исторіи мѣстнаго управленія Петровская реформа не имѣетъ такого рѣшающаго значенія, какъ для другихъ сторонъ государственной жизни Россіи [1]). Врядъ ли можно согласиться съ этимъ. Реформа Петра Великаго, вообще говоря, внесла столько новаго въ русскую жизнь, что, безотносительно къ тому или иному вопросу, она является поворотнымъ пунктомъ нашей исторіи. Если же Петръ не могъ создать однимъ актомъ своей воли то, что столѣтіемъ разрушалось старательно его предшественниками, разумѣя въ данномъ случаѣ мѣстную общественную жизнь,—въ этомъ не его вина. Да и кто же изъ его преемниковъ ее создалъ потомъ? Забѣгая впередъ, вспомнимъ, во что обратились въ самомъ непродолжительномъ времени пышныя и велерѣчивыя начинанія Екатерины II въ этомъ вопросѣ. Историческихъ условій, завѣщанныхъ предыдущими вѣками, избѣгнуть никто еще не могъ. Въ этомъ отношеніи геній и простой смертный равны.

Вообще говоря, вопросъ періодизаціи — вопросъ спорный. Строгой группировки, точныхъ граней въ исторіи провести нельзя. Но если брать руководящимъ мѣриломъ не внѣшніе факты, а идеи, которымъ

---

[1]) Градовскій, собр. соч., т. IX, стр. 54—55.

слѣдуютъ люди въ тотъ или иной моментъ своей исторической жизни, нельзя не признать, что преобразовательная эпоха и въ вопросѣ мѣстнаго управленія сказала свое «новое слово». Та сторона, на которую обыкновенно указываютъ, когда хотятъ доказать, что Петровская реформа не внесла ничего существенно новаго въ мѣстное управленіе — вопросъ о положеніи общественныхъ классовъ — мнѣ думается, имѣетъ значеніе не только чисто-спеціальное, но обще-государственное. Разрѣшать его Петровская реформа и не бралась, да и не время было для этого.

Петровская реформа по необходимости должна была остановиться на одной внѣшней сторонѣ мѣстнаго управленія, на организаціи учрежденій. И въ этомъ отношеніи ея «новое слово» было велико. Оно было даже настолько велико, что пришлось не по силамъ странѣ и не по плечу современникамъ. Результатъ, какъ извѣстно, былъ печальный: огромная масса благихъ начинаній осуществилась только на бумагѣ, а изъ того, что было создано, многое погибло тотчасъ послѣ смерти реформатора. Но важно не это: важно, что былъ намѣченъ путь, даны указанія для будущаго, а главное—внесенъ въ жизнь совершенно новый взглядъ на весь строй учрежденій — взглядъ публично-правовой, государственный, проникнутый высокою идеею общаго блага. До Петра ни одно правительство въ русской землѣ не провозглашало такихъ началъ. Если политическій тактъ Ивана Грознаго и подсказалъ ему мысль ввести, вѣрнѣе возстановить и поддержать земское начало въ мѣстномъ управленіи, то эта идея не была проведена съ достаточною ясностью и опредѣленностью. Да и была-ли тутъ какая-нибудь идея? Не былъ ли это скорѣе безсознательно подсказанный выходъ изъ безнадежнаго положенія? Нельзя отрицать, что это намѣреніе было и до нѣкоторой степени оно осуществилось. Но впервые съ высоты престола въ области мѣстнаго управленія, какъ и во всѣхъ другихъ отрасляхъ нашей государственной жизни, зазвучали новыя идеи, руководящія общія начала, ясно сознанныя и сознательно направленныя къ высокой цѣли, только въ царствованіе Петра.

Вращаясь въ кругу завѣщанныхъ исторіей условій, Петръ не могъ ихъ измѣнить: та же борьба приказнаго и земскаго элементовъ въ мѣстномъ управленіи, съ сильнымъ преобладаніемъ перваго, та же двойственность политики, то же отсутствіе въ мѣстности правящаго класса— знаменуютъ и его время. Но формы, въ которыя вдвинута имъ мѣстная

жизнь, были новыя, и по этимъ формамъ она могла уже дальше правильно развиваться.

Правильное административное дѣленіе, разграниченіе центральнаго и мѣстнаго управленія, расчлененіе функцій власти въ послѣднемъ, отдѣленіе суда отъ администраціи, обособленіе правительственнаго управленія отъ общественнаго, коллегіальное начало, законность дѣйствій, надзоръ, отчетность, отвѣтственность — вотъ тѣ руководящія начала, которыя Петръ указалъ областному управленію. Безспорно, все это внѣшняя, формальная сторона, организація учрежденій. Но до Петра мѣстное управленіе руководящихъ началъ не имѣло. Теперь оно ихъ получило. А содержаніе, если подъ нимъ разумѣть мѣстную общественную жизнь, нельзя было дать актомъ одной воли.

ГЛАВА I.

Мѣстное управленіе при Екатеринѣ II до реформъ.

По отношеніи къ мѣстному управленію царствованіе Екатерины II можетъ быть раздѣлено приблизительно на три періода. Первый, до 1775 г.—періодъ подготовки ея реформъ, характеризуется главнымъ образомъ выясненіемъ тѣхъ факторовъ, которые вліяли на преобразованія. Второй, отъ 1775 по 1785 г.,—періодъ осуществленія реформъ, ознаменованный изданіемъ Учрежденія о губерніяхъ, которое произошло, какъ извѣстно, въ два пріема, въ 1775 и 1780 г., Устава благочинія 1782 г., Жалованной грамоты дворянству и городамъ 1785 г. и нѣкоторыхъ другихъ, менѣе крупныхъ актовъ. Третій періодъ — отъ 1785 г. до конца царствованія Екатерины, т. е. до 1796 г.—періодъ введенія въ жизнь новыхъ учрежденій и неизбѣжно связанныхъ съ этимъ модификацій первоначальной ихъ формы. Наиболѣе существенной стороною перваго періода являются подготовительныя работы для реформъ. Сюда относится прежде всего дѣятельность законодательной коммиссіи 1767 г., которая, въ полномъ смыслѣ слова, подала свѣтъ и свѣдѣнія, «съ кѣмъ дѣло имѣемъ и о комъ должны пещись»; личная дѣятельность самой Екатерины, выразившаяся въ извѣстной попыткѣ ея приложить въ формѣ руководящихъ началъ гуманные принципы европейской философіи XVIII ст. къ своей правительственной дѣятельности (Наказъ), и, наконецъ, ближайшее составленіе тѣхъ актовъ, которые осуществлены были во второмъ періодѣ.

Эта подготовительная работа, продолжавшаяся 13 лѣтъ, почти не отразилась на законодательствѣ эпохи. За время отъ 1762 по 1775 г. мы не встрѣчаемъ ни одной серьезной попытки провести въ жизнь тѣ идеи, которыя были осуществлены позднѣе. Очевидно, мысль законодательницы зрѣла медленно, и она не хотѣла преждевременнымъ

торопливымъ исполненіемъ портить ту общую картину, которую намѣчала себѣ въ будущемъ.

Но какъ бы ни было справедливо и цѣлесообразно это желаніе, дѣйствительная жизнь брала свое, и недостатки мѣстнаго управленія, этой «болячки», по выраженію Дитятина, заставили правительство Екатерины обратить на него вниманіе чуть не съ первыхъ же дней ея царствованія. Государственный переворотъ, отдавшій власть въ руки Екатерины, совершился 28 іюня, а уже отъ 26 іюля 1762 г. мы находимъ въ Полномъ Собраніи Законовъ указъ, относящійся къ мѣстному управленію. Онъ озаглавленъ такъ: «О неопредѣленіи въ города полиціймейстеровъ, гдѣ до сего времени оныхъ не было, впредь до разсмотрѣнія о губерніяхъ» [1]). Послѣднія слова очень характерны. Они указываютъ, что вопросъ о мѣстномъ управленіи занимаетъ новое правительство съ первыхъ же шаговъ его дѣятельности. И дѣйствительно, за всѣ тринадцать лѣтъ царствованія Екатерины до изданія Учрежденія о губерніяхъ, несмотря на отвлекавшіе ея вниманіе другіе важные вопросы. законодательная коммиссія, турецкая война, раздѣлъ Польши, Пугачевскій бунтъ—рѣдкій годъ проходитъ безъ того, чтобы не было издано нѣсколько указовъ по мѣстному управленію. Правда, огромное большинство ихъ относится къ отдѣльнымъ мѣстностямъ Имперіи, лишь немногіе имѣютъ характеръ общихъ мѣръ и всѣ они вообще издавались спорадически, отрывочно, но все же въ одномъ только Полномъ Собраніи Законовъ помѣщено около сотни указовъ за время отъ 28 іюня 1762 г. до 8 ноября 1775 г., относящихся до мѣстнаго управленія. Остановимся на нихъ нѣсколько ближе.

Прежде всего бросается въ глаза посреди этихъ указовъ обиліе жалованныхъ граматъ различнымъ городамъ и сословіямъ, почти исключительно Остзейскимъ. Таковы граматы: Лифляндскому рыцарству и дворянству, городу Ригѣ, Ревелю, рыцарству и земству княжества Эстляндскаго, г. Нарвѣ, Аренсбургу, Выборгу, Пернову, Эзельской провинціи ландратамъ и благородному рыцарству, г. Дерпту, Валку, наконецъ Сарептскому евангелическому обществу [2]). Въ видѣ исключенія появляется въ 1764 г. жалованная грамата одному русскому городу, именно Кіеву, подтверждающая его привилегію пользоваться

[1]) П. С. З. № 11628.

[2]) П. С. З. №№ 11.727, 11.904, 11.932, 11.933, 12.049, 12.050, 12.051, 12.052, 12.092, 12.093, 12.256, 12.852.

магдебургскимъ правомъ, и Греческому Нѣжинскому братству [1]). Всѣ эти граматы не вносятъ въ мѣстное управленіе какихъ либо новыхъ началъ. Онѣ являются чисто формальнымъ подтвержденіемъ тѣхъ правъ и привеллегій, которыми пользовались остзейскіе города въ предшествовавшія царствованія. Дальновидные остзейцы спѣшили заручиться подтвержденіемъ своихъ привиллегій отъ новаго правительства, пока оно еще не окрѣпло. Всѣ граматы относятся къ 1763—1764 г., лишь Сарептская вышла въ 1767 г. Правительство, какъ видно, шло навстрѣчу этимъ сепаратистическимъ стремленіямъ нашихъ окраинъ. Въ 1764 г. января 22 послѣдовалъ указъ о дачѣ городамъ, имѣющимъ привиллегіи, подтвердительныхъ на оныя граматъ [2]). Очевидно, искали, на кого опереться, и подготовляли тріумфальное путешествіе Императрицы по остзейскому краю 1764 г.

Вообще говоря, правительственныя мѣропріятія этого періода въ мѣстномъ управленіи носятъ характеръ спеціальныхъ законовъ. На какую нибудь сотню указовъ, имѣющихъ прямое отношеніе къ мѣстной администраціи, добрая половина (53) изданы для отдѣльныхъ городовъ, провинцій или губерній. Кромѣ приведенныхъ актовъ, относящихся къ остзейскимъ провинціямъ, рядъ указовъ 1772—1774 гг. вызвало присоединеніе Бѣлоруссіи по первому раздѣлу Польши. Область эта была раздѣлена на 2 губерніи: Псковскую и Могилевскую, съ подраздѣленіемъ ихъ на провинціи [3]). Затѣмъ, присоединеніе Новороссіи привело къ учрежденію въ 1764 г. Новороссійской губерніи, а нѣсколько позднѣе, въ 1765 г., еще Слободской [4]). Турецкая война, окончившаяся Кучукъ-Кайнарджійскимъ миромъ 1774 г., дала Россіи новыя земли, вошедшія въ составъ вновь образованной Азовской губерніи [5]).

Помимо устройства вновь пріобрѣтенныхъ земель, приходилось время отъ времени заниматься и старыми губерніями. Сибирь, всегда составлявшая больное мѣсто въ нашемъ мѣстномъ управленіи, обращала на себя особенное вниманіе. Въ 1764 г. она была раздѣлена на двѣ губерніи, причемъ новая губернія получила названіе Иркутской. Рядъ

---

[1]) П. С. З. № 12.249, 14.247.

[2]) П. С. З. № 12.019.

[3]) П. С. З. №№ 13.807, 13.808, 13.850, 13.866, 13.879, 13.888, 13.920, 13.977, 13.989, 14.014.

[4]) П. С. З. №№ 12.099, 12.339, 12.367, 12.397, 12.430, 12.440, 13.854, 14.380.

[5]) П. С. З. № 14.252.

узаконеній былъ изданъ по этому поводу [1]). Малороссія, все еще находившаяся въ особомъ положеніи, также требовала извѣстныхъ модификацій въ мѣстномъ управленіи. Въ 1764 г. была учреждена въ Малороссіи, вмѣсто Гетманскаго Правленія, Малороссійская Коллегія. Въ 1775 г.—уничтожена Запорожская Сѣчь, и г. Кіевъ присоединенъ къ Малороссіи [2]). Выше было указано, что за описываемый періодъ былъ изданъ рядъ граматъ, подтверждающихъ привиллегіи сословій и городовъ Остзейскаго края. Кромѣ того въ 1766 г. былъ изданъ Полицейскій уставъ Герцогства Лифляндскаго, а въ 1774—Наказъ Штатгальтеру Эзельской провинціи [3]). Особое попеченіе правительства о благоустройствѣ столицы вызвало созданіе въ 1762 г. Коммиссіи для устройства городовъ С.-Петербурга и Москвы. Въ 1765 г. пришлось издать спеціальное наставленіе столичнымъ губернаторамъ, представляющее собою модификацію общаго наставленія 1764 г. Въ 1774 г.—въ виду непомѣрнаго скопленія дѣлъ въ Магистратской Конторѣ Петербурга былъ учрежденъ особый департаментъ для ихъ разборки [4]). Наконецъ, сюда же можно отнести нѣкоторые спорадическіе указы по мѣстному управленію: о введеніи въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ гражданскаго управленія, объ учрежденіи въ нѣкоторыхъ городахъ воеводскихъ канцелярій, о признаніи болѣе крупныхъ поселеній городами, о возложеніи полицейскихъ обязанностей на магистраты, объ учрежденіи въ Кяхтѣ магистрата [5]).

Изо всѣхъ этихъ указовъ, относящихся къ мѣстному управленію отдѣльныхъ частей Имперіи, сколько-нибудь замѣтныя нововведенія мы находимъ только въ устройствѣ Бѣлорусскихъ губерній. Какъ извѣстно, присоединенная по первому раздѣлу Польши, Бѣлорусская область была объединена вмѣстѣ съ частью Псковской губерніи въ особое генералъ-губернаторство, куда былъ назначенъ на два года генералъ-губернаторомъ графъ Чернышевъ. Генералъ-губернаторство это было раздѣлено на 2 губерніи: Могилевскую и Псковскую подъ начальствомъ генераловъ Каховскаго и Кречетникова. Первая состояла изъ четырехъ провинцій: Могилевской, Оршанской, Рогачевской и Витебской, вторая тоже изъ четырехъ: Псковской, Великолуцкой, Двинской и Полоцкой. Во главѣ провинцій были поставлены воеводы. Провинціи были въ свою

[1]) П. С. З. №№ 11.860, 12.269, 14.242, 14.244.
[2]) П. С. З. №№ 12.277, 14.057, 14.354, 14.381.
[3]) П. С. З. №№ 12.636, 14.154.
[4]) П. С. З. №№ 11.723, 12.306, 14.161.
[5]) П. С. З. №№ 13.389, 14.251, 13.966, 14.085, 14.179.

очередь раздѣлены на уѣзды, каждая на два; завѣдываніе уѣздомъ ввѣрялось коммиссару. Функціи коммиссара административно-полицейскія и судебныя. Но судебная юрисдикція его ограничена только гражданскими дѣлами на сумму не свыше 25 руб., и онъ обязанъ производить судъ исключительно словесный, занося рѣшенія въ особую книгу. Аппелляція на его рѣшенія шла въ Провинціальную Канцелярію или въ Земскій судъ. Земскіе суды учреждены въ провинціальныхъ и въ обоихъ губернскихъ городахъ. Составъ ихъ выборный. Въ Могилевской губерніи главный судья и 4 члена отъ каждой провинціи, въ Псковской главный судья и 3 члена; въ провинціальныхъ земскихъ судахъ — президентъ и 3 члена. Право выбора судей предоставлено мѣстному дворянству и при выборахъ велѣно руководствоваться обрядомъ выборовъ предводителей и депутатовъ въ законодательную коммиссію 1767 г. съ ограниченіемъ активнаго избирательнаго права владѣніемъ 10 душами крѣпостныхъ, а пассивнаго — 20. Срокъ выборныхъ должностей — 4 года. Утвержденіе въ должности предоставлено Сенату по представленію губернатора. За отправленіе своихъ обязанностей земскіе судьи получаютъ жалованье по чинамъ (Главный губернскій судья считается въ 6-мъ классѣ, члены губернскаго и президенты провинціальныхъ въ—8-мъ, а провинціальные судьи въ 9-мъ классѣ).

Земскіе суды—учрежденія не постоянныя. Засѣданія ихъ происходятъ отъ 1-го ноября по 1-ое марта. Въ остальное время по очереди засѣдаетъ одинъ судья и функціонируетъ канцелярія, исключительно для пріема прошеній и справокъ. Аппелляція на провинціальный земскій судъ идетъ въ губернскій и далѣе въ Юстицъ-Коллегію Лифляндскихъ, Эстляндскихъ и Финляндскихъ дѣлъ. Но компетенція земскихъ судовъ исключительно гражданская.

Уголовная же юрисдикція сохраняется за провинціальными и губернскими канцеляріями.

Въ этихъ нововведеніяхъ нельзя не видѣть нѣкотораго намека на учрежденіе о губерніяхъ. Устройство Бѣлоруссіи относится къ 1772—74 г., когда, очевидно, для законодательницы уже выяснилась необходимость измѣненій въ губернской администраціи и тѣ мѣры, которыя надо ввести внутри Имперіи. Возстановленіе заглохшаго со времени отмѣны второй областной реформы Петра Великаго начала отдѣленія суда отъ администраціи, выборный элементъ въ судѣ, участіе въ мѣстномъ управленіи дворянства—все это тѣ принципы, которые позднѣе были осуществлены въ актахъ 1775—1785 г.

Административныя учрежденія Бѣлорусскихъ губерній также имѣли нѣкоторыя особенности. Въ каждой изъ нихъ, кромѣ губернатора, учреждена была должность Вице-губернатора, съ указаніемъ, что онъ заступаетъ мѣсто губернатора и является его помощникомъ. Кромѣ того, въ помощь имъ обоимъ положено на губернію по два члена губернской канцеляріи, названныхъ въ штатахъ Губернскими совѣтниками. Ближайшихъ указаній на ихъ функціи, впрочемъ, дано не было. Затѣмъ идетъ рядъ органовъ спеціальнаго управленія. Губернскій комиссаръ штабъ-офицерскаго чина, «должность его состоять будетъ въ томъ, чтобы смотрѣть за дорогами и почтами и тому подобнымъ, по повелѣнію Губернатора»; Директоръ Камерныхъ Дѣлъ и въ помощь ему Совѣтникъ съ четырьмя оберъ-офицерами; ихъ обязанности: «сборъ всѣхъ до Камеръ-Коллегіи, также Штатсъ и Соляной конторамъ принадлежащихъ доходовъ», управленіе таможнями, завѣдываніе государственными, дворцовыми и экономическими деревнями; директору камерныхъ дѣлъ подчинены 5 экспедицій: камерная, штатная, соляная, таможенная и экспедиція дворцовыхъ и экономическихъ деревень; во главѣ каждой экспедиціи стоитъ главный надзиратель изъ штабъ или оберъ-офицеровъ или изъ купцовъ; сюда надо присоединить еще рядъ должностныхъ лицъ для сбора подушной подати и завѣдыванія фуражною повинностью; таковы: Губернскій-Оберъ-Кригсъ-Коммиссаръ, Кригсъ-Цалмейстеръ и Оберъ-Провіантмейстеръ съ ихъ конторами, канцеляріями и болѣе мелкими подчиненными. Всѣ эти новыя должности, въ сущности говоря, являются лишь возстановленіемъ петровскихъ учрежденій второй областной реформы.

Отдѣленіе органовъ спеціальнаго управленія отъ общей администраціи, коллегіальное начало въ губернскомъ управленіи, различныя конторы, экспедиціи, канцеляріи—все это живо напоминаетъ время, когда провинціальные города наполнились массою учрежденій, о которыхъ такъ краснорѣчиво говоритъ извѣстный указъ 1727 г.: «умноженіе правителей и канцелярій во всемъ государствѣ не токмо служитъ великому отягощенію штата, но и къ великой тягости народной, понеже, вмѣсто того, что прежде сего къ одному правителю адресоваться имѣли въ всѣхъ дѣлахъ, нынѣ къ десяти, и можетъ быть и больше.» Но времена перемѣнились, и то, что казалось пятьдесятъ лѣтъ назадъ излишнимъ, стало настоятельнымъ и необходимымъ. Тѣ же нововведенія, которыя были приняты при учрежденіи обѣихъ Бѣлорусскихъ гу-

берній, съ извѣстными модификаціями, въ смыслѣ большаго развитія началъ, положенныхъ въ ихъ основаніе, — три года спустя сдѣлались общими для всѣхъ губерній Имперіи. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. въ этомъ отношеніи несомнѣнно стоитъ въ связи съ актами, относящимися къ устройству Бѣлоруссіи.

Изъ мѣропріятій этого періода, относящихся ко всѣмъ вообще губерніямъ, наибольшее значеніе безспорно имѣетъ Наставленіе Губернаторамъ 21 апрѣля 1764 г. [1]). Оно весьма не велико, состоитъ изъ коротенькаго введенія и всего 18 статей. Во введеніи уже содержится указаніе на неустройство мѣстнаго управленія и обѣщаніе заняться его исправленіемъ. Такимъ образомъ, все наставленіе какъ-бы носитъ временный характеръ. Губернаторъ въ первой же статьѣ трактуется, какъ первое должностное лицо въ губерніи— «повѣренная отъ насъ особа, и какъ глава и хозяинъ». Онъ состоитъ подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ Государыни и сената, и только отъ нихъ принимаетъ указы [2]). Поэтому доношенія свои Губернаторъ адресуетъ непосредственно въ Сенатъ, а въ случаѣ надобности, и самой Императрицѣ. По отношенію къ Губернской канцеляріи онъ является прямымъ начальникомъ: распредѣляетъ дѣла между присутствующими, понуждаетъ ихъ къ скорѣйшему рѣшенію дѣлъ, а въ случаѣ несогласія членовъ и разрѣшаетъ дѣла силою существующихъ законовъ. По отношенію къ прочимъ должностнымъ лицамъ и учрежденіямъ въ губерніи губернаторъ имѣетъ право надзора, причемъ въ случаѣ «безнадежнаго исправленія», какъ гласитъ статья 4 Наставленія, имѣетъ власть отрѣшать отъ должности нерадивыхъ и порочныхъ чиновниковъ, донося о томъ Сенату. Очевидно, въ видахъ большей дѣйствительности этого надзора, ст. 11 наставленія распространяетъ власть губернатора на всѣ областныя учрежденія, которыя ему

---

[1]) П. С. З. № 12137.

[2]) Въ первоначальномъ проектѣ Наставленія, вѣроятно, не предполагалось ставить губернаторовъ подъ надзоръ Сената. Но въ черновомъ проектѣ въ ст. 1 рукою Екатерины внесена поправка о подчиненіи губернаторовъ Сенату. Точно также изъ сохранившихся черновыхъ собственноручныхъ замѣтокъ Екатерины о губернаторской должности видно, что губернаторовъ предполагалось поставить въ непосредственное вѣдѣніе самой Государыни. „Указы изо всѣхъ мѣстъ, кромѣ Сената, впредь посылать въ губернскую канцелярію губернатора дѣла нѣтъ; онъ состоитъ подъ вѣдѣніемъ нашимъ - и имъ которыя мѣста недовольны, то въ Сенатѣ жаловать въ силѣ законовъ его поступки велитъ разбирать". (Сб. Русс т. Общ. XV, стр. 352—353).

не были подчинены, перечисляя таможни, магистраты, пограничныя коммиссіи, полиціи и ямскія правленія. Равнымъ образомъ для того же надзора Наставленіе возлагаетъ на губернаторовъ обязанность объѣзда ввѣренныхъ имъ губерній черезъ каждые три года для ревизіи воеводъ и другихъ чиновниковъ. Подчиняя однако же губернатору всѣ мѣстныя гражданскія учрежденія, Наставленіе изъемлетъ изъ его вѣдѣнія войско, кромѣ гарнизоновъ. Касаясь вопроса о взаимныхъ отношеніяхъ губернаторовъ и начальниковъ воинскихъ частей, Наставленіе ограничивается весьма неопредѣленными правилами. Они обязаны «чинить взаимныя другъ другу въ потребныхъ и до нашей службы касающихся случаяхъ вспоможенія». А если военачальникъ чиномъ выше губернатора, имъ предписывается въ чрезвычайныхъ случаяхъ дѣйствовать съ общаго совѣта; между тѣмъ при обыкновенныхъ обстоятельствахъ: «къ установленію тишины и къ сохраненію губерніи всякое требуемое Губернаторомъ вспоможеніе оный начальникъ войскъ ему чинитъ немедленно» (ст. 10). Придавая высокое значеніе губернаторской должности, законодательница возлагаетъ на губернаторовъ не только управленіе ввѣренными имъ мѣстностями, на основаніи существующихъ законовъ, но требуетъ отъ нихъ и инициативы. Ст. 12 Наставленія возлагаетъ на губернатора обязанность дѣлать представленія Сенату и самой Государынѣ не только о пользахъ и нуждахъ края, но и о недостаткѣ въ узаконеніяхъ—«ибо, читаемъ въ Наставленіи, онъ во всемъ ономъ предъ нами, яко хозяинъ губерніи, отчетъ и отвѣтъ дать долженствуетъ, и незнаніемъ или непроницательствомъ отговариваться не можетъ». Но такія представленія должны быть подтверждены «самыми очевидными доказательствами» (ст. XIII). Надѣляя губернатора столь обширною властью, Наставленіе ставитъ его подъ контроль и надзоръ Сената, которому и присваивается право производить разслѣдованіе дѣйствій губернатора и докладывать о нихъ самой Государынѣ.

Особенному попеченію губернатора ввѣряется правосудіе и искорененіе взяточничества. Наставленіе предоставляетъ ему право отрѣшать за лихоимство отъ должности, но при этомъ отсылать виновныхъ «къ должному осужденію въ юстицію» (ст. V).

Изъ отдѣльныхъ административно-полицейскихъ функцій разсматриваемый актъ останавливается только на двухъ: на искорененіи разбоевъ (ст. XVII), причемъ предписывается «истребленіе злодѣевъ», и на упорядоченіи путей сообщенія (ст. XV и XVI). Послѣднее даже ставится

въ связь съ первымъ. Предписывается вырубать придорожные лѣса, чтобы лишить разбойниковъ удобнаго пристанища.

Къ числу общихъ мѣропріятій этого періода, касающихся всѣхъ губерній, слѣдуетъ отнести изданные 15 декабря 1763 г. общіе штаты всѣхъ вообще присутственныхъ мѣстъ, въ томъ числѣ и областныхъ учрежденій [1]). Собственно губернскія учрежденія помѣщены въ таблицѣ VI. На каждую губернію положенъ 1 губернаторъ въ рангѣ 3-го или 4-го класса и при немъ 2 губернаторскихъ товарища въ рангѣ 5-го или 6-го класса, прокуроръ и канцелярія съ секретарями, протоколистами и т. п. болѣе мелкими чинами. Это положеніе общее. Для столичныхъ же губерній установляется особое учрежденіе, подчиненное губернской канцеляріи—розыскная экспедиція, въ составѣ: 1-го коллежскаго совѣтника, 1-го коллежскаго ассессора, 2-хъ секретарей и ряда мелкихъ чиновъ. Таблица VII-ая содержитъ провинціальный штатъ. Изъ нея видно, что во главѣ провинціи стоитъ воевода (6-го кл.), при немъ 1 товарищъ, прокуроръ (маіорскаго рангу), 2 секретаря и канцелярія. VIII-я таблица заключаетъ въ себѣ—«штатъ генеральный на всѣ уѣздные города и пригородки». Здѣсь положены: 1 воевода, 1 воеводскій товарищъ и вмѣсто воеводы коммиссаръ рангу оберъ-офицерскаго. Но болѣе никакихъ указаній ни на рангъ этого комиссара, ни на мѣстности, гдѣ должны быть воеводы, а гдѣ коммиссары, въ штатѣ нѣтъ. Очевидно, все предоставлялось практикѣ.

Всѣмъ чинамъ, указаннымъ въ штатахъ, положено опредѣленное жалованье, причемъ точно обозначено до послѣдняго сторожа, сколько и какихъ именно должностныхъ лицъ должно быть въ каждомъ присутственномъ мѣстѣ и съ какимъ окладомъ.

Просматривая эти штаты, нельзя не замѣтить, что на нихъ отразилась бѣдность людьми у правительства. Въ губернскомъ управленіи еще видно коллегіальное начало въ лицѣ губернаторскихъ товарищей, но въ провинціальномъ и уѣздномъ оно исчезаетъ, замѣняясь единоличною властью воеводъ. Непослѣдовательность, скорѣе всего объясняемая недостаткомъ подходящаго элемента.

Нѣсколько позднѣе, 11 октября 1764 г., состоялся указъ — «Объ учиненіи губернаторамъ, каждому въ своей губерніи, росписанія о приписныхъ городахъ и о всѣхъ уѣздахъ, и объ опредѣленіи, съ какою

---

[1]) П. С. З. № 11991 и т. XIII, стр. 68—69.

властью коммиссарства, магистраты и ратуши остаться должны» [1]). Изъ этого указа видно, что правительство считало штаты 1763 г. далеко не совершенными и, руководствуясь началами, указанными въ Наставленіи губернаторамъ, требовало отъ нихъ подробныхъ и точныхъ представленій о количествѣ населенія губерній, провинцій и уѣздовъ и о неудобствахъ, вызванныхъ штатами 1763 г. Разсмотрѣніе всѣхъ представленій губернаторовъ по этому дѣлу возложено указомъ на Сенатъ.

Насколько областные правители выполнили волю Государыни, судить трудно, по отсутствію ближайшихъ указаній въ Полномъ Собраніи Законовъ.

Но, очевидно, проекты представлены были. Изъ одного указа 1775 г., касающагося Сибири, видно, что 11 января 1768 г. Сенатомъ былъ представленъ докладъ о новыхъ штатахъ для всей Имперіи, но штатъ этотъ утвержденъ не былъ [2]). Ссылаясь на свой проектъ, Сенатъ предлагаетъ въ 1775 г. раздѣлить Иркутскую губернію на 2 провинціи, съ воеводами во главѣ, провинціи на уѣзды, числомъ 12, во главѣ которыхъ стояли бы коммиссары.

Изъ остальныхъ законодательныхъ актовъ періода 1762—1775 гг., относящихся къ мѣстному правительственному управленію, нѣкоторые касаются личнаго состава учрежденій, другіе—регламентаціи ихъ дѣятельности. Таковы указы: 12 января 1767 г. «о представленіи губернаторамъ и президентамъ обще съ своими товарищами по три кандидата на случающіяся секретарскія, протоколистскія и камерирскія вакансіи»; 26 ноября 1771 г. — запретившій губернаторамъ просить Сенатъ объ опредѣленіи прокуроровъ въ воеводы и товарищи», 19 мая 1775 г.—запретившій провинціальнымъ и городовымъ канцеляріямъ увольнять своихъ служащихъ безъ представленія губернаторовъ [3]). Сюда же можно отнести вышеупомянутый указъ 26 іюля 1762 г., воспретившій опредѣлять полицеймейстеровъ въ тѣ города, гдѣ ихъ не было, впредь до разсмотрѣнія о губерніяхъ, и указъ 30 мая 1763 г., воспретившій главной полицеймейстерской канцеляріи опредѣлять безъ Сенатскаго указа полицеймейстеровъ въ приписные города [4]). Весьма лю-

[1]) П. С. З. № 12.259.

[2]) П. С. З. № 14.242, указъ 31 января 1775 г. „О новомъ раздѣленіи Иркутской губ. на провинціи, воеводства и коммиссарства и о назначеніи для правительственныхъ мѣстъ городовъ и мѣстечекъ“.

[3]) П. С. З. №№ 12.815, 13.708, 14.324.

[4]) I bid № 11.628, 11.838.

бопытенъ указъ 13 іюня 1764 г., коимъ отмѣнялось старинное правило, запрещавшее опредѣлять воеводами въ провинціи и города мѣстныхъ помѣщиковъ [1]).

19 марта 1767 г. состоялось запрещеніе губернаторамъ поручать на время своихъ отлучекъ исправленіе своихъ должностей другимъ лицамъ съ такою же властью, какою они сами облечены [2]). Указомъ 25 мая 1770 г. установленъ порядокъ принесенія жалобъ на воеводъ губернаторамъ и воспрещено принимать такія жалобы въ Сенатѣ [3]). Нѣкоторые указы касаются регламентаціи самой дѣятельности областныхъ учрежденій.

Такъ, 2 октября 1762 г. сыскъ воровъ и разбойниковъ былъ возложенъ, вмѣсто сыщиковъ, на губернаторовъ и воеводъ; 18 іюля 1766 г. губернаторамъ подтверждено имѣть особое попеченіе объ охраненіи казны и приказано обязательно присутствовать въ канцеляріяхъ по всѣмъ дѣламъ, касающимся казеннаго интереса; 27 октября 1772 г. имъ велѣно въ особенности заботиться о храненіи казенныхъ денегъ, причемъ въ случаѣ утраты денегъ предписано отрѣшать виновныхъ отъ должностей, со взысканіемъ утраченной суммы; 10 іюня 1765 г. на губернаторовъ же возложена обязанность налагать штрафы за неявку должностныхъ лицъ на службу или за самовольный уходъ раньше положеннаго времени [4]).

Серію указовъ по мѣстному правительственному управленію за 1762—1775 г. можно дополнить еще двумя: отъ 31 декабря 1765 г. «О существенныхъ обязанностяхъ всѣхъ чиновниковъ и въ особенности прокуроровъ при исправленіи должностей своихъ въ присутственныхъ мѣстахъ», и отъ 11 ноября 1766 г. «О распубликованіи во всемъ государствѣ объ учиненныхъ наказаніяхъ за взятки и лихоимство».

Первый содержитъ въ себѣ рядъ скорѣе нравственныхъ правилъ, чѣмъ юридическихъ нормъ, и является развитіемъ началъ Наставленія губернаторамъ 1764 г. въ примѣненіи ко всѣмъ вообще чиновникамъ. Обращается вниманіе на дѣйствительное исполненіе обязанностей, а не на одно только соблюденіе формальностей. Вмѣняется въ обязанность не вносить личныхъ счетовъ и отношеній въ служебныя дѣла. Особому

---

[1]) П. С. З. № 12.181.
[2]) Ibid. № 13.082.
[3]) Ibid. № 13 467.
[4]) Ibid. №№ 11.672, 12.701, 13.826, 12.417.

попеченію всѣхъ должностныхъ лицъ и мѣстъ ввѣряются дѣла о лихоимствѣ. Предписывается аккуратное и добросовѣстное исполненіе службы. Наконецъ, надзоръ за строгимъ и точнымъ исполненіемъ закона и исправное отправленіе служебныхъ обязанностей должностными лицами ввѣряется особому попеченію прокуроровъ и т. д. [1]).

Въ противоположность изложенному вкратцѣ наставленію чиновникамъ, содержащему рядъ общихъ нравственныхъ правилъ, указъ 11 ноября 1766 г. представляетъ собою уголовный приговоръ по частному дѣлу о злоупотребленіяхъ администраціи Бѣлогородской губерніи, начиная съ губернатора и воеводъ и кончая мелкими служащими. Очевидная цѣль этого указа заключается въ устрашеніи и предупрежденіи взяточничества и лихоимства, и въ этомъ смыслѣ правительство смотрѣло на него какъ на общую мѣру превентивнаго характера, какъ бы указывая населенію и своимъ слугамъ на ту мѣру отвѣтственности, которой рискуютъ подвергнуться нарушители закона.

Вотъ почему, какъ кажется, этому указу и придали возможно бо́льшую гласность [2]).

По отношеніи къ мѣстному самоуправленію за время 1762 — 1775 г. наибольшее значеніе имѣетъ обрядъ выборовъ въ Екатерининскую законодательную коммиссію, опредѣленный указомъ 14 декабря 1766 г. [3]).

По справедливому замѣчанію Дитятина, этотъ актъ создаетъ новое, дотолѣ неизвѣстное нашему законодательству понятіе города, какъ извѣстной общественной единицы. Это замѣчаніе можно разспространить и на дворянство. Съ указа 14 декабря 1766 года дворянство каждаго даннаго уѣзда имѣетъ право участвовать въ выборѣ особаго должностного лица, предводителя, основною функціею котораго является руководительство выборомъ депутата въ Коммиссію для составленія проекта новаго уложенія. Но этою спеціальною задачею функціи предводителя не ограничиваются. Изъ приложеннаго къ указу образца полномочія, какое дворянство даетъ своему предводителю, видно, что оно дается «на два года не только при нынѣшнемъ выборѣ депутата, но и при случаяхъ, если даны будутъ отъ верховной власти какія особыя повелѣнія, принадлежащія до нашего общаго разсужденія и положенія

[1]) П. С. З. № 12.537.
[2]) ibid. № 12.781.
[3]) П. С. З. № 12.801.

всѣхъ живущихъ въ нашемъ уѣздѣ дворянъ» .. Ближайшею обязанностью предводителя является руководство выборами и связанныя съ этимъ сношенія съ избраннымъ, если онъ отсутствуетъ, съ администраціею и т. д. Затѣмъ предводитель, совмѣстно съ избранными собраніемъ пятью дворянами, обязанъ составить наказъ депутату. Указъ предусматриваетъ кромѣ того случай, если депутатомъ и предводителемъ окажется одно и то же лицо. Такое совмѣстительство считается недопустимымъ: тогда дворянство обязано выбрать новаго предводителя. Равнымъ образомъ, въ случаѣ смерти предводителя до истеченія двухлѣтняго срока, дворяне уѣзда должны выбрать новаго. Для участія въ выборахъ предводителя дворянамъ предоставлено являться въ уѣздный городъ въ срокъ, назначаемый губернаторомъ.

Личная явка не обязательна, допускается и письменная подача голоса. Активное избирательное право обусловлено только принадлежностью къ дворянскому сословію и дѣйствительнымъ владѣніемъ своимъ имѣніемъ въ уѣздѣ. Пассивныя условія для предводителя, такъ и для депутата, дополнены еще возрастомъ (не менѣе 30 лѣтъ), неопороченностью по суду («ни въ какихъ штрафахъ, подозрѣніяхъ и явныхъ порокахъ не бывалый») и требованіями нравственнаго характера («честнаго и незазорнаго поведенія»). Активныя условія даже не ограничены поломъ. Дворянки, владѣющія въ уѣздѣ своими имѣніями, могутъ участвовать въ выборахъ, но только письменно; отъ пріѣзда въ городъ онѣ увольняются. Государственная служба также не является препятствіемъ ни для участія въ выборахъ, ни для права быть избраннымъ. Но какой долженъ быть выходъ, если предводителемъ будетъ избрано лицо, состоящее на службѣ, указъ не даетъ отвѣта.

Особаго quorum'а для выборовъ не опредѣлено. Выбираетъ наличное число съѣхавшихся дворянъ. Заявки кандидатовъ нѣтъ. Баллотируютъ тайно, шарами каждаго изъ присутствующихъ въ отдѣльности. Выборъ производится относительнымъ большинствомъ. Въ случаѣ равенства голосовъ происходитъ перебаллотировка.

Срокъ выборовъ два года. Предводитель получаетъ подписанное дворянами полномочіе и особый титулъ «почтеннаго».

Выборъ депутата въ коммиссію обставленъ такою же процедурою, но подъ руководствомъ предводителя. Кромѣ того передъ выборами депутата дворяне должны были приносить особую присягу, и депутаты получали сверхъ полномочія особый наказъ. Для дворянъ, владѣющихъ

имѣніями въ разныхъ мѣстахъ и выбранныхъ сразу депутатами отъ двухъ и болѣе уѣздовъ, установлена обязанность передать свои полномочія, съ позволенія Коммиссіи, другимъ лицамъ, удовлетворяющимъ условіямъ депутатскаго званія.

Нѣсколько позднѣе указомъ 21 мая 1768 г. велѣно произвести вновь повсемѣстно выборы предводителей дворянства.

Указъ этотъ мотивированъ истеченіемъ срока двухлѣтнихъ полномочій первыхъ предводителей и ссылкою на пользу этой должности для работъ законодательной коммиссіи. Новые выборы велѣно опять произвести на два года [1]).

Двумя позднѣйшими указами: 29 апрѣля 1771 г. и 25 сентября 1771 г. [2]) приказано сперва возобновить выборы предводителей, а потомъ и продолжать ихъ черезъ каждые 2 года, не дожидаясь новаго приказанія. При этомъ допускалось и переизбраніе старыхъ предводителей, безъ ограниченія, но всякій разъ на два года. Оба эти указа не мотивированы. Порядокъ выборовъ сохраненъ старый. Такимъ путемъ въ мѣстномъ управленіи возникла новая должность—предводителя дворянства, и дворянское сословіе впервые получило нѣкоторыя корпоративныя права.

Аналогичныя постановленія содержитъ обрядъ выборовъ въ законодательную коммиссію для городскихъ депутатовъ. Избирательнымъ округомъ считается каждый городъ. Но малолюднымъ городамъ, гдѣ менѣе 50 домовъ, дана льгота въ выборахъ не участвовать; напротивъ того, города съ многочисленнымъ населеніемъ, для удобства выборовъ, могутъ выбирать, раздѣлившись на части, 100 повѣренныхъ, а эти послѣдніе депутата въ коммиссію.

Избирательное право, активное, обусловлено, владѣніемъ въ данномъ городѣ домомъ, или домомъ и торгомъ, или домомъ и ремесломъ, или домомъ и промысломъ. Такимъ образомъ на первый планъ выдвигается опять-таки недвижимая собственность. Пассивное избирательное право ограничено, кромѣ имущественнаго ценза, еще возрастомъ (30 лѣтъ) и цензомъ нравственнымъ («добрыя совѣсти и незазорнаго поведенія, въ штрафахъ, подозрѣніяхъ и явныхъ порокахъ не бывалые»). Но кромѣ того, вѣроятно, въ виду преобладанія въ городахъ торговаго

---

[1]) П. С. З. № 13.119.

[2]) Ibid. №№ 13.600, 13.661.

населенія, исключаются несостоятельные должники (избраны могутъ быть «не банкрутные»).

Женщины и лица, отсутствующія изъ города, въ выборахъ не участвуютъ. Но личная явка все же не обязательна. Допускается письменная подача голосовъ. Процедура выборовъ совершенно тождественна съ дворянскими выборами. Только вмѣсто предводителя горожане избираютъ голову. Положеніе его тождественно положенію предводителя. Точно такъ же онъ выбирается для руководства выборомъ депутата въ коммиссію, на такой же срокъ (2 года), и тѣ же выше приведенные указы, сдѣлавшіе должность предводителя постоянною, утвердили и положеніе городского головы. Равнымъ образомъ тождественны постановленія обряда выборовъ, касающіяся составленія наказа депутату въ Коммиссію головою и пятью выборными, его полномочія, положенія въ Коммиссіи и право передать, съ ея разрѣшенія, свои полномочія другому лицу.

Соединеніе должности головы съ обязанностью депутата не допускается. Тогда производятся новые выборы.

Въ отношеніи городского самоуправленія постановленія указа 14 декабря 1766 г. представляются гораздо менѣе существенными, чѣмъ въ отношеніи дворянства. Послѣднее въ полномъ смыслѣ слова не имѣло въ мѣстности объединяющаго учрежденія, и, создавая должность предводителя, а для его выбора вводя дворянскіе съѣзды, правительство создавало мѣстную дворянскую корпорацію. Между тѣмъ городъ имѣлъ, начиная съ петровской реформы, свое особое учрежденіе—магистратъ, который, хотя и въ отрицательномъ смыслѣ, его объединялъ. Кромѣ того фактически, подъ сѣнью магистрата, сложился и функціонировалъ посадскій сходъ, слѣдовательно корпоративная жизнь существовала, хотя почти и не признаваемая закономъ. Создавая должность городского головы, правительство только узаконяло посадскаго старосту, перемѣняя его названіе. Единственною заслугою указа 1766 г. въ городскомъ управленіи остался фактъ признанія города, какъ самостоятельной общественной единицы, корпораціи и его фактической главы—посадскаго старосты—оффиціальнымъ городскимъ головою. Правда, законъ ни словомъ не упоминаетъ о связи этихъ двухъ должностей, но безъ большой ошибки можно предположить, что, разъ законодательство пошло по тому пути, на которомъ уже давно стояла городская жизнь безо всякаго закона, стало трактовать городъ, какъ единое цѣлое, съ извѣстными корпоративными правами,—населенію не было причинъ мѣнять свой

сложившійся порядокъ управленія. Очевидно, городскими головами стали тѣ же посадскіе старосты, разъ лица, ихъ избравшія, получили оффиціальное право выбирать себѣ главу.

Изъ другихъ законодательныхъ актовъ этого времени, относящихся до городского самоуправленія, можно отмѣтить указъ отъ 10 ноября 1762 г., въ которомъ Сенатъ напоминаетъ Главному Магистрату порядокъ движенія дѣлъ, поступающихъ отъ губернскихъ магистратовъ[1]), указъ 30 октября 1763 г., о немедленномъ сдѣланіи всѣмъ магистратамъ и ратушамъ штатовъ[2]), указъ изъ Главнаго Магистрата, съ приложеніемъ инструкціи словеснымъ судамъ отъ 10 августа 1766 г.[3]), указъ 23 ноября 1773 г. — о выборѣ судей губернскими и провинціальными магистратами и и ратушами въ присутствіи Губернаторовъ, воеводъ и прежнихъ магистратскихъ и ратушскихъ членовъ[4]) и указъ 9 сентября 1775 г.[5]) о присутствованіи по дѣламъ, касающимся до купечества, въ розыскной экспедиціи депутату словеснаго суда, а въ губернской канцеляріи членамъ московскаго магистрата. Болѣе существенное значеніе изъ этихъ указовъ имѣетъ инструкція словеснымъ судамъ. Она представляетъ собою сводъ правилъ дѣятельности этихъ судовъ, почти не касаясь ихъ организаціи, и служитъ дополненіемъ актовъ 1726, 1727 и 1754 г., учредившихъ словесные суды для торговыхъ дѣлъ. Какъ извѣстно, словесные суды были учреждены во всѣхъ городахъ подъ вѣдомствомъ магистратовъ и ратушъ; составъ ихъ былъ выборный, именно два судьи, выбираемые изъ купечества на 1 годъ. Магистраты и ратуши были обязаны снабдить ихъ особою инструкціею. Но, повидимому, этого сдѣлано не было. По крайней мѣрѣ, указъ 1766 г. однимъ изъ мотивовъ изданія инструкціи выставляетъ отсутствіе свѣдѣній о такихъ частныхъ инструкціяхъ. По инструкціи 1766 г., словесные суды должны существовать въ каждомъ городѣ подъ аппелляціею магистрата. Судопроизводство въ нихъ должно быть устное, но рѣшенія должны быть записаны въ

---

[1]) П. С. З. № 11.706.

[2]) Этого указа нѣтъ въ Полн. Соб. Зак. Указаніе на его существованіе можно найти въ рукописи, хранящейся въ Библіот. СПБ. Универс.—Реестры указамъ съ 1730 г. по 1778 г. IV—27.

[3]) П С. З. № 12.721.

[4]) Этого указа въ П. С. З. не оказалось. Ссылка на него встрѣчается у Правикова—Памятникъ изъ законовъ, изд. 1806 г ч. 2, стр. 14.

[5]) П. С. З. № 14.364.

особую шнуровую книгу. Письменное производство имъ даже воспрещается. Особое вниманіе удѣлено денежной отчетности и надзору за содержаніемъ арестованныхъ подсудимыхъ. При этомъ срокъ предварительнаго задержанія опредѣляется 8 днями, подъ угрозою штрафа. Компетенція словесныхъ судовъ обнимала собою торговыя дѣла купечества: разнаго рода споры по куплѣ-продажѣ, поклажѣ, найму помѣщеній, по векселямъ и другимъ торговымъ обязательствамъ и т. д. Сюда присоединялись иски по договорамъ личнаго найма служащихъ въ торговыхъ предпріятіяхъ и разнаго рода мелкіе полицейскіе проступки на ярмаркахъ [1]).

Эти словесные суды, нося чисто сословный характеръ, явились прообразомъ развитаго въ Учрежденіи о губерніяхъ начала сословной юрисдикціи. Уже изъ обряда выборовъ можно видѣть, что населеніе городовъ трактовалось преимущественно какъ классъ торгово-промышленный. Словесные суды, учрежденные при органахъ, завѣдывавшихъ этимъ классомъ, магистратахъ и ратушахъ, являются до нѣкоторой степени шагомъ впередъ въ развитіи судоустройства и судопроизводства. Во 1-хъ, въ нихъ сказывается, правда, еще робкій шагъ къ отдѣленію суда отъ администраціи, хотя и въ области спеціальной подсудности, а затѣмъ нельзя не отмѣтить весьма важнаго значенія устнаго характера судопроизводства словесныхъ судовъ. Въ этомъ смыслѣ они далеко шагнули впередъ въ вѣкъ формальнаго письменнаго суда.

Менѣе всего коснулось законодательство Екатерины въ періодъ 1762—1775 г. сельскаго населенія. Здѣсь, какъ и въ отношеніи другихъ сословій—дворянства и городскихъ жителей, важнѣйшимъ представляется обрядъ выборовъ въ коммиссію 1767 г. Право присылки депутатовъ предоставлялось однодворцамъ, государственнымъ, черносошнымъ, ясачнымъ крестьянамъ и пахатнымъ солдатамъ, т. е. немного численнымъ, сохранившимъ свою свободу, разрядамъ сельскихъ обывателей. Избирательнымъ округомъ для нихъ считалась провинція, которой предоставлялось избрать одного депутата. Активное избирательное право обусловливалась только дѣйствительнымъ владѣніемъ домомъ или землею въ погостѣ. Пассивное избирательное право ограничено сверхъ того: возрастомъ (30 лѣтъ), семейнымъ положеніемъ (депутатъ долженъ быть женатъ и имѣть дѣтей), неопороченностью по суду и общимъ для

[1]) П. С. З. №№ 10.486, 12.721.

всѣхъ депутатовъ требованіемъ нравственнаго характера—«добраго и незазорнаго поведенія». Система выборовъ косвенная. За основную первоначальную единицу принимается погостъ, который имѣетъ право выбрать своего погостнаго повѣреннаго. Совокупность погостныхъ повѣренныхъ даннаго уѣзда выбираетъ уѣзднаго повѣреннаго, а эти послѣдніе уже депутата въ коммиссію. Порядокъ выборовъ, полномочія и положеніе депутатовъ этой категоріи тѣ же, что и отъ другихъ сословій.

Характерною особенностью выборовъ депутатовъ отъ сельскаго населенія является отсутствіе особаго выборнаго должностного лица, которое руководило бы выборами крестьянъ, подобно предводителямъ дворянства и городскимъ головамъ. Выше было указано, что два года спустя эти послѣдніе превратились изъ временного учрежденіц со спеціальными задачами въ постоянный органъ мѣстнаго общества. Не то было съ сельскимъ населеніемъ. Выборы депутатовъ разъ были назначены и больше не повторялись. Даже указъ 21 мая 1768 г., хотя онъ и озаглавленъ: о возобновленіи выборовъ въ депутаты коммиссіи о сочиненіи проекта новаго уложенія черезъ два года,—говоритъ только о выборахъ предводителей и городскихъ головъ. О крестьянахъ въ немъ даже не упоминается. Очевидно, не находили нужнымъ создавать выборное крестьянское управленіе.

Косвенное объясненіе такого отрицательнаго отношенія къ крестьянскому выборному управленію можно видѣть изъ одного указа 17 февраля 1763 г. Этимъ указомъ отмѣняются существовавшіе у однодворцевъ выборные управители, въ виду крайне неудовлетворительнаго поведенія послѣднихъ, и однодворцамъ велѣно быть въ вѣдѣніи губернскихъ, провинціальныхъ и воеводскихъ канцелярій. Единственно, что сохраняется за однодворцами—это избраніе особыхъ выборныхъ и старостъ для словеснаго разбирательства возникающихъ между ними незначительныхъ пререканій и ссоръ. Очевидно, недостатки крестьянскаго выборнаго управленія не позволяли придать ему такую же постоянную форму, какъ въ другихъ сословіяхъ [1]).

Весьма любопытнымъ документомъ разсматриваемой эпохи, относящимся къ сельскому управленію, является «Инструкція сотскому съ товарищи», изданная 19 декабря 1774 г. [2]). Характерною особенностью этой инструкціи является распространеніе дѣйствія ея не только

[1]) П. С. З. № 11758.
[2]) П. С. З. № 14231.

на свободныхъ крестьянъ, но и на крѣпостныхъ. По инструкціи въ каждомъ селеніи ежегодно, въ началѣ декабря мѣсяца, крестьяне должны выбрать изъ своей среды сотскихъ, пятидесятскихъ и десятскихъ, для осуществленія цѣлаго ряда полицейскихъ функцій. Всѣ эти лица должны приводиться въ канцеляріи къ присягѣ и дѣйствовать по инструкціи; при этомъ на всѣхъ жителей, не исключая помѣщиковъ и управителей казенныхъ селеній, возлагается обязанность оказывать имъ всякое содѣйствіе, отнюдь не препятствуя исполненію ихъ должности. Во время исполненія должности сотскаго, пятидесятскаго или десятскаго, крестьянинъ, по инструкціи, считается свободнымъ отъ работы, и помѣщикъ не можетъ послать его на работу въ ущербъ служебнымъ обязанностямъ.

Обязанности же эти, подробно перечисленныя въ 26 статьяхъ инструкціи, прямо-таки колоссальны.—Достаточно перечислить отдѣльныя категоріи ихъ, какъ онѣ обозначены въ инструкціи, чтобы видѣть, насколько онѣ были исполнимы. Эти категоріи слѣдующія: о хожденіи въ воскресные и великіе праздники и высокоторжественные дни на моленіе въ церковь; о непревращеніи лжераскольническими учителями христіанъ, содержащихъ Православную вѣру Греческаго исповѣданія, въ свою ихъ раскольническую ересь и о неприводѣ волшебниковъ въ домы; о ворахъ и разбойникахъ и становщикахъ, и о злоумышленникахъ, и о лжеразгласителяхъ, и о шпіонахъ, и ко всякому воровству подговорщикахъ и о смертно-убійцахъ и бѣглыхъ солдатахъ и прочихъ; шатающихся безъ паспортовъ и о нехожденіи съ письменными покормежными болѣе 30 верстъ; о смотрѣніи, чтобъ корчемства виномъ и солью не было; о предосторожности, отъ чего Боже сохрани, заразительной язвы и другихъ внезапно приключающихся въ одномъ селеніи многимъ людямъ такой тяжкой болѣзни и о непродажѣ ядовитыхъ матеріаловъ; о предосторожности отъ скотскаго падежа; буде чрезвычайной величины въ селеніяхъ или въ полѣ иногда выпадетъ градъ или въ селеніяхъ приключится великій пожаръ; о нечиненіи на спорныхъ земляхъ и при межеваніяхъ ссоръ и дракъ, и о невъѣздѣ въ чужія дачи; о непереводѣ помѣщикамъ крестьянъ безъ вѣдѣнія канцеляріи другихъ уѣздовъ въ свои же вотчины на вѣчное тамъ житье; о недѣланіи часовенъ и о нехожденіи съ образами по селамъ и деревнямъ; о нераскладываніи проѣзжающимъ близъ лѣсовъ и посѣяннаго хлѣба огня; о удерживаніи дворовыхъ людей и крестьянъ отъ побѣговъ; о мертвыхъ

тѣлахъ; о недѣланіи проѣзжающимъ озлобленій; о вспоможеніи въ забраніи оговорныхъ; о несборѣ съ крестьянъ сверхъ положеннаго по указамъ другого ничего, и неотягощеніи постоями; о неловленіи и нестрѣляніи звѣрей и птицъ; о сохраненіи лѣсовъ и о недѣланіи топорныхъ досокъ; о недѣланіи долбленыхъ гробовъ; о содержаніи дорогъ, мостовъ, перевозовъ и бичевниковъ; о монстрахъ и о куріозныхъ птицахъ и звѣряхъ. Итого двадцать разнообразныхъ категорій обязанностей, начиная отъ заботъ объ охраненіи религіи и кончая «куріозными птицами и звѣрями».

Слѣдуетъ прибавить, что каждая изъ перечисленныхъ категорій обоснована ссылками на разнообразные указы, и что знаніе инструкціи считается обязательнымъ для сотскаго, для чего еженедѣльно она должна быть читаема ему и его помощникамъ священникомъ или, вообще, грамотнымъ лицомъ. За неисполненіе же инструкціи положено жестокое наказаніе. Между тѣмъ дѣйствительныхъ средствъ для осуществленія своихъ безчисленныхъ обязанностей сотскому нигдѣ не дано. Правда, мѣстные жители, не исключая помѣщиковъ, обязаны оказывать ему помощь, но въ какихъ предѣлахъ—не указано. Равнымъ образомъ не указано, и что дѣлать сотскому, если его силъ не хватитъ для исполненія предписаній инструкціи. А нѣкоторые изъ нихъ прямо-таки были невыполнимы: напр.: всѣ предписанія врачебно-санитарнаго характера. Ихъ почти нельзя было бы выполнить въ столицахъ, чего же было ждать отъ деревни. Или напр.: надзоръ за помѣщиками, чтобы они не переселяли крестьянъ безъ позволенія мѣстной администраціи. Какъ могъ помѣшать этому сотскій, если онъ былъ изъ крестьянъ того же помѣщика? Даже предположивъ, что послѣдній постѣснился бы его тронуть въ теченіи года, пока тотъ исполняетъ должность сотскаго, а потомъ? по окончанія срока полномочій сотскій опять подпадаетъ подъ власть своего помѣщика. Слѣдовательно, рискуетъ буквально жизнью, за рачительное отправленіе своихъ полицейскихъ обязанностей. Почти ни одинъ параграфъ инструкціи фактически былъ не выполнимъ. Самое большее, что могло быть исполняемо—это доносы о нарушеніи ея; но для этого нужна была грамотность. А сама инструкція предусматриваетъ безграмотность сотскихъ, какъ бы понимая, что грамотеевъ взять было негдѣ. Мудрено-ли, что все это велерѣчивое краснорѣчіе инструкціи осталось для насъ памятникомъ прошлаго, не получивъ ни малѣйшаго исполненія. Самою жизненною частью инструкці

оказалась чисто внѣшняя сторона: организація выборной сельской полиціи. Но новаго въ этомъ отношеніи инструкція ничего не вводитъ. Полицейскія обязанности низшаго характера выполнялись сельскимъ населеніемъ исконп вѣковъ, и въ правѣ выбора сотскихъ, пятидесятскихъ и десятскихъ нельзя видѣть прогресса въ мѣстномъ крестьянскомъ управленіи. Напротивъ того, это была тяжелая обязанность, приводившая крестьянъ въ очень невыгодное положеніе, между двухъ огней— властью администраціи и властью помѣщика.

ГЛАВА II.

Взгляды русскаго общества середины XVIII столѣтія и Екатерины II на реформу мѣстнаго управленія.

Время, протекшее отъ вступленія Екатерины II на престолъ до 1775 г., можетъ, по справедливости, быть названо періодомъ подготовки ея реформъ. Въ этотъ промежутокъ для законодательницы и ея сподвижниковъ выясняется вопросъ, что составляетъ предметъ насущной необходимости во внутреннемъ управленіи строны, и какими средствами можно исправить рѣзко сказавшіеся недостатки его. Въ предыдущей главѣ охарактеризована законодательная дѣятельность Екатерины II въ области мѣстнаго управленія за 1762—1775 г. Въ общемъ, можно сказать, она безцвѣтна, состоитъ изъ ряда спорадическихъ, отрывочныхъ мѣръ, которыя почти ничего не вносятъ въ эту область новаго, за ничтожными исключеніями. Гораздо важнѣе тѣ проекты, планы преобразованій, которые намѣчались въ это время для предстоящей реформы. И въ этомъ отношеніи едва-ли не первую роль играетъ знаменитая Коммиссія 1767 г. Правда, собравшись съ такою торжественностью и имѣя въ виду чуть-ли не всестороннее обновленіе жизни цѣлаго государства, Коммиссія не оправдала ни одной изъ возлагавшихся на нее надеждъ. Но зато она имѣла иныя послѣдствія. По позднѣйшему замѣчанію Екатерины, Коммиссія подала «свѣтъ и свѣдѣнія о всей имперіи, съ кѣмъ дѣло имѣемъ, и о комъ пещись должно». Съ другой стороны, она отрезвила зафантазировавшихся законодателей, хотѣвшихъ перестроить всю Россію по рецепту западно-европейской просвѣтительной философіи. Кабинетная философія Екатерины, выразившаяся въ извѣстномъ Наказѣ, столкнулась здѣсь съ требованіями дѣйствительной жизни, показателемъ которыхъ явились депутатскіе наказы. Эти наказы, составленные внѣ всякихъ абстрактныхъ вліяній, подъ впечатлѣ-

ніями одной грубой дѣйствительности, даютъ намъ полную картину желаній и стремленій русскаго общества середины XVIII ст. и отражаютъ всесторонне среду, изъ которой они исходили.

Вліяніе наказовъ на послѣдующую законодательную дѣятельность Екатерины несомнѣнно. Невозможно, конечно, детально указать, въ какой мѣрѣ данное законоположеніе, возьмемъ ли учрежденіе о губерніяхъ или дворянскую грамату, обязано своимъ происхожденіемъ тому или иному наказу. Но въ общемъ, суммируя то, что было выражено въ наказахъ, и сравнивая пожеланія избирателей съ тѣмъ, что было осуществлено позднѣе въ законодательствѣ, можно смѣло признать ближайшую связь того и другого. Съ одной стороны, депутатскіе наказы доставили правительству подробныя свѣдѣнія о тѣхъ недостаткахъ, которыми страдало тогдашнее управленіе и законодательство. Съ другой—они указали рядъ способовъ исправить эти недостатки. Способы и средства были отрывочны, безсистемны, въ томъ смыслѣ, что никто не представилъ глубоко-продуманнаго проекта, проникнутаго извѣстной идеей разработаннаго въ деталяхъ. Указывались средства главнымъ образомъ практически возможныя и, что еще важнѣе, такія, которыя были желательны тогдашнему обществу. Въ предѣлахъ возможнаго по степени своей культурности и уровню образованія, депутатскіе наказы дали, что могли.

Въ отношеніи мѣстнаго управленія наибольшее значеніе имѣютъ дворянскіе наказы; отчасти городскіе. Почти не касаются этого вопроса наказы депутатамъ отъ присутственныхъ мѣстъ, по весьма понятной причинѣ. Изъ правительственныхъ учрежденій правомъ посылки депутатовъ въ Коммиссію пользовались исключительно центральныя учрежденія Мѣстныя не были вовсе представлены. Что же касается крестьянскихъ наказовъ, то, во-первыхъ, огромное большинство крестьянъ, именно всѣ крѣпостные и значительное количество крестьянъ свободныхъ (поссессіонные, экономическіе и др.), въ выборахъ не участвовали, Относительно крестьянъ свободныхъ можно кромѣ того сказать, что самое существованіе ихъ было какъ-бы исключеніемъ. Большая часть ихъ сохранилась на сѣверѣ, а меньшинство на югѣ и юго-востокѣ. Постепенно этотъ разрядъ сельскаго населенія исчезалъ, благодаря широкой раздачѣ населенныхъ имѣній. Поэтому крестьянскіе наказы имѣютъ слишкомъ мѣстное значеніе въ узкомъ смыслѣ слова; несмотря на громадное число ихъ—1066, изъ коихъ 496 приходится на Архан-

гельскую губернію,—нельзя придавать этимъ наказамъ рѣшающаго значенія въ вопросѣ о нуждахъ и пожеланіяхъ сельскаго населенія всей имперіи. Самое обиліе крестьянскихъ наказовъ объясняется однимъ совершенно случайнымъ обстоятельствомъ. По обряду выборовъ, для крестьянъ была принята система такъ называемыхъ косвенныхъ выборовъ Каждый погостъ выбиралъ своего повѣреннаго, съѣздъ погостныхъ повѣренныхъ уѣзда—уѣзднаго повѣреннаго, съѣздъ уѣздныхъ повѣренныхъ провинціи—депутата въ Коммиссію. Каждый погостъ счелъ своимъ долгомъ снабдить своего повѣреннаго особымъ наказомъ, а депутаты захватили съ собой погостные наказы, помимо того свода, который долженъ былъ имъ сдѣлать съѣздъ уѣздныхъ повѣренныхъ. Въ иныхъ случаяхъ даже вовсе такого свода не было, а просто сшивали вмѣстѣ погостные наказы [1]). Въ итогѣ число крестьянскихъ наказовъ чуть не въ десять разъ превышаетъ число ихъ депутатовъ (167). Но это обиліе наказовъ не шло въ пользу ихъ содержанія. Интересы отдѣльныхъ погостовъ были слишкомъ узки и провинціальны и не поддавались обобщенію; а авторы сводовъ обобщать ихъ не пытались. Отсюда меньшее качественное ихъ значеніе сравнительно съ количественнымъ.

Какъ ни противоположны были во многихъ отношеніяхъ интересы помѣщиковъ и крѣпостныхъ крестьянъ, но взаимная связь этихъ обоихъ классовъ населенія тогдашней Россіи настолько была тѣсна, что, по крайней мѣрѣ, въ вопросахъ мѣстнаго управленія ихъ нужды и пожеланія въ значительной степени совпадали. Отъ злоупотребленій провинціальной администраціи терпѣли одинаково и тѣ, и другіе. Слѣдовательно, язвы, на которыя указывали одни, указали бы и другіе. Иное дѣло, можетъ быть, въ вопросѣ о средствахъ исправленія. Объ этомъ судить трудно. Врядъ-ли отъ крестьянскихъ депутатовъ послышался-бы тотъ дружный и страшно-печальный, по выраженію Соловьева, крикъ «рабовъ», который раздался изъ устъ депутатовъ Екатерининской комиссіи [2]),—по той весьма простой причинѣ, что какихъ-бы рабовъ могло себѣ потребовать крѣпостное крестьянство. Пугачевскій бунтъ указалъ на иное. Но какъ-бы то ни было общности

---

[1]) Латкинъ. Законодательныя коммиссіи въ Россіи въ XVIII ст., 1887 г., стр. 252.

[2]) Соловьевъ, Исторія Россіи, т. 27, гл. 2, стр. 378 изд. „Общ. Пользы“

интересовъ помѣстнаго дворянства и крѣпостныхъ въ извѣстной степени отрицать нельзя. Двухсотлѣтняя цѣпь рабства связала раба съ господиномъ и объединяла ихъ противъ гнета администраціи. Поэтому, разъ рѣчь идетъ о нуждахъ и пожеланіяхъ землевладѣльческаго и земледѣльческаго классовъ населенія въ вопросѣ мѣстной администраціи—мнѣнія перваго врядъ-ли далеко разойдутся съ мнѣніями второго, и во всякомъ случаѣ, взгляды и пожеланія крѣпостныхъ средней полосы Россіи въ этомъ вопросѣ скорѣе совпадутъ съ интересами номѣщиковъ, чѣмъ свободныхъ крестьянъ далекаго Сѣвера и южныхъ окраинъ. Отчасти это уже было отмѣчено въ нашей литературѣ [1]).

Въ итогѣ при разборѣ вопроса объ отношеніи депутатскихъ наказовъ 1767 г. къ мѣстному управленію главнымъ образомъ приходится имѣть дѣло съ наказами дворянскими и городскими. Число первыхъ доходитъ до 163, вторыхъ до 401. Они представляютъ собою громадный матеріалъ, важность котораго сознавалась уже самой коммиссіей 1767 г., такъ какъ для разборки ихъ была организована особая частная коммиссія, да и Большая Коммиссія приступила къ своей работѣ съ обсужденія наказовъ.

Прежде всего огромное большинство дворянскихъ наказовъ, едва-ли не всѣ, наполнены жалобами на злоупотребленія мѣстной администраціи, и болѣе всего въ области судопроизводства. Даже пресловутый наказъ Юрьева-Польскаго, въ которомъ мѣстные дворяне гласно заявили, что «по скудоумію» у нихъ нѣтъ никакихъ жалобъ, и тотъ содержитъ оговорку относительно суда — «кромѣ того, что имѣется въ произведеніи по формѣ судовъ великія продолженія, какъ всѣмъ извѣстно». Жалобы на судопроизводство самыя общія и громкія. Онѣ сводились главнымъ образомъкъ жалобамъ на медленность и дороговизну суда. По выраженію Дмитровскаго наказа, «судъ есть обрядъ весьма продолжительный и, можно сказать безконечный» [2]). Ряжское дворянство свидѣтельствовало, что въ воеводской канцеляріи «черезъ пятнадцать лѣтъ... ни одного суднаго дѣла, кромѣ тѣхъ, въ коихъ сами тяжущіеся помирятся, въ рѣшеніи не найдется» [3]). Вообще срокъ продолжительности процесса опредѣляется наказами въ 10—20 лѣтъ. Причины такой медленности коренились, по мнѣнію дворянства, частью въ чрезмѣрномъ количествѣ инстанцій,

---

[1]) Богословскій, „Дворянскіе наказы въ Екатерининскую Коммиссію 1767 г.“ Рус. Богат. 1897 г. № 6, стр. 49.

[2]) Сборн. Русс. Имп. Общ. т. VIII, стр. 501.

[3]) Тамъ-же т. 68, стр. 376—77.

число которыхъ доходило до 5, частью въ массѣ совершенно излишнихъ формальностей судопроизводства. Въ особенности возбуждала неудовольствие обязательная явка сторонъ, приводившая на практикѣ къ массѣ неудобствъ и злоупотребленій. Верейскій наказъ замѣчаетъ, что истецъ, подавъ исковую челобитную, «лѣтъ въ пять и болѣе отвѣтчика своего къ суду сыскать не можетъ» [1]). Были установлены три обязательные вызова отвѣтчика къ суду («посылки»). На явку полагался по Уложенію 1649 г. поверстный срокъ. Понятное дѣло, что подъячій обыкновенно не заставалъ отвѣтчика дома, тотъ оказывался въ отъѣздѣ, гдѣ-нибудь въ отдаленной мѣстности, получалъ поверстный срокъ, а дѣло стояло. Кромѣ того были и другія уловки, вродѣ болѣзни, а то и просто отвѣтчикъ не находилъ нужнымъ являться въ судъ, разъ чувствовалъ себя хоть сколько нибудь сильнымъ человѣкомъ. Словомъ сказать, какъ говоритъ одинъ наказъ, отвѣтчикъ «всѣми мѣрами происки и пронырства употребляетъ, отъ суда отбываетъ и обиженнаго разными вымыслами волочитъ и убыточитъ, къ сему обыклая и застарѣлая поведенція». Между тѣмъ, судъ, по крайней мѣрѣ, по крѣпостнымъ дѣламъ, гдѣ доказательствомъ служили крѣпостные документы, не могъ постановить заочнаго рѣшенія. Другимъ недостаткомъ суда, на который жаловались наказы, была его дороговизна. Все производство шло на гербовой бумагѣ, по своему времени весьма дорогой (напр. одна подача искового прошенія, независимо отъ цѣны иска, обходилась на наши деньги около 30 руб). Затѣмъ всякаго рода посылки, напр. за отвѣтчикомъ, ложились на счетъ истца, несмотря на очевидную ихъ безполезность. Сюда нужно присоединить побочные расходы, вызываемые отдаленностью судебныхъ мѣстъ отъ населенія. По самымъ ничтожнымъ дѣламъ надо было ѣхать въ отдаленный уѣздный городъ. При отсутствіи почты и путей сообщенія это приводило къ значительнымъ расходамъ. Въ итогѣ возбужденіе судебнаго дѣла, хотя бы самаго праваго, приводило къ массѣ расходовъ, нисколько не обезпечивавшихъ вознагражденія и выигрыша. Если же къ этому присоединить колоссальное взяточничество, нисколько не уменьшившееся въ XVIII ст. сравнительно съ XVII, сдѣлается понятнымъ, почему судебные порядки вызывали такую массу нареканій.

Къ числу недостатковъ судопроизводства наказы относятъ также

[1]) Сбор. Русс. Ист. Общ. т. IV, стр. 371.

сильно развившійся послѣ Петровскаго указа о формѣ суда 1723 г. институтъ повѣренныхъ. Отношеніе наказовъ къ этимъ адвокатамъ стараго времени вполнѣ отрицательное. Повѣренные «по своему ябедническому искусству стараются судное дѣло волочить, и продолжать и завязывать недѣльными спорами и дальновидными справками», замѣчаетъ одинъ наказъ; «они сплетаютъ рѣчи такъ, что, наконецъ, изъ того произойдетъ къ сысканію правды хотя и безпристрастному судьѣ немалое затрудненіе» [1]). «Продаютъ ненасыщенною, несытною своею алчею и сдѣлаютъ праваго виноватымъ», замѣчаетъ другой. Нѣсколько скромнѣе отзывается о повѣренныхъ Козельскій наказъ: повѣренные «не всѣ люди свойствъ честныхъ». Въ сравненіи съ другими это какъ будто иронія [2]).

Но жалобы на недостатки формальной стороны судопроизводства были сравнительно ничтожны съ воплями, раздававшимися со всѣхъ концовъ Россіи, о неправосудіи и взяточничествѣ судей.

Въ судебномъ дѣлѣ безъ взятки въ буквальномъ смыслѣ нельзя было ступить шагу, иначе дѣло оставалось безъ движенія или отягощалось невѣроятнымъ количествомъ разнаго рода ненужныхъ бумагъ. «Просители отягощены, читаемъ въ Алатырскомъ наказѣ, въ дѣлахъ излишне и совсѣмъ напрасными бумагами, понеже дѣла бываютъ такія, что только по челобитію сдѣлать справку и потомъ протоколъ; а вмѣсто онаго производятся долгайшія изслѣдованія и чинятся изъ многочисленныхъ примѣрныхъ законовъ выписки» [3]). Жалоба на убытокъ въ нѣсколько рублей всегда грозила превратиться въ раззорительный процессъ, и предпринимать судебное дѣло было въ высшей степени рискованно. Правосудіе далеко не торжествовало въ судебныхъ мѣстахъ.

Взяточничество и вообще злоупотребленія администраціи обращаютъ на себя вниманіе депутатскихъ наказовъ. Особенно рѣзко очертилъ недостатки своей воеводской канцеляріи Ряжскій наказъ. Въ этой канцеляріи было принято возвращать просителямъ ихъ прошенія безъ объясненія причинъ; слѣдствій о воровствахъ и смертныхъ убійствахъ тамъ не производятъ втеченіи долгаго времени и рѣшеній съ виновными не чинятъ; колодниковъ держатъ въ заключеніи дольше, чѣмъ полагается,

---

[1]) Сб. Рус. Имп. Общ. т. 33, стр. 6., т. 29, стр. 7.
[2]) Сб. Рус. Имп. Общ. т. 4, стр. 268.
[3]) Сб. Русс. Имп. Общ. т. 68, стр. 113.

и даже, желая избѣгнуть лишняго производства, даютъ имъ свободу; дорогъ и мостовъ въ исправности не содержатъ; прошенія о бѣглыхъ оставляютъ безъ послѣдствій, за продажей казенной соли не наблюдаютъ, поэтому приставленные къ ней цѣловальники обвѣшиваютъ покупателей, а жалобы на нихъ въ канцеляріи не принимаются; подводную повинность распредѣляютъ неправильно; присылаемыхъ изъ высшихъ правительственныхъ мѣстъ указовъ не публикуютъ, такъ что никто въ уѣздѣ о нихъ и не знаетъ; «канцелярскихъ служителей... допустили до великаго пьянства, распускного житія и непорядочныхъ поступковъ, такъ что оные, не имѣя начальничья страху и должнаго воздержанія и наказанія, во время самаго присутствующихъ засѣданія находятся въ томъ пьянствѣ почти безпрерывно [1]). Въ отношеніи взяточничества ряжскіе чиновники дошли до нѣкоторой виртуозности: подъячіе безусловно ничего не брали; но просителямъ приходилось платить вольнонаемнымъ писцамъ, сидѣвшимъ въ канцеляріи въ количествѣ пятнадцати человѣкъ; конечно, писцы брали такъ, что хватало на всѣхъ.

Нравы ряжской воеводской канцеляріи, конечно, были далеко не единственными въ своемъ родѣ. Лихвинское дворянство жаловалось на обращеніе судей съ публикою: они прямо встрѣчаютъ просителя выговоромъ и «отвѣтствуютъ свирѣпымъ взоромъ». «Отъ судей не отставали въ грубости и канцелярскіе», и они отвѣтствуютъ также, слѣдуя судейскому обычаю, неучтиво и грубо. Въ видѣ лекарства, чтобы смягчить нравы чиновниковъ, или, по крайней мѣрѣ, умѣрить ихъ грубость, нѣкоторые изъ дворянства просили не назначать въ секретари имѣющихъ «офицерскій рангъ» для того, чтобы можно было «штрафовать секретаря палкою». Насколько взяточничество входило, такъ сказать, въ плоть и кровь людей XVIII вѣка, видно изъ наказа алатырскаго дворянства. По закону, наказанію за взятки подвергались обѣ стороны, и давшая, и взявшая. Но, какъ бы сознавая невозможность обойтись безъ взятокъ, алатырское дворянство просило освободить отъ наказанія «датчика», т. е. хотя бы разрѣшить давать, если не брать взятки [2]).

Очень характернымъ для мѣстной администраціи является одинъ наказъ, который проситъ даже предать забвенію самое названіе воеводъ— очевидно, хорошее представленіе было связано съ этой должностью!

---

[1]) Сб. Русс. Ист. Общ. т. 68, стр. 377.

[2]) Такъ же, т. 68, стр. 116.

Можно было-бы продолжить этотъ мартирологъ мѣстнаго общества въ XVIII ст., если бы злоупотребленія провинціальной администраціи добраго стараго времени не сдѣлались давно общимъ мѣстомъ въ нашей литературѣ. Въ десяти томахъ Сборника Русс. Истор. Общества, гдѣ напечатаны депутатскіе наказы, достаточно матеріала для такого рода обвинительнаго акта. Гораздо интереснѣе разобраться въ тѣхъ средствахъ и способахъ, которыми тогдашнее русское общество хотѣло исправить эти недостатки. Тѣ же наказы даютъ достаточно для этого матеріала.

Но прежде чѣмъ перейти къ обзору проектовъ и пожеланій депутатскихъ наказовъ въ вопросѣ мѣстнаго управленія и самоуправленія, слѣдуетъ, по справедливости, сказать нѣсколько словъ, если не въ защиту и оправданіе тѣхъ, на кого они нападали, то, по крайней мѣрѣ, въ объясненіе столь плачевнаго положенія провинціальной администраціи. Какъ извѣстно, вторая областная реформа Петра Великаго, построенная на началахъ отдѣленія суда отъ администраціи, спеціализаціи функцій, коллегіальности и проникнутая высокими идеями благодѣтельнаго Polizeistaat'а—провалилась непосредственно послѣ смерти Великаго Преобразователя. Преемники его вернулись къ до-петровскимъ порядкамъ, сосредоточивъ всю власть въ мѣстномъ управленіи въ рукахъ губернаторовъ и воеводъ. При этомъ главною задачею дѣятельности провинціальныхъ администраторовъ являлись не интересы ввѣренныхъ ихъ попеченію мѣстностей, а общегосударственныя дѣла, называвшіяся «интересными»,—т. е. касавшіяся такъ или иначе казеннаго интереса въ узко фискальномъ смыслѣ. Всѣ остальныя дѣла считались второстепенными. Для исполненія первыхъ у воеводы были еще кое-какія средства; собрать подати, рекрутъ, заставить выполнить натуральныя повинности онъ еще могъ. Но для другихъ дѣлъ у него положительно не было средствъ. Не говоря о функціяхъ такъ называемой полиціи благосостоянія, даже для охраненія общественной безопасности у провинціальной администраціи не хватало силъ. Если же прибавить сюда, что требованія центральной власти сводились преимущественно къ удовлетворенію общегосударственныхъ потребностей и интересовъ, сдѣлается понятно, почему областные правители XVIII вѣка отталкивали отъ себя всѣ тѣ дѣла, которыя касались мѣстности, если только они не имѣли для нихъ личнаго значенія. Что же касается до злоупотребленій тогдашней администраціи, лихоимства, взяточничества и т. д.,

то по этому поводу можно замѣтить, что при нищенскомъ содержаніи, которое получали слуги правительства, да еще при неаккуратной уплатѣ его, врядъ-ли у нихъ могъ быть иной способъ существованія, кромѣ корыстованія отъ дѣлъ.

Въ вопросѣ о желательныхъ измѣненіяхъ въ мѣстномъ управленіи всѣ наказы, по справедливому замѣчанію профессора Латкина [1]), сходятся въ томъ, что дворянство должно получить участіе въ этомъ управленіи. Разница между ними заключается лишь въ опредѣленіи степени этого участія. Тутъ можно намѣтить двѣ категоріи воззрѣній: одни наказы стремятся сосредоточить все мѣстное управленіе исключительно въ рукахъ дворянства, путемъ избранія дворянскими обществами всѣхъ чиновъ мѣстной администраціи, другіе же допускаютъ параллельное существованіе правительственной и дворянской администраціи, требуя раздѣленія между ними функцій мѣстнаго управленія.

Съ точки зрѣнія наказовъ первой категоріи, всѣ должностныя лица въ уѣздѣ: воевода, его товарищъ, становые коммиссары должны быть избираемы дворянскими съѣздами. Срокъ выборовъ опредѣляется различно: 1, 2, 3 года. По окончаніи срока, выборные администраторы обязаны давать съѣзду отчетъ, и съѣздъ имѣетъ право ихъ судить штрафовать и смѣнять (какъ хотѣли одни наказы) или представлять о смѣнѣ ихъ Сенату (какъ хотѣли другіе). Для выбора въ воеводы наказы ставятъ свои условія, частью нравственнаго характера («честныхъ поведеній, способныхъ и неподозрительныхъ»), частью формальныя: обязательна принадлежность воеводы къ уѣзднымъ дворянамъ. Лишь въ видѣ исключенія Тульскій наказъ допускаетъ выбирать въ воеводы дворянина изъ другого уѣзда, но той же провинціи, если среди дворянства даннаго уѣзда не найдется ни одного подходящаго человѣка [2]).

Тотъ же Тульскій наказъ проситъ замѣнить терминъ «воевода» другимъ названіемъ: «градоначальника съ его товарищи не безполезно будетъ назвать не воеводой, а нижніе чины не подъячими, дабы черезъ то не только удержать всякаго градоначальника въ своей незазорной поступи, но и память многихъ бывшихъ въ семъ званіи нарушителей благоденствія загладить». Другіе наказы называютъ воеводъ ландратами, опекунами, градоначальниками, начальниками и т. д. Жалованье воеводамъ и ихъ товарищамъ, по мысли того же Тульскаго наказа,

[1]) Назв. соч., стр. 408.

[2]) Сборн. Русс. Ист. Общ. Т. IV, стр. 410.

должна платить казна; по мысли другихъ (Боровскій наказъ)—долженъ быть установленъ особый сборъ по копейкѣ съ души для уплаты жалованья администраціи [1]). Наказы не ограничиваются однимъ уѣзднымъ управленіемъ. Они желаютъ раздѣленія уѣздовъ на станы или дистрикты, во главѣ которыхъ стояли-бы становые коммиссары или опекуны, тоже выбираемые дворянствомъ. При этомъ одни наказы предоставляютъ право выбора ихъ уѣзднымъ съѣздамъ, другіе—съѣздамъ становъ или дистриктовъ. Въ обоихъ случаяхъ избирать слѣдовало «по общему согласію или баллотированіемъ, не смотря на чинъ и званіе, какого бы ни былъ, каждый почитая за необходимость, какъ патріотъ отечества, служить опредѣленное время для общества долженъ», замѣчаетъ Псковскій наказъ [2]). Лишь въ видѣ исключенія, гдѣ не окажется дворянъ, или «гдѣ не найдутся способными къ оной должности дворяне», Опочковскій наказъ допускаетъ назначеніе коммиссаровъ губернаторомъ изъ штабъ или оберъ-офицеровъ [3]).

Тотъ же Опочковскій наказъ подчиняетъ становыхъ коммиссаровъ губернаторамъ: «онымъ коммиссарамъ въ командѣ ни у кого не быть, а состоять только въ вѣдомствѣ господъ губернаторовъ, кои имѣютъ снабдить ихъ инструкціями и потребными наставленіями».

Коммиссарамъ проектировалось подчинить разныхъ низшихъ полицейскихъ чиновъ—сотскихъ, пятидесятскихъ, десятскихъ и т. п.; въ ихъ же распоряженіи должно было быть «небольшое число» отставныхъ солдатъ и канцелярекихъ служителей [4]).

Функціи коммиссаровъ опредѣляются въ наказахъ довольно подробно. Псковскій наказъ возлагаетъ на нихъ какъ чисто полицейскія обязанности: «споспѣшествовать безопасности отъ разбойниковъ, воровъ, насильниковъ, обманщиковъ и симъ подобныхъ», «наблюдать исправность городовыхъ и проселочныхъ дорогъ, такъ какъ первѣйшей нужды для сообщенія», «предостерегать всѣ приключающіяся заразительныя болѣзни», «возстановлять согласіе, миролюбіе, тишину и справедливость», — такъ и обязанности нравственнаго характера, слѣдуя въ этомъ случаѣ духу своего времени: «онымъ становымъ опекунамъ, читаемъ въ этомъ наказѣ, прилагать наивозможнѣйшее стараніе о доб-

[1]) Сбор. Русс. Ист. Общ. т. IV, стр. 239.
[2]) Тамъ же, т. XIV, стр. 377.
[3]) Тамъ же, стр. 270.
[4]) Тамъ же, стр. 272.

ронравіи, домашней экономіи и установленіи во всѣхъ дѣлахъ порядка; отвращать непорядочное и непотребное житіе и нѣкоторымъ образомъ принуждать къ трудамъ и къ промыслу совѣтами и наставленіями; словомъ, во всемъ изображенномъ онымъ опекунамъ быть душою своей округи и всѣхъ добрыхъ порядковъ и быть подпорою добродѣтелей, правды и согласнаго общежитія» [1]).—Другіе наказы еще болѣе расширяютъ компетенцію станового коммиссара, возлагая на него, кромѣ административныхъ функцій, еще и судебныя.

По общему правилу, наказы разсматриваемой категоріи присваиваютъ руководящую роль въ мѣстной администраціи исключительно одному дворянскому сословію. Въ видѣ исключенія Оренбургскій наказъ проектируетъ учрежденіе «особливыхъ начальниковъ» изъ крестьянъ, названныхъ имъ «мірскими людьми», для мѣстностей, населенныхъ государственными, т. е. свободными крестьянами. Эти «мірскіе люди» имѣютъ въ своемъ вѣдѣніи нѣсколько деревень «небольшою окружностью, надъ которыми имѣютъ смотрѣніе». Функціи ихъ сводятся къ предупрежденію пожаровъ, обереганію лѣсовъ, искорененію безпаспортныхъ, воровъ и разбойниковъ и «по всѣмъ прочимъ, что къ пользѣ уѣзднаго общества нужно» [2]).

Характерною чертою дворянскихъ наказовъ, желавшихъ ввести исключительно выборное управленіе въ мѣстности, является ограниченіе предѣловъ этого управленія уѣздомъ. Провинцію и губернію они предоставляютъ правительственной администраціи. Нѣкоторыя претензіи на участіе въ управленіи этими болѣе крупными единицами, заявляетъ Бѣлогородскій наказъ: онъ говоритъ о губернскомъ дворянскомъ обществѣ, съѣзду членовъ котораго должно быть предоставлено право избирать на двухлѣтній срокъ товарища губернатора [3]). Затѣмъ Арзамасскій наказъ желаетъ организовать дворянскія общества по провинціямъ, органами которыхъ должны быть провинціальные дворянскіе съѣзды и провинціальные опекуны, избираемые на двухлѣтній срокъ [4]); о провинціальныхъ съѣздахъ, выборныхъ коммиссарахъ и ландратахъ упоминаютъ Казанскій и Симбирскій наказы [5]).

---

[1]) Сбор. Русс. Ист. Общ. т. XIV, стр. 377.
[2]) Тамъ же, т. 93, стр. 6, 7.
[3]) Сбор. Русс. Ист. Общ. т. 68, стр. 647.
[4]) Тамъ-же; стр. 107—108.
[5]) Тамъ же, стр. 27 и 9.

Вторая категорія дворянскихъ наказовъ не настаивала на передачѣ дворянству всего мѣстнаго управленія. Желанія этихъ наказовъ болѣе скромны: они стремятся только ограничить власть мѣстной администраціи въ пользу дворянскаго общества. Такъ, нѣкоторые изъ нихъ требуютъ, чтобы товарищи воеводъ избирались дворянствомъ, тогда какъ право назначать воеводъ сохраняется за правительствомъ. Болховскій наказъ, высказывая подобное требованіе, опредѣляетъ и функціи товарищей воеводъ: они являются судьями, частью совмѣстно съ воеводами, частью самостоятельно; подписываютъ подушныя квитанціи; дѣлятъ наслѣдства посредствомъ жребія при наличности многихъ наслѣдниковъ [1]). Въ противоположность приведенному требованію объ учрежденіи выборныхъ товарищей воеводъ, Керенскій наказъ высказывается за уничтоженіе совершенно должности воеводскаго товарища, «ибо въ нихъ надобности не находится»; что же касается до секретарей, то они должны избираться дворянами [2]); Ростовскій наказъ какъ бы хочетъ примирить два мнѣнія и проситъ, чтобы товарищемъ воеводы былъ предводитель дворянства [3]). Нѣкоторые наказы еще болѣе умѣренны въ своихъ пожеланіяхъ: такъ Орловскій и Обоянскій наказы просятъ, чтобы Сенатъ назначалъ воеводъ на пять лѣтъ, причемъ дворяне имѣли бы право представлять Сенату объ ихъ «неблаговидныхъ дѣйствіяхъ [4]).

Затронувъ вопросъ о мѣстномъ управленіи, дворянскіе наказы естественно должны были коснуться и суда, тѣмъ болѣе, что судъ въ то время не отдѣлялся отъ администраціи, и недостатки его составляли одну изъ сильнѣйшихъ язвъ эпохи. Подобно проектамъ реорганизаціи мѣстнаго управленія и проекты судебной реформы по дворянскимъ наказамъ распадаются на два типа. Одинъ стоитъ за возможно большую децентрализацію суда и за введеніе устнаго судопроизводства. Другой— допускаетъ и словесное, и письменнное производство, но требуетъ суда централизованнаго—одной судебной инстанціи на весь уѣздъ. Для осуществленія проектовъ перваго типа каждый уѣздъ требовалось раздѣлить на станы или округи, во главѣ которыхъ стоялъ бы судья, избираемый дворянствомъ округа или цѣлаго уѣзда. Срокъ выборовъ опре-

[1]) Тамъ же, стр. 498.
[2]) Тамъ же, стр. 445.
[3]) Сборн. Русск. Ист. Общ. т. IV, стр. 355.
[4]) Тамъ же, т. 68, стр. 503—504, 599—600.

дѣлялся различно—1, 2 года. Судьѣ полагалось жалованье, и онъ обязанъ былъ давать отчетъ съѣзду. Судьѣ были подчинены сотскіе и десятскіе, а также подъячіе. Судопроизводство должно было быть исключительно словеснымъ, но рѣшенія должны записываться въ шнуровую книгу. «Когда же судья найдетъ, что жалоба есть такого рода, что дѣло нельзя рѣшить безъ письменнаго производства, то такое дѣло долженъ отослать въ правительство, куда надлежитъ». Словесное судопроизводство предполагалось краткимъ—не долѣе недѣли, причемъ «справокъ никакихъ не имѣть, а разбирать дѣло только по очевиднымъ доказательствамъ». Тѣмъ не менѣе «судъ долженъ производиться по тѣмъ же законамъ, какъ и письменный, но съ тѣмъ отличіемъ, чтобы въ немъ никакихъ письменныхъ дѣлъ не производить, а единственно дѣлать изысканія справедливости и осмотръ обиженному». Юрисдикція судовъ обоихъ типовъ одинакова, поэтому о ней скажемъ вмѣстѣ. Здѣсь же слѣдуетъ прибавить, что на судью возлагались еще нѣкоторыя полицейскія функціи: онъ долженъ имѣть свѣдѣнія «обо всѣхъ наличныхъ въ своей округѣ помѣщикахъ», смотрѣть, чтобы никто не укрывалъ у себя бѣглыхъ и вообще всякихъ подозрительныхъ людей, искоренять разбои и грабежи и т. д. [1]). Организація судовъ второго типа сводилась къ слѣдующему. Съѣздъ дворянъ каждаго уѣзда избираетъ на годъ или на два нѣсколькихъ судей (1, 3, 5). Срокъ выборовъ различный, даже для судей одного уѣзда. Такъ, Кашинскій наказъ высказывается за избраніе предводителя на 2 года, а четырехъ его помощниковъ на годъ [2]). Названія судей различны: земскіе, словесные судьи, дворянскіе предводители съ помощниками, дворяне, медіаторы, ландрихтеры, коммиссары, опекуны. Въ помощь судьямъ наказы проектируютъ дать подъячихъ, секретарей и др. канцелярскихъ, а также нѣсколько низшихъ военныхъ чиновъ: унтеръ-офицеровъ, капраловъ, солдатъ. Какъ и судьямъ перваго типа, такъ и второго наказы подчиняютъ уѣздныхъ полицейскихъ чиновъ: сотскихъ и десятскихъ. Судьи выбираются на опредѣленный срокъ и по окончаніи его обязаны представить съѣзду отчетъ. Если дѣятельность судьи была безупречна, съѣздъ можетъ выдать ему аттестатъ и выбрать его вновь. Въ случаѣ же недовольства

---

[1]) Сбор. Русск. Ист Общ. Т. IV, стр. 383—384, 400, 427—443. Т. VIII, стр. 463—472, 501—507.

[2]) Тамъ же, т. IV, стр. 460.

судьею съѣздъ имѣетъ право его судить, штрафовать и лишить права занимать какую-либо общественную должность. Равнымъ образомъ съѣзду предоставлено право смѣнять судью и до окончанія срока. Судьи получаютъ жалованье (120—300 р.—цифра опредѣляется различно) и чины, штабъ-и оберъ-офицерскіе. Деньги на жалованье судьямъ наказы проектируютъ получить путемъ особаго сбора съ уѣзднаго населенія, положеннаго въ подушный окладъ.

Кромѣ судебныхъ функцій уѣзднымъ судьямъ наказы предполагали вручить и полицейскую власть. Костромской наказъ возлагаетъ на нихъ заботы о путяхъ сообщенія («всѣ большія и проѣзжія дороги велѣть въ добромъ порядкѣ содержать и починивать, дѣлая порядочное и равное для всѣхъ расположеніе»), дѣла по опекамъ надъ малолѣтними и умалишенными, завѣдываніе постойною и фуражною повинностями («дѣлать свои распоряженія и росписанія при расположеніи стоящихъ или проходящихъ въ томъ уѣздѣ воинскихъ командъ, дабы обыватели квартирами, поставкою фуража, дачею подводъ и тому подобнымъ одни передъ другими отягчены не были») и, наконецъ, общимъ образомъ поручаетъ имъ заботиться о всемъ томъ, «что до порядочнаго разбора и учрежденій земскихъ дѣлъ принадлежитъ» [1]). Въ другихъ наказахъ полицейскія функціи судей дополняются принятіемъ мѣръ къ искорененію разбоевъ, грабежей, воровства и уничтоженію кормчества [2]).

Двумя указанными типами судовъ еще не исчерпываются проекты наказовъ. Нѣкоторые изъ нихъ предлагаютъ учрежденіе особаго мирового суда, исключительно для примиренія спорящихъ. Въ случаѣ же невозможности миролюбиваго рѣшенія, дѣло должно идти въ коронный судъ. Ярославскій наказъ такъ опредѣляетъ положеніе мирового суда: «чтобы оный, выбранный отъ дворянства воеводскій товарищъ по челобитнымъ челобитчиковъ, съ коими бы всякій долженствовалъ прежде подачи къ нему являться, старался о примиреніи черезъ позывъ къ себѣ, до кого тѣ челобитья касаться будутъ, изъясняя имъ обоимъ справедливость и приводя упорнаго въ резонабельное признаніе; а ежели не склонятся на посредствахъ мира прекратить свою тяжбу, то бы, предъявя воеводѣ, отдавалъ таковыя челобитныя въ производство

---

[1]) Сбор. Русск. Ист. Общ., т IV, стр. 247.

[2]) Тамъ же: т. IV, №№ 4, 7, 8, 9, 21, 30; т. VIII, №№ 37, 44; т. XIV, №№ 53, 56, 59, 64, 67, 73.

приказное по канцеляріи» [1]). Другіе наказы также упоминаютъ о судьяхъ, рѣшающихъ дѣла «миротворствомъ» и «медіаторствомъ».

Переходя къ вопросу о юрисдикціи выборныхъ судовъ, слѣдуетъ замѣтить, что, въ противоположность проектамъ административной реформы, въ области суда дворянскіе наказы не высказываются за передачу дворянскимъ выборнымъ судьямъ всей юрисдикціи. Ихъ цѣль гораздо уже они хотятъ только ограничить компетенцію суда коронаго и нѣкоторыя дѣла передать суду выборному. Юрисдикція выборнаго суда по наказамъ обнимаетъ собою дѣла гражданскія и уголовныя, кромѣ болѣе важныхъ, которыя остаются за коронымъ судомъ. Послѣдніе опредѣляются различно: одни наказы называютъ ихъ «интересными и важными», другіе — «криминальными и розыскными»; третьи даютъ болѣе подробныя перечисленія: «кромѣ смертнаго убійства, разбойнаго дѣла и другихъ криминальныхъ и государственныхъ дѣлъ», «кромѣ вотчинныхъ, въ завладѣніи деревень, неправыхъ продажъ, закладовъ, выкуповъ и прочихъ тому подобныхъ дѣлъ, кои зависятъ отъ разсмотрѣнія главныхъ правительствъ» Нѣкоторые наказы опредѣляютъ компетенцію выборнаго суда довольно подробно; его вѣдѣнію подлежатъ: ссоры, драки, бой, обиды, «продажа и закладъ подложнаго», «непорядочное содержаніе городьбы», потрава хлѣба и травы, порубка лѣса, перепашка, скошеніе чужого сѣна, свозъ съ чужой земли «пожатаго», займы до пятидесяти рублей, завладѣніе землей, захватъ скота, кража овощей и т. д. Иные наказы, взамѣнъ перечисленія, предлагаютъ установить подсудность по цѣнѣ иска: по крайней мѣрѣ, для тѣхъ дѣлъ, которыя должны разбираться словесно: выборнымъ судьямъ подсудны, по ихъ мнѣнію, иски цѣною отъ 10 до 50 руб. и т. д.

По субъекту выборный судъ долженъ былъ разбирать дѣла какъ между дворянами, такъ и между помѣщичьими крестьянами. Въ этомъ согласны всѣ наказы. Но нѣкоторые идутъ дальше, распространяя его юрисдикцію на крестьянъ дворцовыхъ и экономическихъ, а Курскій наказъ и на однодворцевъ. Послѣдніе пользуются по этому, по мысли Курскаго наказа, правомъ избирать одного депутата изъ своей среды для участія въ судѣ на равныхъ основаніяхъ съ дворянами при разборѣ однодворческихъ дѣлъ. По общему правилу, юрисдикціи дворянскаго суда подлежитъ все населеніе. Исключеніе представляетъ одинъ Михай-

[1]) Сбор. Русск. Ист. Общ., т. IV, стр. 308.

ловскій наказъ, который даетъ дворянамъ право выбора между коронным и дворянскимъ судомъ [1]).

Судопроизводство большинство наказовъ допускаетъ двоякое—устное и письменное. Посылка за отвѣтчикомъ допускается только одна, послѣ чего, если онъ не явится и не представитъ законной причины неявки, дѣло разсматривается заочно. Въ этомъ отношеніи любопытно постановленіе того же Михайловскаго наказа, который обязываетъ отвѣтчиковъ являться въ судъ, «окромѣ такихъ отвѣтчиковъ, которые въ службѣ состоятъ; изъ таковыхъ можетъ отозваться, что онъ имѣетъ отвѣчать въ тѣхъ же мѣстахъ, гдѣ и прежде судимъ бывалъ, равно которые дворяне и въ службѣ не состоятъ. Если иногда не захотѣли бы, что бы сей дворянскій судъ ихъ дѣла рѣшилъ, таковые могутъ просить, также и отвѣчать, гдѣ и прежде такія дѣла исполнялись; однако же, кто по просьбѣ на него въ указанное время не отзовется, то уже черезъ то теряетъ право въ другомъ, окромѣ дворянскаго суда, о той просьбѣ отвѣчать». Въ случаѣ если спорное дѣло касается жителей двухъ уѣздовъ, допускаются совмѣстныя засѣданія судовъ: «Когда бы дворянину, или его слугѣ, или крестьянину привелось имѣть тяжбу со владѣльцемъ другого смежнаго уѣзда, въ такомъ случаѣ обоихъ уѣздовъ учрежденные суды вообще разбираютъ и рѣшатъ; для чего и назначить въ году нѣсколько дней, въ которые для подобныхъ дѣлъ въ одинъ городъ съ обоихъ уѣздовъ начальники и собираться должны», читаемъ въ Михайловскомъ наказѣ.

Затрогивая вопросъ объ аппелляціонномъ производствѣ, наказы не сходятся въ мнѣніяхъ. Одни считаютъ аппелляціонною инстанціею для дворянскихъ судовъ — канцеляріи воеводскую, провинціальную или губернскую. Другіе—прямо Сенатъ. Третьи—дворянскій съѣздъ. Нѣкоторые проектируютъ даже учрежденіе особаго губернскаго дворянскаго суда, которымъ долженъ быть уѣздный судъ губернскаго города, и въ составъ котораго всѣ уѣзды губерніи избираютъ еще нѣсколькихъ судей. Губернскій судъ является аппелляціонною инстанціею для судовъ уѣздныхъ, а для него аппелляціонною инстанціею можетъ быть Юстицъ-Коллегія или Сенатъ [2]). Выше было указано, что въ области судоустройства дворянскіе наказы не высказываютъ желанія уни-

[1]) Сбор. Русс. Ист Общ. т. 68, стр. 538.
Тамъ-же: IV, стр. 272.

[2]) Сбор, Русс. Ист. Общ. т. IV, стр. 292.

чтожить совершенно коронный судъ, желая только создать параллельно ему судъ выборный. Но нѣкоторые изъ нихъ хотятъ распространить вліяніе дворянскаго общества и на коронные суды и до нѣкоторой степени подчинить ихъ его контролю. Такъ, Перемышльскій наказъ проектируетъ созданіе должности особаго, избираемаго дворянствомъ прокурора. Его обязанности сводятся въ слѣдующему: «о всѣхъ дѣлахъ, какъ интересныхъ, такъ и челобитческихъ и всякихъ, входящихъ въ ту канцелярію и исходящихъ изъ той, рѣшенныхъ и нерѣшенныхъ, имѣть долженъ точное свѣдѣніе и во время слушанія дѣлъ съ присутствующими входить въ разсужденіе и всѣ приговоры ихъ свидѣтельствовать и отмѣчать въ своемъ реестрѣ, оставляя точную оныхъ ксшю за секретарскою скрѣпою... Буде же онъ усмотритъ въ чемъ либо, хотя мало, въ разсужденіяхъ по дѣламъ или въ опредѣленіяхъ противное узаконенію, то долженъ предложить тому присутствію словами и обратить благопристойно на путь истинный, а когда то словесное предложеніе не у спѣетъ, то долженъ предложить письменно, и о томъ немедленно генералъ-прокурору при рапортѣ объ обстоятельствѣ того дѣла представить» [1]). Кадомскій наказъ желаетъ, чтобы дворянству было предоставлено право избирать ежегодно одного члена канцеляріи изъ лицъ, знающихъ законы. Выборный членъ долженъ получать жалованье отъ дворянства и руководствоваться особою инструкціею. Дворянство имѣетъ право смѣнить выборнаго члена до срока [2]). Козловскій наказъ также предлагаетъ выбирать особаго дворянскаго депутата въ канцелярію, который обязательно долженъ участвовать при разсмотрѣніи «большихъ крѣпостныхъ и криминальныхъ дѣлъ», разъ они затрагиваютъ интересы дворянъ. Онъ имѣетъ право опротестовать всякій приговоръ суда, и тогда дѣло переходитъ на аппелляцію къ губернатору [3]).

Разсматривая проекты реформъ мѣстнаго управленія и суда, намѣчаемые дворянскими наказами, нельзя не отмѣтить одной общей черты ихъ, которая рѣзко бросается въ глаза. Всѣ они построены на предположеніи, что дворянству будетъ даровано право самоуправленія. Поэтому каждый проектъ, какъ бы ни были скромны его пожеланія, начинаетъ съ того, что говоритъ о дворянскомъ обществѣ данной губерніи, провинціи или уѣзда, и уже исходя изъ предположенія, что такое обще-

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. IV, стр. 436
[2]) Ibid., т. 68, стр. 328, 329.
[3]) Ibid., стр. 414.

ство существуетъ и признано законодательствомъ, дѣлаетъ дальнѣйшіе выводы о должностныхъ лицахъ, ихъ положеніи, компетенціи и т. д. Черта весьма характерная и свидѣтельствующая, что ко второй половинѣ XVIII в. въ провинціальномъ дворянскомъ обществѣ уже сложилось понятіе о корпоративности и назрѣла потребность корпоративной организаціи. При этомъ сознаніе своей принадлежности къ одному сословію дополняется сознаніемъ принадлежности къ территоріально ограниченной группѣ членовъ этого сословія. Первое проявляется отчасти уже въ Московскій періодъ нашей исторіи и въ XVIII столѣтіи продолжаетъ развиваться сильнѣе подъ вліяніемъ сословныхъ воззрѣній законодательства Но сознаніе мѣстной корпоративности впервые сказывается во второй половинѣ XVIII ст., послѣ отмѣны обязательной службы дворянства. Исторія мѣстнаго управленія указываетъ намъ, что попытки правительства, начиная съ Петра I, дать мѣстному дворянскому обществу извѣстное участіе въ провинціальномъ управленіи кончились неудачей. Дворянскіе совѣты, ландратскіе совѣты, выборные земскіе коммиссары отъ земли или отцвѣли, не успѣвъ расцвѣсти, или модифицировались, утративъ совершенно черты органовъ мѣстнаго самоуправленія. Явленіе это дѣлается вполнѣ понятнымъ, если его сопоставить съ отсутствіемъ въ мѣстности подходящихъ элементовъ для самоуправленія. Пока обязательная служба дворянства высасывала изъ провинціи всѣ соки, не могло быть и рѣчи о мѣстной корпоративной организаціи этого сословія, и всѣ самыя даже лучшія и правильныя начинанія правительства должны были свестись къ нулю. Но какъ только повѣяло новымъ духомъ, государственная служба стала сперва срочной, а потомъ и вовсе перестала быть обязательной—такъ сейчасъ же складывается провинціальная общественная жизнь дворянства, и оно пользуется первымъ удобнымъ случаемъ заявить о своихъ потребностяхъ, какъ нѣкоего территоріальнаго цѣлаго и просить законодательнаго опредѣленія своей организаціи. Правительство сознавало необходимость дать дворянству корпоративныя права, и уже раньше, чѣмъ дворянскіе депутаты просили объ этомъ, оно признало уѣздное дворянство за общественную единицу, давъ ей извѣстныя права: выборъ предводителя и депутата въ Коммиссію. Но, конечно, дворянство на этомъ не могло остановиться, и въ наказахъ, которыми оно надѣлило своихъ депутатовъ, горячо ратовало за дарованіе ему самоуправленія. Въ сущности говоря, всѣ проекты реформъ мѣстнаго управленія по дворянскимъ наказамъ

построены или на сочетаніи правительственнаго управленія съ самоуправленіемъ или на одномъ послѣднемъ. Безъ него не обошелся ни одинъ наказъ, затронувшій вопросъ о провинціальной администраціи. Исходная точка дворянства въ этомъ вопросѣ лучше всего опредѣлена въ Кашинскомъ наказѣ: «Живущій дворянинъ въ уѣздѣ не зависимъ бы былъ ни отъ кого, кромѣ того уѣзда дворянъ, и чтобы воеводская канцелярія и ниже другія какія правительства не могли дворянина собою къ суду призвать, или къ должности опредѣлить, или по какому дѣлу взять; а всемилостивѣйше повелѣно бы было узаконить, чтобы дворянство выбрало себѣ, по своему уѣзду, предводителя [1]). Корпоративная организація и независимость въ смыслѣ службы отъ мѣстной администраціи—вотъ конечный идеалъ дворянскихъ наказовъ.

Первый вопросъ, на который наталкивается изслѣдованіе проектовъ дворянскаго самоуправленія по наказамъ—вопросъ о размѣрахъ той территоріальной единицы, въ предѣлахъ которой желательна корпоративная организація дворянства. Наказы отвѣчаютъ на него различно. Большинство высказывается за единицу сравнительно мелкую — за уѣздъ. Но нѣкоторые идутъ дальше: Арзамасскій, Казанскій, Симбирскій наказы говорятъ о провинціальной организаціи дворянскаго сословія, а Бѣлогородскій проектируетъ губернское дворянское общество [2]). Нѣкоторые изъ наказовъ, настаивающихъ на организаціи дворянства по уѣздамъ, желаютъ еще подраздѣленія уѣздовъ на болѣе мелкія единицы. станы, округи, дистрикты и присваиваютъ имъ также корпоративныя права.

Органомъ дворянскаго общества въ предѣлахъ данной территоріальной единицы является дворянскій съѣздъ. Правомъ участія въ немъ должны пользоваться, по мнѣнію наказовъ, мѣстные дворяне, землевладѣльцы, занесенные въ особые списки, составляемые предводителемъ. Послѣднее дѣлается для удостовѣренія дворянскихъ правъ, а также для выясненія вопроса, къ какому дворянскому обществу желаетъ принадлежать владѣлецъ нѣсколькихъ имѣній, расположенныхъ въ разныхъ уѣздахъ. (Михайловскій наказъ) [3]).

Дворянскіе съѣзды собираются въ разные сроки: черезъ полгода, черезъ годъ, два—въ этомъ наказы расходятся. Нѣкоторые изъ нихъ

---

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. IV, стр. 460.

[2]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 68, стр. 107, 27, 9, 647.

[3]) Ibid. т. IV, стр. 273.

считаютъ необходимымъ сдѣлать посѣщеніе съѣздовъ обязательнымъ, подъ угрозою штрафа, въ случаѣ неявки безъ уважительной причины (Коломенскій наказъ) [1]). Другіе идутъ дальше, требуя освидѣтельствованія дворянъ, не являющихся на съѣздъ по болѣзни, особымъ врачемъ, совмѣстно съ сосѣдними дворянами по выбору предводителя; при этомъ, въ случаѣ если бы болѣзнь оказалась притворной, устанавливается рядъ наказаній: въ первый разъ выговоръ («репремантъ»), во второй «денежный штрафъ по разсужденію дворянства», въ третій, арестъ (Кашинскій наказъ) [2]). Функціи дворянскаго съѣзда, по опредѣленію наказовъ, частью административныя, частью судебныя. Административныя сводятся главнымъ образомъ къ выбору должностныхъ лицъ и надзору за ними. Съѣздъ выслушиваетъ ихъ отчеты, смѣщаетъ ихъ, даже судитъ и штрафуетъ. Судебныя функціи съѣзда, съ точки зрѣнія нѣкоторыхъ наказовъ, выражаются въ томъ, что онъ является аппеляціонной инстанціей для дворянскихъ судовъ. Кромѣ того ему присваивается обязанность примирительнаго рѣшенія дворянскихъ тяжбъ. Но этимъ компетенція съѣзда не ограничивается. Нѣкоторые наказы идутъ дальше и возлагаютъ на него заботы объ интересахъ дворянства по отношенію къ мѣстному правительственному управленію и даже надзоръ за послѣднимъ. Боровскій наказъ относитъ къ числу обязанностей съѣзда: 1) надзоръ за исполненіемъ законовъ вообще, 2) охраненіе мѣстнаго населенія отъ расквартированныхъ въ мѣстности и проходящихъ войскъ, 3) охраненіе его отъ притѣсненій со стороны судовъ. «И ежели усмотрятъ, читаемъ въ этомъ наказѣ, что происходить будетъ къ ущербу казенному или къ неисполненію законовъ или къ утѣсненію дворянъ и крестьянства, въ такомъ случаѣ всемилостивѣйше дозволить помянутому собранію прямо отъ себя, выбравъ депутата, черезъ онаго съ вѣрнымъ и яснымъ доказательствомъ представить въ Правительствующій Сенатъ» [3]). Такимъ образомъ, по мысли Боровскаго наказа, дворянскій съѣздъ является высшею надзирающею и контролирующею инстанціею въ провинціи надо всѣмъ управленіемъ и имѣетъ право непосредственно сноситься съ высшимъ государственнымъ учрежденіемъ.

Во главѣ всего дворянскаго общества данной мѣстности, по желанію наказовъ, долженъ стоять предводитель, избираемый дворянскимъ

[1]) Ibid. стр. 330.
[2]) Ibid. стр. 461.
[3]) Сборн. Русс. Ист. Общ., т. IV, стр. 237.

съѣздомъ на 1 годъ, на 2 или на 3. Обязанности его опредѣляются различно. Въ зависимости отъ общаго взгляда дворянства той или иной провинціи или уѣзда на мѣстное управленіе—мѣняется и компетенція предводителя. Тѣ наказы, которые стремились ввести въ провинціи исключительно дворянское управленіе, устранивъ совершенно правительственную администрацію, естественно расширяютъ функціи предводителя. Но и тѣ наказы, которые желаютъ сохранить параллельное существованіе дворянской и правительственной администраціи, не ограничиваютъ роль предводителя исключительно завѣдываніемъ одними дворянскими дѣлами.

Какъ должностное лицо дворянскаго общества, предводитель обязанъ, по мнѣнію, напр., Клинскаго наказа, имѣть свѣдѣнія о всѣхъ дворянахъ уѣзда, почему послѣдніе обязаны черезъ каждые 4 мѣсяца сообщать ему свои адреса; Михайловскій наказъ идетъ даже дальше. онъ желаетъ, чтобы въ вѣдѣніи предводителя находилось составленіе дворянской родословной книги. Тотъ же Клинскій наказъ возлагаетъ на предводителя обязанность защищать интересы дворянъ въ воеводской канцеляріи и наблюдать за цѣлостью межъ, разграничивающихъ одно поземельное владѣніе отъ другого [1]).

Судебныя функціи предводителя опредѣляются наказами различно: одни считаютъ его аппелляціонною инстанціею по отношенію къ выборнымъ дворянскимъ судамъ. Въ этомъ случаѣ предводитель постановляетъ рѣшеніе не одинъ, а совмѣстно съ избранными имъ дворянами, и рѣшеніе ихъ утверждается губернаторомъ. (Курскій наказъ) [2]). Другіе, наоборотъ, отводятъ предводителю роль первой инстанціи, проектируя сдѣлать его судьею во всѣхъ гражданскихъ дѣлахъ дворянъ между собою, но при этомъ не допускаютъ аппелляціи на его рѣшенія.

Нѣкоторые наказы расширяютъ компетенцію предводителя до надзора за мѣстной правительственной администраціей. Козельскій наказъ требуетъ, чтобы предводитель контролировалъ дѣйствія воеводы и, въ случаѣ замѣченныхъ неисправностей, увѣщевалъ его управлять уѣздомъ, какъ слѣдуетъ. Если же это не поможетъ, и воевода не исправится, то предводитель обязанъ донести о томъ съѣзду, который, по разсмотрѣніи дѣла, можетъ даже смѣнить воеводу [3]).

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ., т. IV, стр. 256—57 и 273.

[2]) Тамъ же, т. 68, стр. 535.

[3]) Сборн. Русс. Ист. Общ., т. IV, стр 266.

Таковы, въ общихъ чертахъ, пожеланія дворянскихъ наказовъ 1767 г. въ вопросѣ мѣстнаго управленія. Обращаясь къ оцѣнкѣ ихъ, нельзя не обратить вниманія на нѣкоторое сходство всѣхъ ихъ въ извѣстныхъ отношеніяхъ. Прежде всего бросается въ глаза ихъ необыкновенно узкая сословность. Помимо тѣхъ вопросовъ, которые касаются исключительно дворянства, какъ особаго сословія, даже говоря объ общемъ управленіи провинціею, дворянскіе наказы не могутъ отрѣшиться отъ своей эгоистической точки зрѣнія. По ихъ мнѣнію, или все управленіе провинціями должно быть отдано въ руки дворянству, или послѣднее должно на него имѣть значительное вліяніе. Нужды, потребности, интересы другихъ сословій совершенно игнорируются для дворянъ ихъ какъ бы не существуетъ. Равнымъ образомъ они забываютъ и о потребностяхъ общегосударственныхъ: имъ нѣтъ дѣла до того, насколько сообразно съ политической стороны и допустимо со стороны этической для правительства отдать провинціальное управленіе въ руки одного класса населенія. До такой ширины взгляда дворянство не поднимается. Сложившись въ разсматриваемую эпоху въ мѣстный классъ, сознавъ потребность корпоративной организаціи, оно стремится обособиться, замкнуться въ своемъ кругу, а главное захватить въ свои руки всю власть въ провинціи, чтобы этимъ путемъ поддержать свое привилегированное положеніе.

Эта узкая сословная точка зрѣнія дворянства Екатерининскихъ временъ была уже неоднократно отмѣчена и справедливо осуждена въ нашей литературѣ [1]). Въ оправданіе сословныхъ тенденцій дворянства можно указать развѣ одно — имъ велѣно было высказаться о своихъ нуждахъ и желаніяхъ, о нихъ дворяне и говорятъ. Если же въ нѣкоторыхъ случаяхъ, увлекаясь своею передовою ролью, дворянство зашло далеко въ своихъ требованіяхъ, оно руководствовалось коммерческимъ правиломъ: больше запросишь, дороже продашь. Запрашивая подчасъ черезчуръ, дворяне разсчитывали, быть можетъ, удовлетвориться и половиной того, что просили. Конечно, вопросъ другой, насколько это свидѣтельствовало въ пользу ихъ политическаго такта и степени культурности, но въ извѣстной практичности такому пріему отказать нельзя.

---

[1]) Латкинъ, назв. соч., стр. 421—424; Романовичъ-Славатинскій—Дворянство въ Россіи, стр. 419.

Не даромъ одинъ изъ изслѣдователей дворянскихъ наказовъ хвалитъ ихъ необыкновенную практичность [1]).

Это практичность составляетъ вторую характерную черту наказовъ. Абстрактныхъ разсужденій, отвлеченнаго творчества въ нихъ нѣтъ. Всѣ идеи наказовъ подсказаны авторамъ ихъ дѣйствительною жизнью, съ которою они находились въ постоянномъ соприкосновеніи. Да и съ другой стороны, составителямъ наказовъ не было времени для кабинетнаго творчества. На выборы дано было всего какіе-нибудь полгода; гдѣ тутъ было полуграмотнымъ, а подчасъ и вовсе неграмотнымъ дворянамъ теоретизировать и сочинять отвлеченные проекты реформъ. То, что было ежеминутно передъ глазами, отъ чего терпѣли въ мѣстномъ управленіи всѣ классы населенія, то и выливалось наружу въ наказахъ. Наблюденіе надъ дѣйствительностью, простой здравый смыслъ, да, пожалуй, нѣкоторая историческая традиція, безсознательно подсказываемая всѣмъ укладомъ окружающей жизни—вотъ источникъ дворянскихъ наказовъ. Отсюда рѣзкія краски въ изображеніи тяжелыхъ сторонъ администраціи, отрывочность способовъ ея исправленія, указанныхъ дворянами. Способы эти несомнѣнно практичны. Выборная организація дворянскаго управленія, участіе дворянскаго сословія въ мѣстномъ управленіи, нѣкоторый контроль за нимъ со стороны хотя бы одного класса общества—всѣ эти мѣры впослѣдствіи были осуществлены въ Екатерининской реформѣ, и ихъ практичность доказывается живучестью: онѣ просуществовали вплоть до нашихъ дней.

Если, съ одной стороны, отсутствіе теоретической подготовки и недостатокъ умственнаго образованія помѣшали дворянству должнымъ образомъ отвѣтить на призывъ правительства, которое съ высоты престола провозгласила идеи Монтескье, Беккарія, Гельвеція и другихъ великихъ философовъ и ученыхъ, то съ другой—тѣ же недостатки послужили противовѣсомъ зафантазировавшемуся философу на тронѣ. Если бы степень культуры дворянства оказалась та же, что и призывавшей его Государыни, легко могло статься, что дворянскіе наказы явились бы слабымъ эхомъ ея идей, и въ итогѣ согласные между собой правительство и депутаты могли въ самомъ дѣлѣ повѣрить, что Россія есть tabula rasa, въ которой ничего не стоитъ создать новый

---

[1]) Богословскій—„Дворянскіе наказы въ Екатерининскую Коммиссію 1767 г.“ „Русское Богатство“, 1897 г. № 7, стр. 137.

общественный и государственный строй по рецептамъ западно-европейской просвѣтительной философіи. Что было бы результатомъ такой работы, отвѣтить не трудно—одинъ изъ безчисленныхъ мертворожденныхъ законодательныхъ актовъ, которыми такъ богата наша исторія XVIII вѣка. Нѣтъ худа безъ добра: низкая степень умственнаго развитія русскаго дворянства во второй половинѣ XVIII столѣтія останется за ними, какъ печальная память прошлаго; но въ депутатскихъ наказахъ этотъ недостатокъ образованія, выразившійся въ отсутствіи абстрактныхъ идей, далъ тотъ противовѣсъ, въ которомъ нуждалось замечтавшееся провительство. Равнодѣйствующею этихъ двухъ силъ—грубо практическихъ, поражающихъ своимъ реализмомъ, жалобъ и пожеланій депутатскихъ наказовъ и, съ другой стороны, абстрактныхъ гуманныхъ идей запада, воспринятыхъ Екатериною,—и явилась ея реформа. Можетъ быть, въ этомъ причина ея живучести и стойкости.

Если отсутствіе отвлеченныхъ идей въ депутатскихъ наказахъ послужило до нѣкоторой степени на пользу правительству, то для изслѣдованія отрывочность, спорадичность мѣръ, которыми дворянство думало реформировать мѣстное управленіе, составляетъ большое неудобство. Изъ всѣхъ этихъ наказовъ нѣтъ ни одного, который давалъ бы полный и подробный проектъ реформы. Нѣкоторые изъ нихъ, правда, довольно подробны, и матеріалъ въ нихъ сгруппированъ систематически (напр. Верейскій наказъ, Перемышльскій и др.). Но все же большинство написано безсистемно, неясно, а подчасъ даже и безтолково. Примѣровъ приводить нѣтъ надобности. Ихъ и безъ того довольно приведено хотя бы въ неоднократно указанномъ трудѣ проф. Латкина—«Законодательныя Коммиссіи въ Россіи».

Выше сдѣлана попытка изложить пожеланія наказовъ дворянства въ вопросѣ мѣстнаго управленія въ сколько-нибудь систематическомъ порядкѣ. Здѣсь отмѣтимъ только нѣкоторыя черты, рѣзко сказавшіяся въ наказахъ и характерныя по своему времени. Во-первыхъ, дворянство само ходатайствуетъ о введеніи въ мѣстное управленіе выборнаго начала. До Екатерины II, какъ извѣстно, правительство наше, начиная съ Петра, пыталось ввести выборный элементъ въ провинціальную администрацію, но попытки эти оканчивались неудачей, за отсутствіемъ подходящихъ элементовъ. Впервые о выборной организаціи мѣстнаго дворянства заговорили депутаты Елизаветинской Коммиссіи. Въ наказахъ депутатовъ Коммиссіи Екатерининской этотъ вопросъ по-

ставленъ еще опредѣленнѣе. Связь обѣихъ въ этомъ отношеніи не подлежитъ сомнѣнію. Нравы, стремленія, идеалы одного и того-же сословія не могли рѣзко измѣниться за столь незначительный промежутокъ времени, который раздѣляетъ обѣ Коммиссіи Очевидно, потребность назрѣла, и надо было дать ей выходъ. Въ этомъ смыслѣ депутаты Екатерининской Коммиссіи не отличаются отъ Московскихъ людей XVI в., просившихъ Великаго Государя отставить намѣстниковъ и волостелей и положить все управленіе на души земскихъ излюбленныхъ головъ и старостъ.

Другою характерною чертою наказовъ является просьба объ увеличеніи количества органовъ власти въ связи съ болѣе мелкимъ административнымъ дѣленіемъ государства. Все это должно было приблизить власть къ населенію, рѣзко ощущавшему подчасъ ея отсутствіе. Положеніе вещей, очевидно, измѣнилось со времени второй областной реформы Петра Великаго, когда въ обиліи правительственныхъ учрежденій провинція видѣла только лишнее себѣ отягощеніе.

Наконецъ, третьею чертою, характеризующею наказы, является указаніе ими задачъ и цѣлей мѣстной администраціи. На очередь впервые ставится вопросъ, что провинціальное управленіе существуетъ не исключительно для роли «водосборнаго колодца», по образному выраженію Богословскаго, куда стекаются средства и силы мѣстнаго населенія, расходуемыя исключительно на обще-государственныя потребности. Задачи и цѣли мѣстнаго управленія, какъ онѣ опредѣляются наказами, можно подвести подъ понятіе мѣстнаго блага. Говоря о выборныхъ должностныхъ лицахъ мѣстной администраціи, всѣ наказы согласны въ томъ, что задача ихъ заключается въ охраненіи мѣстныхъ интересовъ и въ заботѣ о благосостояніи мѣстности. Выше, при разборѣ компетенціи этихъ лицъ, было указано, какія функціи возлагаетъ на нихъ дворянство. Здѣсь же ограничимся однимъ замѣчаніемъ, что новаго и въ этомъ отношеніи, какъ и въ двухъ вышеприведенныхъ, дворянскіе наказы не вносятъ ничего. Петровская инструкція земскому коммиссару давно и много подробнѣе и лучше опредѣлила обязанности мѣстнаго ближайшаго управленія. Правда, она осталась на бумагѣ, по неисполнимости, но характерно, что черезъ 50 лѣтъ русское общество само проситъ того, чѣмъ надѣляло его правительство полустолѣтіемъ раньше.

Въ итогѣ, помимо той картины злоупотребленій, которую крупными

штрихами нарисовали дворянскіе наказы и которая, къ сожалѣнію, далеко не нова была для правительства, какія же средства указало передовое сословіе страны для исправленія традиціонной «болячки»? Новаго ни одного: все тѣ же старыя, испытанныя средства. Выборное начало, увеличеніе количества органовъ власти, да болѣе цѣлесообразное, съ точки зрѣнія мѣстныхъ интересовъ, опредѣленіе ихъ дѣятельности, т. е. все, что уже испытало наше мѣстное управленіе. Достаточно было послѣ прочтенія наказовъ ознакомить депутатовъ съ Петровскими указами, и реформа была бы готова. Ново въ этой грудѣ наказовъ одно: рѣзко сказавшаяся потребность создать корпоративную организацію въ мѣстности одного сословія. Это явленіе безспорно было новое, такъ какъ и возникнуть оно могло не раньше освобожденія хотя одного изъ классовъ населенія отъ тяглой зависимости отъ государства. Но вопросъ, насколько оно явилось прогрессомъ въ общемъ ходѣ исторіи нашего мѣстнаго управленія. Русскіе люди XVI вѣка просили своихъ государей пожаловать ихъ всесословными, земскими выборными управителями. Русскіе люди XVIII в. просятъ ученицу Вольтера и Монтескье пожаловать ихъ сословнымъ дворянскимъ предводителемъ, воеводою или опекуномъ. Кто выше, и за кого изъ нихъ заступится исторія? Тѣ и другіе, можетъ быть, по своему были правы, но на земскихъ соборахъ не раздавалось рѣчей о благородствѣ однихъ и подлости другихъ и не было единодушнаго крика «рабовъ». Или развитіе сословныхъ началъ въ государствѣ есть признакъ прогресса и культурности?

Прежде чѣмъ перейти къ обзору проектовъ реформы мѣстнаго управленія по городскимъ наказамъ, необходимо остановиться нѣсколько на положеніи городовъ вообще въ разсматриваемую эпоху. Выше были указаны тѣ усилія, которыя дѣлалъ Петръ Великій, чтобы собрать «разсыпанную храмину» русскихъ городовъ начала XVIII столѣтія, и тѣ модификаціи, которымъ подверглась созданная имъ организація городского управленія при его преемникахъ. Въ итогѣ разсыпанная храмина сохранилась въ разсыпанномъ видѣ вплоть до реформъ Екатерины II. Несомнѣнно, что вопросъ объ организаціи городского управленія занималъ Екатерину уже съ первыхъ лѣтъ ея царствованія. Уже въ 1763 г., указомъ отъ 30 октября [1])—было предложено всѣмъ губернаторамъ со-

[1]) Въ Полн. Собр. Зак. этого указа не оказалось. Но за 1764 г. тамъ помѣщенъ указъ отъ 11 октября, по содержанію сходный съ указомъ 30 октября 1763 г. (П. С. З. № 12259).

ставить росписаніе городовъ и представить проекты учрежденія магистратовъ и ратушъ. Дальнѣйшая судьба этого указа неизвѣстна, хотя косвенныя указанія мы имѣемъ въ указѣ Сената 31 января 1775 г., гдѣ между прочимъ говорится о представленномъ Сенатомъ 11 января 1768 г. проектѣ общихъ новыхъ штатовъ для всѣхъ присутственныхъ мѣстъ Имперіи [1]). Затѣмъ, не мало говоритъ о городахъ и извѣстный наказъ Екатерины (ст. 377—403), посвящая имъ двѣ главы—16 «о среднемъ родѣ людей» и 17-ю «о городахъ». Наконецъ, отношеніе Екатерины къ городамъ сказывается въ огромномъ количествѣ городовъ, основанныхъ за ея царствованіе. Число ихъ доходило до 216, причемъ заботливость законодательницы простиралась до того, что каждому городу не только давался Высочайше утвержденный планъ и штатъ, но непремѣнно и гербъ. Собраніе законовъ испещрено Екатерининскими указами съ описаніемъ гербовъ различныхъ городахъ. Попеченіе же о столицахъ доходило до учрежденія особой коммиссіи для устройства городовъ С.-Петербурга и Москвы, которую нашли нужнымъ создать въ первые же мѣсяцы царствованія Государыни (11 декабря 1762 г.) [2]).

Вообще говоря, Екатерининское законодательство очень богато актами, относящимися до городовъ, такъ что если судить по однимъ законодательнымъ памятникамъ, можно остаться въ пріятномъ заблужденіи, что эпоха Екатерины была временемъ расцвѣта городской жизни Россіи. Къ сожалѣнію, дѣйствительность далеко не подтверждаетъ этого заблужденія. Безпристрастная исторія выяснила уже давно тотъ пуффъ, который во многихъ случаяхъ представляли новые города съ ихъ пышными названіями, гербами, планами и т. д. Достаточно взять хотя бы книгу покойнаго Дитятина «Устройство и управленіе городовъ Россіи» т. I. Тамъ собрано много фактовъ, доказывающихъ поистинѣ плачевное положеніе городовъ въ серединѣ XVIII ст. Не мало ихъ и въ исторіи Россіи Соловьева. На то же указываютъ и депутатскіе наказы въ коммиссію 1767 г. Саратовскій наказъ жалуется на своего полиціймейстера, что тотъ распоряжается временемъ и трудомъ горожанъ по своему произволу [3]). Уфимскіе жители говорятъ, что городъ обладаетъ весьма малымъ числомъ купечества, и то не капитальнаго вовсе [4]).

---

[1]) П. С. З. № 14242.

[2]) П. С. З. № 11723.

[3]) Сборн Русск. Ист. Общ. т. 4, стр. 113.

[4]) ibid т. 8, стр. 125—27.

Въ наказѣ депутату Малороссійской Коллегіи встрѣчается горькая жалоба на плачевное состояніе большинства Малороссійскихъ городовъ; жители ихъ разбѣгаются, и предпочитаютъ записываться даже въ крѣпостные, не будучи въ состояніи выносить чрезмѣрныхъ налоговъ и повинностей: «а гражданское все бремя лежало на оставшихся, сколь въ числѣ малыхъ, столь и бѣдныхъ людяхъ . . . . . города стали пусты [1]). Горожане Коломны жалуются на всевозможныя притѣсненія отъ воеводскихъ канцелярій и полицейскихъ конторъ при прогонѣ и покупкѣ гуртовъ скота. Подъ предлогомъ осмотра здоровья животныхъ названныя учрежденія берутъ съ владѣльцевъ невозможные поборы и губятъ скотъ [2]).

Тѣ же Коломенскіе жители въ своемъ наказѣ жалуются на чрезмѣрную волокиту при совершеніи крѣпостныхъ актовъ въ воеводскихъ канцеляріяхъ [3]). Большое неудовольствіе вызывала служба при казенныхъ сборахъ. Шуйское купечество прямо указываетъ, что эта служба отнимаетъ у купцовъ массу времени и приводитъ ихъ къ несостоятельности [4]). На то же жалуется Кашинскій наказъ; кромѣ того послѣдній протестуетъ противъ злоупотребленій офицеровъ, завѣдывающихъ поставкою различныхъ предметовъ въ войска, указываетъ на ихъ противозаконныя сдѣлки съ подрядчиками въ ущербъ купцамъ и т. д. [5]). Жалоба на разореніе отъ казенныхъ службъ повторяется и въ Суздальскомъ наказѣ; при этомъ мѣстные жители просятъ совершенно уволить ихъ отъ службы, а опредѣлить на нее отставныхъ офицеровъ [6]). То же повторяетъ и Соликамскій наказъ [7]). Но больше всего заключается въ наказахъ жалобъ на квартирную и постойную повинность. Муромскій наказъ говоритъ о притѣсненіяхъ воеводскаго товарища и секретаря, которые самовольно занимаютъ у купцовъ лучшія квартиры, и упоминаетъ о какой-то слѣдственной коммиссіи по уголовному дѣлу, которая въ теченіе четырехъ лѣтъ живетъ на счетъ мѣстнаго купечества и на его же средства содержитъ въ его домахъ арестантовъ [8]). Тяжелѣе всего ложилась на город-

[1]) ibid. т. 43, стр. 223.
[2]) ibid. т. 93, стр. 138.
[3]) Сборн. Русск. Истор. Общ. т. 93, стр. 141.
[4]) ibib. стр. 365.
[5]) ibid. стр. 468.
[6]) ibid. т. 107, стр. 19.
[7]) idid. стр. 540.
[8]) Сборн. Русск. Ист. Общ. т. 93, стр. 85.

ское населеніе расквартировка войскъ. Это видно изъ ряда наказовъ, которые съ небольшими варіаціями повторяютъ одну и ту же жалобу, что повинность эта крайне неравномѣрная, дорого обходится населенію и вызываетъ массу злоупотребленій. Прося освободить ихъ отъ этой повинности, города предлагаютъ выстроить казармы на свой счетъ. Таковы жалобы наказовъ: Боровскаго, Серпуховскаго, Переяславскаго, Судиловскаго, Романовскаго, Каширскаго, Епифанскаго, Мосальскаго, Калужскаго, Кинешемскаго, Псковскаго и Казанскаго [1]).

Въ связи съ квартирною повинностью стояло снабженіе постояльцевъ дровами. Эта обязанность точно также вызывала массу жалобъ. Жители г. Опочки въ своемъ наказѣ жалуются на непроизводительную трату военными дровъ. Тоже повторяетъ и Порховскій наказъ, а Каширскій прибавляетъ еще, что военные отягощаютъ городскихъ жителей другими поборами: кромѣ дровъ требуютъ другихъ предметовъ, напр. телѣгъ и т. п и заставляютъ ихъ печь для себя хлѣбъ [2]).

Общую характерную черту всѣхъ наказовъ составляетъ сравнительно незначительное количество жалобъ на мѣстную администрацію. Въ противоположность дворянскимъ наказамъ, которые даютъ прямо мартирологъ мѣстнаго общества середины XVIII стол., городскіе наказы почти не жалуются на администрацію. Въ общемъ можно повторить, вслѣдъ за профессоромъ Сергѣевичемъ, что идеалъ городскихъ жителей—дѣйствующее законодательство [3]), а если они жалуются, то на несоблюденіе его; если же желаютъ модификацій, то въ смыслѣ развитія началъ Петровскаго Регламента Главному Магистрату. Очевидно, населеніе поняло важность и значеніе этого акта и скорѣе было имъ довольно.

Обращаясь къ разбору тѣхъ средствъ и способовъ, которыми городское населеніе надѣялось улучшить положеніе городовъ, слѣдуетъ отмѣтить двѣ характерныя черты, рѣзко сказавшіяся въ городскихъ наказахъ. Говоря о желательныхъ реформахъ въ области городского управленія, эти наказы ни однимъ словомъ не затрагиваютъ общей администраціи провинціи. Ихъ интересы и пожеланія вращаются исключительно въ предѣлахъ города и имъ ограничены. Городское населеніе не претендуетъ на руководящую роль въ управленіи, даже городскимъ

[1]) Ibid. т. 93, стр. 180, 189, 218, 259, 333, 414, 451; т. 107, стр. 9, 39, 99, 127, 369,. 510.

[2]) Ibid. т. 93, стр. 451—452.

[3]) См. предисловіе къ т. 93 Сборн. Русс. Ист. Общ

уѣздомъ, и не стремится вытѣснить изъ провинціи правительственную администрацію. Въ этомъ отношеніи его пожеланія представляютъ собою полную противоположность дворянству, которое повсемѣстно присваивало себѣ первенствующее мѣсто въ областномъ управленіи. Городъ, городская жизнь, городское управленіе—вотъ центръ наказовъ городскихъ депутатовъ. За предѣлы городской черты они не выходятъ.

Другою характерною чертою городскихъ наказовъ, также рѣзко отличающею ихъ отъ дворянскихъ, является ихъ сравнительно менѣе узкая сословность. Дворянскіе наказы говорятъ исключительно о дворянахъ, другихъ сословій они не касаются, развѣ для того, чтобы выразить при случаѣ извѣстное недовольство, напр., купечествомъ. Иное дѣло наказы городскіе. Населеніе городовъ обнимало по преимуществу торгово-промышленный классъ. Естественно было и наказамъ говорить о нуждахъ этого сословія. А между тѣмъ въ нихъ встрѣчаются указанія на нужды духовенства, приказныхъ служителей и т. д. Конечно, эта разница объясняется однородностью дворянскаго сословія и сравнительною пестротою городского населенія. Но такъ какъ подавляющее большинство среди послѣдняго составлялъ классъ торгово-промышленный, это нѣсколько меньшее проявленіе сословнаго эгоизма скорѣе можетъ быть поставлено городскому населенію въ заслугу.

Сравнивая стремленія городского населенія въ области мѣстнаго управленія и суда съ пожеланіями дворянства, нельзя не замѣтить между ними нѣкотораго сходства. Дворянство желало управлять уѣздомъ, городское населеніе городомъ, и то, и другое желали устранить или въ возможно большей степени стѣснить правительственную администрацію. По мысли наказовъ, во главѣ каждаго города долженъ стоять магистратъ или ратуша, подчиненные Главному Магистрату. Составъ Главнаго Магистрата слагается исключительно изъ первостатейнаго купечества—«для того, читаемъ въ Сердейскомъ наказѣ, чтобы они, зная все купеческое состояніе по ежегоднымъ вѣдомостямъ и по представленіямъ отъ прочихъ магистратовъ и ратушъ, могли о всемъ Главному Магистрату предлагать и къ поправленію каждаго города въ случающихся надобностяхъ на извѣстныя имъ купеческія нужды требовать скорой резолюціи» [1]). Составъ городскихъ магистратовъ слагается вообще изъ купечества, безразлично какой гильдіи, остальное населеніе города, не

[1] Сборн. Русс. Ист. Общ., т. 107, стр. 158.

принадлежащее къ торговопромышленному классу не имѣетъ доступа въ магистраты. Напр., Вологодскій наказъ [1]) прямо проситъ исключить не-купеческое сословіе города изъ участія въ городскомъ управленіи: «По вышнему въ коммиссіи благоразсмотрительству повелѣно бы было въ магистратѣ присутствующимъ быть по прежнему жъ изъ купечества, а не изъ другихъ какихъ чиновъ». Въ видѣ исключенія наказы обѣихъ столицъ допускаютъ участіе въ городскомъ управленіи дворянства: «избирать изъ гражданъ здѣшнимъ городомъ или повѣренными отъ онаго: двѣ трети изъ купцовъ, а одну треть изъ дворянъ и повсегодно или черезъ два года перемѣнять и повыхъ на ихъ мѣсто опредѣлять обществу же». Органы городского управленія, по мнѣнію наказовъ, должны быть выборные, и выборъ ихъ происходитъ въ собраніи всѣхъ купцовъ, созываемомъ магистратами. Участіе въ этихъ собраніяхъ, по мысли Ряжскаго наказа, даже должно быть обязательнымъ; непосѣщеніе карается штрафомъ. Выборы, съ точки зрѣнія почти всѣхъ наказовъ, должны быть прямые, только столичные наказы проектируютъ двухстепенные выборы: «...чего ради установить къ симъ выборамъ точныя времена для собранія избранныхъ къ тому отъ города повѣренныхъ, коимъ во время оныхъ собраній подъ предводительствомъ городского головы избирать баллотированіемъ членовъ ратуши». Рѣшеніе на выборахъ, по идеѣ однихъ наказовъ, постановляется по большинству голосовъ (Карачевскій наказъ) [2]), по идеѣ другихъ— единогласно «по общему всего купецкаго согласія» (Свіяжскій наказъ) [3]). Обращается вниманіе на огражденіе выборовъ отъ административнаго давленія (Кронштадтскій наказъ) [4]). Иные наказы предлагаютъ даже установить очередь, по которой послѣдовательно всѣ купцы избирались-бы въ члены магистрата, съ записью въ особую

[1]) Въ виду того, что въ настоящее время обнародованы далеко не всѣ городскіе наказы (имъ посвящены: часть т. 93 и весь т. 107 Сборн. Русс. Ист. Общ.), въ нѣкоторыхъ случаяхъ я буду ссылаться на капитальное изслѣдованіе проф. В. Н. Латкина „Законодательныя коммиссіи въ Россіи въ XVIII ст.“ 1887 г., такъ какъ оно построено преимущественно на архивныхъ данныхъ, почерпнутыхъ изъ подлинныхъ дѣлъ Коммиссіи 1767 г., которыя хранятся въ Архивѣ Государственнаго Совѣта. Въ данномъ случаѣ упомянута ссылка на Вологодскій наказъ, помѣщенная въ названномъ сочиненіи проф. Латкина, на стр. 502.

[2]) Латкинъ, назв. соч., стр. 503.

[3]) Сборн. Русс. Ист. Общ., т. 107, стр. 568.

[4]) Ibid. стр. 233.

книгу (Мценскій наказъ) [1]). Утвержденіе выборныхъ въ должности не требуется, а о выборѣ только доносится Главному Магистрату. Число членовъ и срокъ выборовъ опредѣляются различно (годъ, 2, 3), но пожизненное избраніе не допускается. Наказы особенно заботятся о положеніи выборныхъ магистратскихъ членовъ. Великолуцкій проситъ производить ихъ въ чины: президента—въ маіоры, бургомистровъ—въ капитаны, ратмановъ—въ поручики и т. д. [2]). Также Архангельскій наказъ проектируетъ надѣленіе магистратскихъ членовъ особыми преимуществами и рангами по степени городовъ и проситъ позволить имъ носить шпаги [3]). Въ Вологодскомъ наказѣ читаемъ: «...удостоить имъ (т. е. членамъ магистратовъ) въ той магистратской службѣ пристойную честь, въ какомъ рангѣ каждому быть и какое безчестіе получать, дабы изъ того оные присутствующіе удобнѣе могли голосъ имѣть и не въ презрѣніи быть, да и прочее здѣшнее купечество могли защитить свободнѣе, ибо нынѣ безъ онаго признаваютъ ихъ не яко присутствующихъ, но яко купцовъ, почему и голосу и защиты съ другими командами и разными чиновными людьми имѣть не могутъ» [4]). Наконецъ, нѣкоторые наказы ходатайствуютъ о назначеніи членамъ магистратовъ жалованья.

Компетенція магистратовъ по городскимъ наказамъ смѣшанная. Имъ присваиваются частью судебныя функціи, частью административныя. Въ сравненіи съ ихъ компетенціею по дѣйствовавшему праву, по проектамъ она гораздо шире. Поэтому, напр., Архангельскій наказъ предлагаетъ измѣнить самую организацію магистратовъ. По его мнѣнію, магистратъ долженъ дѣлиться на 4 экспедиціи: первая завѣдуетъ торговлею («управленіе и надзираніе надъ всѣмъ магистратомъ и всею городскою коммерціею»); вторая имѣетъ исключительно судебныя функціи: въ ней сосредоточивается словесный судъ, дѣла по векселямъ и прочія судебныя дѣла «до рѣшительнаго приговора», который долженъ быть постановляемъ въ полномъ собраніи магистрата; третья экспедиція носитъ финансовый характеръ: она вѣдаетъ казенные сборы, подати и повинности; наконецъ, компетенція четвертой исключительно полицейская: ея обязанность заботиться о городскомъ благоустройствѣ и без-

[1]) Латкинъ, op. cit. p. 503.
[2]) Сборн. Русс Ист. Общ., т. 107, стр. 338.
[3]) Латкинъ, назв. соч., стр. 504.
[4]) Eiusdem et ibidem.

опасности; она управляетъ школами, цехами, рядами, лавками, сиротитательными домами и вѣдаетъ торговлею иностранныхъ купцовъ. Административныя функціи магистратовъ, по мысли наказовъ, довольно обширны. Сюда входятъ, прежде всего, чисто полицейскія обязанности. Наказы желаютъ, чтобы полицейская часть всецѣло была предоставлена выборнымъ органамъ городского управленія. Кромѣ Архангельскаго и другіе наказы, напр. Галицкій и Нижегородскій, ходатайствуютъ объ уничтоженіи правительственныхъ полицейскихъ учрежденій и органовъ и о передачѣ ихъ функцій магистратамъ [1]). Въ данномъ случаѣ наказы стояли на точкѣ зрѣнія дѣйствовавшаго права, которое надѣляло магистраты полицейскими обязанностями, но въ то же время лишало ихъ возможности эти обязанности исполнять; существованіе же особыхъ полицейскихъ учрежденій въ нѣкоторыхъ мѣстахъ прямо шло въ разрѣзъ съ законодательствомъ. Къ тому же эти послѣднія уже успѣли сдѣлаться непріятными городскому населенію, почему оно и хлопочетъ о возстановленіи выставленнаго еще въ Регламентѣ Главному Магистрату общаго принципа, въ силу котораго полицейскія функціи осуществляются органами выборнаго, а не правительственнаго управленія.

Изъ административныхъ функцій магистратовъ и ратушъ слѣдуетъ отмѣтить: наблюденіе за поступленіемъ всякихъ сборовъ и за дѣйствіями сборщиковъ, распредѣленіе постойной повинности и защиту населенія отъ притѣсненій со стороны расквартированныхъ войскъ; затѣмъ, на магистраты же возлагается управленіе городскимъ имуществомъ — домами, землями, оброчными статьями (напр. покосами) и т. д. (Мещовскій наказъ) [2]); нѣкоторые наказы проектируютъ возложить на магистраты и функціи строительной полиціи: надзоръ за постройкою и ремонтомъ домовъ (Великолуцкій наказъ [3]). Къ числу обязанностей магистратовъ наказы относятъ также завѣдываніе всѣми должностями, учреждаемыми «для благоуспѣшенія коммерціи», какъ-то: почтмейстерами, маклерами, аукціонистами, и цѣлыми учрежденіями, создаваемыми для той-же цѣли: купеческими банками, цехами (Архангельскій наказъ [4]). Вообще торговля, по мнѣнію наказовъ, должна нахо-

---

[1]) Латкинъ, назв. соч. стр. 507.

[2]) Сбор. Русс. Ист. Общ., т. 107, стр. 114—121.

[3]) Ibid. стр 344.

[4]) Латкинъ, назв. соч. , стр. 510.

диться въ вѣдѣніи магистратовъ: они выдаютъ купеческіе паспорта и распредѣляютъ торговцевъ на оптовыхъ, розничныхъ и мелочныхъ.

Нѣкоторые наказы возлагаютъ на органы городского управленія завѣдываніе городскимъ просвѣщеніемъ и останавливаются на этомъ довольно подробно, напр., Архангельскій наказъ [1]). Составители этого наказа приходятъ къ идеѣ необходимости обязательнаго начальнаго обученія и возлагаютъ заботу о немъ на магистраты и ратуши. Ту же идею обязательнаго образованія проводитъ и Ряжскій наказъ, предлагая штрафовать отцовъ, которые не будутъ посылать дѣтей въ школы [2]). Учрежденіе школъ и училищъ, содержимыхъ на счетъ городского населенія обращаетъ, на себя вниманіе и авторовъ Московскаго наказа [3]). Но всѣ они единогласно высказываются за порученіе завѣдыванія школьнымъ дѣломъ исключительно магистратамъ.

Другою весьма важною обязанностью магистратовъ, по мысли наказовъ, является завѣдываніе благотворительными учрежденіями: (госпиталями, больницами, сиротскими домами) и смирительными домами. Объ этомъ хлопочутъ наказы: Петербургскій [4]), Вологодскій, Воронежскій [5]), Калужскій [6]). Послѣдніе два ввѣряютъ особенному попеченію магистратовъ сиротъ и ихъ имущество.

Наконецъ, наказы ходатайствуютъ о присвоеніи магистратамъ и ратушамъ функцій такъ называемой безспорной юрисдикціи. Крѣпостные акты должны обязательно совершаться въ городскомъ управленіи и записываться въ особыя «шнуро-запечатанныя книги». Въ такія же книги слѣдуетъ вносить и взыскиваемыя за совершеніе актовъ крѣпостныя пошлины (Шуйскій наказъ [7]). Иные наказы высказываются, впрочемъ, только за подчиненіе магистратамъ учрежденій безспорной юрисдикціи—нотаріусовъ, не присваивая магистратамъ непосредственнаго осуществленія этихъ обязанностей.

Въ области спорной юрисдикціи наказы остаются на строго сословной точкѣ зрѣнія и, проектируя присвоить магистратамъ судебную власть,

---

[1]) Объ этомъ см. статью проф. Латкина „Наказъ города Архангельска“ Юрид. Вѣст. 1886 г. № 11

[2]) Латкинъ, Законод. Комм. стр. 508.

[3]) Сб. Ист. общ. т. 93, стр. 134.

[4]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 107, стр. 216—217.

[5]) Латкинъ, назв. соч., стр. 510.

[6]) Сбор. Русс. Ист. Общ., т. 107, стр. 105.

[7]) Ibid. т. 93, стр. 367.

желаютъ, чтобы имъ и только имъ однимъ были подсудны члены торгово-промышленнаго класса. При этомъ юрисдикція магистратовъ обнимаетъ какъ дѣла гражданскія, такъ и уголовныя. Изъ послѣднихъ органы городского управленія некомпетентны только судить «великія государственныя дѣла». Волоколамскій [1]) и Звенигородскій [2]) наказы просятъ «чтобы купечество, кромѣ своего суда нигдѣ не судить и ни въ которомъ мѣстѣ не задерживать, и штрафовъ не накладывать, и имѣніевъ не конфисковать, а чтобъ оно защищаемо было и свое удовольствіе имѣли, чтобъ благоволено было узаконить выбирать особливыхъ депутатовъ погодно». Число депутатовъ отъ каждаго города далѣе опредѣляется однимъ, а для столицъ въ нѣсколько человѣкъ, такъ какъ ихъ должны выбирать по очереди всѣ города. «Имъ (т. е. депутатамъ) во всѣхъ присутственныхъ мѣстахъ, гдѣ общее купецкое право хранится, свободный приходъ и за купечество, какъ своего города, такъ и иногородныхъ, просьбу употреблять дозволить невозбранно». Депутаты должны быть снабжены отъ избирателей особой инструкціей. Такимъ образомъ эти два наказа не ограничиваются установленіемъ особаго купеческаго суда, а проектируютъ даже особыхъ оффиціальныхъ защитниковъ интересовъ торгово-промышленнаго класса во всѣхъ учрежденіяхъ.

Коснувшись вопроса о судебныхъ функціяхъ магистратовъ и ратушъ, наказы затронули и судоустройство. Больше всего они обращаютъ вниманіе на словесный судъ. Кронштадтскій наказъ подчиняетъ юрисдикціи словеснаго суда всѣ иски и споры между купцами и иски къ купцамъ отъ членовъ другихъ сословій по векселямъ и другимъ долговымъ обязательствамъ, письменнымъ и словеснымъ, по торговымъ книгамъ и по счетамъ [3]). Бѣлгородскій наказъ идетъ дальше и распространяетъ компетенцію словеснаго суда и на мелкія уголовныя дѣла между купцами и не купцами [4]). Еще шире ставятъ вопросъ оба столичныхъ наказа: они проектируютъ учрежденіе при ратушѣ словеснаго суда «чтобы всѣмъ и каждому доставить скорую управу и удовольствіе», одного для всѣхъ сословій: «гдѣ бы жители безъ отмѣны всѣ, какого бы званія и чина ни были, во всѣхъ обидахъ и ссорахъ безпристрастнымъ судомъ пользоваться могли» [5]).

[1]) Сбор. Русс. Ист. Общ. т. 107, стр. 72.
[2]) Ibid. т. 93, стр. 499—500.
[3]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 107, стр. 230.
[4]) Латкинъ, назв. соч., стр. 504.
[5]) Сб. Русс. Ист. Общ. т. 93, стр. 126; т. 107, стр. 217.

Требуя исключительной подсудности купцовъ магистратамъ, наказы допускаютъ однако же, чтобы въ дѣлахъ, гдѣ одна сторона не принадлежитъ къ торговопромышленному классу, судъ происходилъ въ присутствіи депутата отъ другого сословія, причемъ гражданскія дѣла такого рода слѣдуетъ рѣшать словеснымъ, а не формальнымъ судомъ. Переяславско-Рязанскій наказъ проситъ учредить особый смѣшанный судъ изъ купцовъ и разночинцевъ, по одному судьѣ отъ тѣхъ и другихъ, специально для рѣшенія мелкихъ уголовныхъ дѣлъ (побои, грабежи, обезчещеніе словомъ, «что ни есть взятое утратить, испортить» [1]).

Наконецъ, что касается аппелляціоннаго производства, то наказы, кромѣ столичныхъ, отвергаютъ совершенно необходимость аппелляціоннаго производства. Рѣшенія магистратовъ должны считаться окончательными. Мотивомъ такого отрицательнаго отношенія къ порядку судебныхъ инстанцій является, съ одной стороны, боязнь судебной волокиты, съ другой—стремленіе оградить свой судъ отъ вмѣшательства правительственныхъ органовъ. Въ видѣ исключенія оба столичные наказа допускаютъ «въ случаѣ неправосудія и неудовольствія переносъ дѣла въ высшее мѣсто», т. е. въ Сенатъ [2]).

Говоря о стремленіяхъ и пожеланіяхъ городскихъ наказовъ въ области городского управленія, нельзя не упомянуть о цехахъ. Цехи, какъ извѣстно, были заведены у насъ еще Регламентомъ Главному Магистрату, но, очевидно, состояніе ихъ было далеко не удовлетворительное. По крайней мѣрѣ, Московскій наказъ прямо говоритъ, что «нынѣшніе цехи одно только названіе сіе носятъ»; да и другіе наказы удѣляютъ цехамъ довольно много вниманія, изъ чего можно заключить, что населеніе не было довольно ихъ положеніемъ [3]).

Цеховая организація ремесленниковъ всѣми наказами считается необходимою. Ярославскій наказъ требуетъ, чтобы заниматься извѣстнымъ ремесломъ можно было, только записавшись въ соотвѣтствующій цехъ; при этомъ цеховой долженъ посвятить себя только тому ремеслу, цеха котораго онъ состоитъ членомъ, и заниматься другимъ ремесломъ можетъ только съ согласія цехового начальства. То же повторяетъ Симбирскій наказъ: «не записавшись въ цехъ, никакого

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 93, стр. 269.

[2]) Сб. Русс. Ист. Общ, т. 93, стр. 127 и т. 107, стр. 218.

[3]) Тамъ же, т. 93, стр. 129.

рукодѣлія не производить» [1]) и Петербургскій: «...чтобъ не записаннымъ въ цехи и не имѣющимъ отъ оныхъ письменныхъ о искусствѣ своемъ свидѣтельствъ и дозволенія, какъ мастерамъ, такъ и подмастерьямъ, производить работу ремесла своего накрѣпко запрещено было» [2]).

Подробностей цеховой организаціи наказы касаются мало. Всѣ только согласны въ томъ, чтобы цехи были въ вѣдѣніи магистратовъ и ратушъ. (Напр. Нѣжинскій наказъ, Челябинскій, Симбирскій Московскій и др.) [3]). Кромѣ того высказывается пожеланіе, чтобы даже крестьяне, вошедшіе въ составъ цеховъ, впродолженіе всего времени своего пребыванія въ нихъ подчинялись исключительно магистратамъ, а не помѣщикамъ (Тамбовскій, Симбирскій наказы) [4]). Вообще во время своего пребыванія въ цехахъ ремесленники состоятъ въ вѣдѣніи ратуши и уравнены въ отношеніи повинностей съ остальнымъ городскимъ населеніемъ (Петербургскій наказъ). Тотъ же Петербургскій наказъ настаиваетъ на строгой регламентаціи промысловъ, требуя сдѣлать перепись ремесленникамъ, распредѣлить ихъ по цехамъ, назначить въ каждый старшину, установить для нихъ привилегіи и правила и по возможности опредѣлить «безобидныя» за работу цѣны. Далѣе наказъ освобождаетъ цеховыхъ отъ принудительныхъ работъ въ казенныхъ мѣстахъ, требуя, чтобы такого рода работы производились по добровольному соглашенію и за плату.

Въ заключеніе слѣдуетъ нѣсколько остановиться на пожеланіяхъ, выраженныхъ въ наказахъ отъ нашихъ тогдашнихъ окраинъ. Таковы наказы остзейскіе, финляндскіе и малороссійскіе. Въ общемъ ихъ стремленія въ области городского управленія сходны со стремленіями городовъ центральной Россіи. То же недовольство существующею организаціею, тѣ же желанія реформы въ смыслѣ дарованія имъ большей автономіи и независимости отъ правительственной администраціи. Но есть и крупныя черты различія. Такъ остзейскіе и финляндскіе наказы постоянно ссылаются на свои привилегіи, считая ихъ ненарушимыми, такъ какъ, по выраженію наказовъ, они «учреждены на фундаменталь-

---

[1]) Сбор. Русс. Ист. Общ. т. 107, стр. 553.
[2]) ibid., стр. 219.
[3]) Сбор. Русс. Ист. Общ. т. 107, стр. 548; т. 93, стр. 127, 129.
[4]) Латкинъ, назв. соч., стр. 447 и Сбор. Русс. Ист. Общ. т. 107, стр. 553.

номъ состояніи и конфирмованы, слѣдовательно, уничтожены и перемѣнены быть не могутъ». Самое измѣненіе городского управленія можетъ произойти только въ смыслѣ дарованія большихъ правъ, т. е. въ видѣ развитія привилегій. Напр., по мнѣнію Рижскаго наказа, безъ разрѣшенія магистрата ни одинъ изъ русскихъ купцовъ не долженъ заниматься торговлей; Дерптскій наказъ желаетъ, чтобы власть магистрата надъ гражданами никогда не прекращалась, даже при поступленіи на военную службу. Выборгскій наказъ ходатайствуетъ о замѣнѣ стараго шведскаго уложенія новымъ 1736 г. Въ другихъ отношеніяхъ замѣчается сходство съ наказами русскихъ городовъ. Такова, напр, просьба Венденскаго наказа объ уничтоженіи полицейскихъ учрежденій и о передачѣ ихъ функцій магистрату или, напр., просьба Сердобольскаго наказа о заведеніи школъ и учителей съ передачей ихъ въ вѣдѣніе магистрата. Нѣкоторое сходство есть и въ просьбахъ наказовъ, касающихся суда. Они сознаютъ вредъ чрезмѣрнаго количества аппелляціонныхъ инстанцій и просятъ сократить ихъ число.

Малороссійскіе наказы, подобно остзейскимъ и финляндскимъ, также ссылаются на свои привилегіи и просятъ ихъ подтвержденія. И въ нихъ повторяются просьбы о расширеніи городского самоуправленія и гарантіи его независимости отъ администраціи. Функціи магистратовъ по малороссійскимъ наказамъ тоже смѣшанныя: административныя и судебныя. Первыя опредѣляются приблизительно такъ же, какъ и въ великорусскихъ наказахъ. Въ опредѣленіи судебныхъ замѣтно нѣкоторое различіе. Такъ, малороссійскіе города просятъ уничтожить всѣ существующіе у нихъ суды: полковой, градскій, земскій, словесный и оставить одинъ магистратъ для всѣхъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ. Аппелляціонною же инстанціею для магистратовъ должно быть Главное Малороссійское Правленіе. При этомъ судъ въ Малороссіи долженъ происходить по магдебургскому праву, а не по Литовскому статуту. Такова точка зрѣнія однихъ наказовъ, напр. Нѣжинскаго наказа отъ магистрата. Но другіе наказы, напр. Нѣжинскій же наказъ отъ шляхетства и казаковъ, придерживаются иныхъ взглядовъ. По этому наказу магистратъ можетъ судить только мѣщанъ, а шляхетство, казаки и воинскіе чины подсудны другимъ судамъ. Для военныхъ учреждается «Главный въ Малороссіи военный судъ», подъ предсѣдательствомъ генералъ-губернатора; въ этомъ судѣ долженъ присутствовать депутатъ отъ магистратовъ, если разбирается дѣло между военнымъ и мѣщаниномъ

(Наказы Переяславскій, Полтавскій, Черниговскій). Въ другихъ вопросахъ, касающихся судовъ, малороссійскіе наказы не отличаются отъ великорусскихъ: напр , въ нихъ мы встрѣчаемъ тѣ же требованія независимости магистратовъ, какъ судебныхъ органовъ, отъ администраціи (Глуховскій наказъ).

При оцѣнкѣ городскихъ наказовъ невольно приходится въ значительной мѣрѣ повторять то, что уже было сказано выше о наказахъ дворянскихъ; въ городскихъ наказахъ замѣчается тоже отсутствіе абстрактныхъ идей, та же спорадичность проектируемыхъ ими мѣръ, та же сословность, хотя и въ нѣсколько меньшей степени. Послѣднее обстоятельство объясняется большею пестротою городского населенія и постановленіемъ обряда выборовъ, въ силу котораго для участія въ выборѣ городского депутата обязательнымъ условіемъ было поставлено владѣніе домомъ. Фактически городскіе депутаты въ огромномъ большинствѣ оказались принадлежащими къ торгово промышленному классу, но, несомнѣнно, безсословность выборовъ въ городахъ не могла не отразиться на наказахъ. Равнымъ образомъ, подобно дворянскимъ, городскіе наказы наполнены жалобами на мѣстную администрацію. Это уже, такъ сказать, общее мѣсто всѣхъ наказовъ.

Но рядомъ съ чертами сходства есть и черты различія. Выше уже было указано, что городскіе наказы совершенно не затрагиваютъ вопроса объ общемъ областномъ управленіи. Единственное исключеніе составляютъ наказы южно-русскихъ городовъ. Такъ, наказъ г. Новаго-Санжарова ходатайствуетъ о предоставленіи ему права участія въ выборѣ гетмана и старшины генеральной, полковой и сотенной. Но, по общему правилу, интересъ городскихъ наказовъ въ вопросѣ мѣстнаго управленія сосредоточивается исключительно на управленіи городомъ. При этомъ, соглашаясь всѣ на необходимости предоставить послѣднее выборнымъ отъ населенія, наказы почти не затрагиваютъ вопроса объ организаціи выборовъ и ближайшихъ подробностей городского управленія. Всѣ ограничиваются общими фразами, нѣкоторые развиваютъ отдѣльныя мысли, напр. Архангельскій наказъ, о воспитаніи дѣтей; но о томъ, какую желательно устроить выборную организацію, и какіе органы должны вѣдать отдѣльныя функціи городского управленія, количество которыхъ по наказамъ довольно значительно, наказы отвѣта не даютъ. Послѣднее обстоятельство тѣмъ болѣе представляется страннымъ, что городское населеніе имѣло въ то время вполнѣ сложившуюся выборную

организацію въ видѣ посадскаго схода и старосты, которой не хватало только законодательной регламентаціи. Между тѣмъ городскіе наказы точно намѣренно замалчиваютъ посадскую общину, какъ будто она есть нѣчто противозаконное или недостойное вниманія, и все время говорятъ только о магистратахъ, которые далеко не были органами городского самоуправленія въ то время. Конечно, зная теперь, что за внѣшнею декораціею магистратовъ и ратушъ крылась посадская община, можно предположить, что, прося дать магистратамъ независимость отъ администраціи, городскіе наказы имѣли въ виду перекроить ихъ на свой ладъ и слить съ органами посадской общины, но все же фактъ умолчанія городскихъ наказовъ объ этой послѣдней весьма знаменательный. Можетъ быть, также городское населеніе руководствовалось точнымъ смысломъ манифеста и обряда выборовъ — велѣно было высказаться о своихъ нуждахъ, оно и говоритъ о нихъ, а по вопросу мѣстнаго управленія такою нуждою являлась необходимость сдѣлать магистраты независимыми отъ правительственной администраціи, въ остальномъ же населеніе было довольно своимъ посадскимъ управленіемъ; поэтому о послѣднемъ оно не говоритъ. Положимъ, обнародованные въ послѣднее время факты изъ жизни посадской общины не свидѣтельствуютъ въ пользу ея блестящаго состоянія, которое не требовало бы реформъ; но если принять во вниманіе, что фактически посадское управленіе было въ рукахъ экономически сильнаго меньшинства, и что это же меньшинство, принадлежавшее къ торгово-промышленному классу, захватило и выборы депутатовъ въ Коммиссію, — можно объяснить, почему городскіе депутаты не затронули вопроса о посадскомъ управленіи такимъ образомъ: они были довольны современнымъ его положеніемъ, такъ какъ держали его въ своихъ рукахъ. Иное дѣло отношеніе къ правительственной администраціи. Здѣсь они чувствовали себя стѣсненными и угнетенными — отсюда и вопли ихъ о независимости магистратовъ.

Сословная точка зрѣнія городскихъ наказовъ сказалась и въ другихъ вопросахъ, которыхъ здѣсь не мѣсто касаться. Но, между прочимъ, нельзя не упомянуть о цехахъ. Цеховое устройство ремесленниковъ, заимствованное Петромъ Великимъ съ Запада и совершенно не привившееся за сорокъ пять лѣтъ у насъ—выставляется городскими наказами, какъ pium desideratum. Опять-таки и въ этомъ замѣтно вліяніе крупныхъ промышленниковъ. Для мелкихъ—цехи съ ихъ строгою организаціею,

привилегіями, сборами и т. д. были бы слишкомъ тяжелымъ бременемъ. А для крупныхъ они являлись превосходнымъ орудіемъ монополизаціи ремеслъ и устраненія конкурренціи

Оставляя въ сторонѣ посадскую общину, какъ явленіе почти не затронутое нашимъ законодательствомъ XVIII столѣтія, и о которомъ, быть можетъ, городскіе наказы стѣснялись поднимать вопросъ въ Коммиссіи 1767 года, или не хотѣли этого дѣлать по другимъ неизвѣстнымъ намъ причинамъ, можно указать одинъ весьма знаменательный фактъ изъ исторіи городовъ XVIII вѣка, вліяніе котораго сказалось на городскихъ наказахъ. Это привилегія гор. Оренбургу 1734 г., которая въ нѣкоторомъ родѣ внесла «новое слово» въ наше законодательство о городскомъ управленіи, выдвинувъ впервые понятіе города, какъ извѣстной общественной единицы. На эту привелегію ссылаются многіе наказы въ подкрѣпленіе своихъ идей о независимости магистратовъ отъ администраціи и распространеніи ихъ компетенціи на весь городъ, а не на одно только торгово-промышленное населеніе. Въ этомъ смыслѣ они шагнули впередъ въ сравненіи съ чисто сословной организаціей магистратовъ по законодательству, и здѣсь сказалась та же потребность корпоративной организаціи, какъ и въ средѣ дворянскаго сословія.

Разсматривая положеніе вопроса о мѣстномъ управленіи въ Екатерининской Законодательной Коммиссіи 1767 г., можно ограничиться обзоромъ дворянскихъ и городскихъ наказовъ. Другіе наказы, т. е. крестьянскіе и присутственныхъ мѣстъ, почти не даютъ въ этомъ отношеніи матеріала или, если и упоминаютъ о мѣстной администраціи, не высказываютъ новыхъ идей, сравнительно съ пожеланіями двухъ верхнихъ словъ населенія. По крайней мѣрѣ, такъ представляется дѣло на основаніи обнародованныхъ до настоящаго времени матеріаловъ. Съ нѣкоторымъ вѣроятіемъ можно предположить, что и дальнѣйшіе матеріалы не внесутъ въ разсматриваемую область чего-либо новаго. Наказы депутатамъ отъ присутственныхъ мѣстъ обнародованы всѣ (т. 43 Сборн. Русс. Ист. Общ.), а напечатанные въ т. 115 того же Сборника наказы крестьянъ отъ 5 губерній только подтверждаютъ высказанное изслѣдователями мнѣніе, что нужды и пожеланія ограниченнаго количества свободныхъ крестьянъ носили слишкомъ узкій и мѣстный характеръ, чтобы можно было считать ихъ выразителями нуждъ всего сельскаго населенія. Тѣмъ не менѣе слѣдуетъ остановиться нѣсколько и на

крестьянскихъ наказахъ, хотя бы для подтвержденія высказанныхъ положеній.

Количество крестьянскихъ наказовъ, сравнительно съ другими сословіями громадно. Какъ извѣстно, депутатовъ свободныхъ крестьянъ было 167, наказовъ же оказывается болѣе 1000. Выше уже была отмѣчена причина этого явленія, кроящаяся въ томъ, что депутаты крестьянъ привезли съ собой цѣлыя тетради погостныхъ наказовъ. Въ настоящее время обнародовано 135 крестьянскихъ наказовъ отъ 5 губерній: Московской, Кіевской, Новгородской, Казанской и Астраханской. Обратимся къ разбору ихъ содержанія по отношенію къ мѣстному управленію.

Прежде всего слѣдуетъ отмѣтить, что подобно городскимъ жителямъ, крестьяне вовсе не затрогиваютъ общаго управленія провинціею, и даже уѣздомъ. Но въ то время какъ городскіе наказы, оставляя въ сторонѣ общую администрацію области, стремятся захватить въ свои руки исключительно управленіе городомъ и устранить совершенно правительственные органы, немногочисленные разряды свободныхъ сельскихъ жителей, представленные въ Коммиссіи, не дерзаютъ даже мечтать объ этомъ. Ихъ пожеланія гораздо скромнѣе. Они хотятъ добиться только нѣкотораго ограниченія злоупотребленій, которыя имъ приходится терпѣть, какъ со стороны администраціи, такъ и со стороны другихъ классовъ населенія—дворянъ и купечества.

А притѣсненія эти были весьма многочисленны и разнообразны. Калужскіе однодворцы жалуются на захваты ихъ земли «разныхъ чиновъ людьми». То же повторяютъ Тульскіе пашенные солдаты, причемъ не стѣсняются указать поименно мѣстныхъ помѣщиковъ, производившихъ захваты. Пашенные солдаты г. Одоева повѣствуютъ въ своемъ наказѣ о нѣкоемъ правительственномъ землемѣрѣ, который, безъ всякихъ основаній, примежевалъ ихъ землю къ смежному имѣнію какого-то генерала и такимъ образомъ совершенно лишилъ ихъ выгона для скота [1]). Не мало нареканій вызывала постойная повинность и связанныя съ нею злоупотребленія воинскаго начальства. Жалуясь на притѣсненія и обиды отъ воинскихъ командъ, государственные крестьяне Зубцовскаго уѣзда выставляютъ, кромѣ того, другую причину, которая дѣлаетъ ихъ положеніе невыносимымъ: свою полную беззащитность и невозможность

[1]) Сборн. Русс. Истор. Общ., т. 115, стр. 3, 50, 103.

жаловаться на военныхъ [1]). На военныхъ, вообще, встрѣчается въ наказахъ довольно много жалобъ. Козельскіе старыхъ службъ служилые люди ссылаясь вообще на притѣсненія, которыя они испытываютъ при отбываніи различныхъ повинностей и городскихъ службъ, въ особенности подчеркиваютъ тягость подводной повинности и жалуются на потравы ихъ полей войсками [2]) Но chef d'oevre'омъ жалобъ останется, вѣроятно, жалоба пахотныхъ солдатъ г. Михайлова. Изъ ихъ наказа мы узнаемъ, что въ 1766 г., неизвѣстно по чьему приказанію и за какую вину, надъ ними была произведена ни болѣе, не менѣе какъ военная экзекуція, причемъ было убито и ранено много народа, а имущество обывателей подверглось совершенному разграбленію. И все это произошло чуть не наканунѣ манифеста о выборахъ въ Коммиссію [3]).

Вообще повинности вызывали массу жалобъ и нареканій. Черносошные крестьяне Каргопольскаго уѣзда просили упорядочить крайне обременительную для нихъ почтовую повинность и защитить ихъ отъ самоуправства и притѣсненій проѣзжающихъ. Ясачные крестьяне Казанской губерніи просятъ освободить ихъ отъ караульной службы при казенныхъ соляныхъ складахъ. На тягость караульной службы и подводной повинности жалуются черносошные крестьяне гор. Саратова. То же повторяютъ саратовскіе пахотные солдаты [4]).

На мѣстную амдминистрацію, сравнительно говоря, жалобъ попадается мало. Пахотные солдаты г. Сызрани жалуются въ своемъ наказѣ на мѣстную полицію и купцовъ, что тѣ запрещаютъ имъ продавать въ городахъ свои сельскія произведенія въ розницу, требуя чтобы они продавали эти произведенія оптомъ и по дешевой цѣнѣ. Отставные унтеръ-офицеры и солдаты гор. Мензелинска просятъ перевести ихъ въ вѣдѣніе мѣстнаго воеводы, объясняя, что для нихъ крайне неудобно и обременительно подчиненіе отдаленному начальству въ Уфѣ и Оренбургѣ. Служилые мурзы Пензенскаго и Саранскаго уѣздовъ жалуются на притѣсненія въ дѣлахъ вѣры и на уничтоженіе ихъ мечетей [5]).

Больше всего вызывалъ нареканій судъ. Крайне неудобный и тяжеловѣсный порядокъ судопроизводства по указу о формѣ суда дѣлалъ

---

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ., т. 115, стр. 119.
[2]) Ibid., стр. 22.
[3]) Ibid., стр. 75
[4]) Т. IV, стр. 71—72, 86, 104, 132.
[5]) Т. IV, стр. 94, т. 115, стр. 218, 337.

судъ совершенно недоступнымъ для населенія, отдавая его всецѣло въ руки крючкотворцевъ подъячихъ. Въ связи съ формальными неудобствами сельское населеніе, можетъ быть, болѣе другихъ сословій испытывало тягость судебной волокиты и терпѣло отъ лицепріятія и неправосудія. Отсюда жалобы на медленность и лихоимство и просьбы о замѣнѣ суда формальнаго судомъ словеснымъ, довольно многочисленныя въ крестьянскихъ наказахъ.

Мѣстнаго управленія, вообще говоря, крестьянскіе наказы касаются мало. Въ сущности, ихъ просьбы сводятся къ реформѣ суда въ смыслѣ предоставленія имъ права судиться по маловажнымъ дѣламъ у своихъ выборныхъ судей. Но нѣкоторые наказы затрагиваютъ и администрацію. Такъ черносошные крестьяне г. Саратова просятъ упразднить существующую полицію и назначить для исполненія полицейскихъ функцій кого-либо изъ дворянъ подъ надзоромъ воеводской канцеляріи. О томъ же ходатайствуютъ Саратовскіе пахотные солдаты, но они проектируютъ возложить полицейскія обязанности на воеводъ [1]). Затѣмъ Калужскіе однодворцы, ссылаясь на недавній указъ Сената объ упраздненіи однодворческихъ управителей и о дарованіи однодворцамъ самоуправленія, просятъ совершенно изъять ихъ изъ вѣдомства воеводской канцеляріи. Они желаютъ управляться посредствомъ собственныхъ выборныхъ экономовъ, на которыхъ, помимо административыхъ функцій, были бы возложены и нѣкоторыя судебныя—юрисдикція по мелкимъ дѣламъ. Аналогичная просьба повторяется въ наказѣ засѣчныхъ помѣстныхъ сторожей Лихвенскаго уѣзда. Можно предположить, что крестьянское самоуправленіе и судъ выборныхъ былъ въ то время обычнымъ явленіемъ у государственныхъ крестьянъ. Въ наказѣ государственныхъ крестьянъ Зубцовскаго уѣзда прямо указывается на установившійся обычай собирать подати и разбирать мелкіе споры крестьянъ между собою посредствомъ особыхъ выборныхъ; непризнаніе такого порядка мѣстными канцеляріями представляется крестьянамъ нарушеніемъ обычая, и они просятъ подтвердить права и юрисдикцію своихъ выборныхъ [2]).

Затрагивая вопросъ о реформѣ судоустройства, крестьянскіе наказы далеко не сходятся между собою въ средствахъ ея осуществленія. Въ то время, какъ одни довольствуются возложеніемъ функцій словес-

[1]) Сборн. Рус. Ист. Общ. т. IV стр. 114, 132.

[2]) Ibid. т. 115, стр. 12, 87, 120.

наго суда въ дѣлахъ маловажныхъ на воеводскія канцеляріи, лишь бы ускорить и упростить судопроизводство (государственные крестьяне Каргопольскаго уѣзда), а другіе (однодворцы Крапивенскаго уѣзда) просятъ только учредить словесный судъ, подобно тому, который существуетъ въ городахъ при магистратахъ и ратушахъ, третьи идутъ дальше. Они проектируютъ учрежденіе особыхъ выборныхъ словесныхъ судей изъ крестьянъ, «головъ», какъ называетъ ихъ наказъ пашенныхъ солдатъ г. Пронска. Таковы просьбы ясачныхъ крестьянъ и черемисъ Казанскаго уѣзда, татаръ Свіяжскаго уѣзда и некрещеныхъ вотяковъ Казанскаго уѣзда [1]).

Юрисдикцію словеснаго суда наказы формулируютъ довольно неопредѣленно. Разборъ мелкихъ уголовныхъ дѣлъ—ссоръ и дракъ и гражданскихъ—перепашка земли, перекосъ луговъ. Мелкія обиды и оскорбленія, незначительные иски и небольшіе земельные споры — дальше компетенція словеснаго суда не идетъ.

Характерную противоположность большинству крестьянскихъ наказовъ, просящихъ объ учрежденіи словесныхъ судовъ, составляетъ наказъ пашенныхъ солдатъ Тульской провинціи по г. Веневу. Послѣдніе просятъ изъять ихъ изъ вѣдѣнія словесныхъ судовъ, магистратовъ и ратушъ по вексельнымъ дѣламъ и подчинить исключительно юрисдикціи веневской военной канцеляріи, объясняя свою просьбу злоупотребленіями и притѣсненіями мѣстнаго купечества, которое входитъ въ составъ магистратовъ, ратушъ и словесныхъ судовъ [2]).

Кромѣ словеснаго суда, въ наказахъ встрѣчаются просьбы объ учрежденіи другихъ судовъ. Такъ наказъ псковскихъ служилыхъ людей проектируетъ учрежденіе особыхъ выборныхъ судовъ для третейскаго разбирательства. Составъ этихъ судовъ выборный, срокъ выборовъ 1 годъ. Судей проектируется выбирать троихъ изъ мѣстныхъ жителей; судопроизводство должное быть словесное. Затѣмъ нѣкоторые инородцы просили о разрѣшеніи имъ судиться своими выборными судьями во всѣхъ дѣлахъ, касающихся ихъ закона. Такова, напр., просьба татарскихъ мурзъ старой и новой слободъ Казанской губ. Но въ огражденіе правосудія и въ интересахъ правительственнаго надзора наказъ добавляетъ, что судебныя рѣшенія, постановленныя выборными судьями, должны записываться въ особую шнуровую книгу, которая по миновании года

[1]) Ibid., т. 115, стр. 145, 38, 80, 387, 389, 393, 370.
[2]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 115, стр. 63.

будетъ отсылаться въ Казанскую адмиралтейскую контору, такъ какъ названные мурзы состояли въ ея вѣдѣніи [1]).

Но особенно характерно оригинальное средство устраненія судебной волокиты, проектируемое наказомъ ясачныхъ крестьянъ Симбирскаго и Сызранскаго уѣздовъ. Они желаютъ получить право выбирать особаго депутата, который могъ бы напоминать членамъ присутственныхъ мѣстъ о дѣлахъ, наблюдать за законностью рѣшеній и устранять медленность производства дѣлъ. Съ тою же цѣлью ускоренія разбора частныхъ дѣлъ наказъ ясачныхъ татаръ Кунгурскаго уѣзда проситъ учредить во всѣхъ присутственныхъ мѣстахъ особыхъ членовъ, специально для просительскихъ дѣлъ; кромѣ того, въ виду незнакомства татаръ съ русскимъ языкомъ и законами, наказъ желаетъ учредить особыхъ татарскихъ опекуновъ, которые засѣдали бы въ правительственныхъ учрежденіяхъ при разборѣ дѣлъ ихъ единовѣрцевъ [2]).

Таковы въ общихъ чертахъ пожеланія крестьянскихъ наказовъ въ вопросѣ мѣстнаго управленія. Въ сущности говоря, они его почти и не затрагиваютъ. Немногія указанія относятся только къ суду. Эта язва слишкомъ чувствовалась всѣмъ населеніемъ, чтобы о ней можно было молчать. Если же крестьянскіе наказы не затрагиваютъ вообще провинціальнаго управленія, трудно предположить, чтобы они имъ были довольны. О злоупотребленіяхъ администраціи извѣстно изъ дворянскихъ наказовъ. Врядъ-ли можно думать, чтобы по отношенію къ крестьянамъ мѣстная власть дѣйствовала справедливѣе и закономѣрнѣе. Скорѣе наоборотъ; но осторожное сельское населеніе, вѣроятно, не рѣшалось затрагивать всесильныхъ администраторовъ даже въ Коммиссіи изъ опасенія въ будущемъ. Что же касается проектовъ реформы мѣстнаго управленія, было бы странно ждать ихъ отъ крестьянъ, когда и дворянето навезли въ своихъ наказахъ довольно безтолковые иногда проекты. Реформы же крестьянскаго управленія, очевидно, крестьяне не хотѣли. Весь укладъ сельскаго управленія сложился споконъ вѣку, и крестьяне менѣе всего, вѣроятно, думали о необходимости законодательной регламентаціи того, чѣмъ они жили и что соблюдалось и безъ всякаго закона. Иное дѣло судъ. Здѣсь имъ пришлось сталкиваться съ правительственными учрежденіями, терпѣть отъ ихъ недостатковъ и злоупо-

---

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 115, стр. 118, 310.

[2]) Ibid., стр. 351, 362.

требленій, и, естественно, крестьяне больше всего обратили вниманія на этотъ вопросъ. А несложная администрація сельской общины и такъ могла ихъ удовлетворять. Были нужды посущественнѣе, на которыя пришлось обратить вниманіе. А на общее провинціальное управленіе малочисленное свободное сельское населеніе посягнуть не дерзало.

До сихъ поръ рѣчь шла о нуждахъ и пожеланіяхъ, выраженныхъ въ наказахъ представителей различныхъ классовъ общества. Но есть еще одна группа наказовъ, которая, хотя и очень мало, все же затрагиваетъ отчасти вопросы мѣстнаго управленія. Это наказы депутатамъ отъ присутственныхъ мѣстъ. Какъ извѣстно, въ Коммиссію 1767 года должны были послать своихъ представителей всѣ центральныя учрежденія Имперіи. Мѣстныя почему-то были лишены этого права. И вотъ каждое присутственное мѣсто, подобно сословіямъ, сочло нужнымъ, слѣдуя обряду выборовъ, снабдить своего депутата особымъ наказомъ. Такихъ наказовъ имѣется 25. Содержаніе ихъ касается большею частью потребностей центральнаго управленія, но нѣкоторые затрагиваютъ и мѣстное. Такъ Герольдмейстерская контора находитъ необходимымъ установить въ законѣ точныя правила, должны ли воеводы и ихъ товарищи назначаться на срокъ или безъ срока [1]). Камеръ-Коллегія проектируетъ своеобразную децентрализацію финансоваго управленія. По мысли ея членовъ, Камеръ-Коллегія должна быть раздѣлена на три департамента, причемъ второй и третій, находясь въ Петербургѣ и Москвѣ, вѣдали бы финансовое управленіе одной изъ обѣихъ столицъ и десяти ближайшихъ къ ней губерній, а первый департаментъ (въ Петербургѣ) сохранилъ за собой функціи общаго надзора и контроля. Кромѣ того въ каждомъ городѣ проектируется возстановленіе Петровской должности камерира. Наказъ довольно подробно опредѣляетъ составъ каждаго департамента, его экспедицій, ихъ компетенцію и т. д. [2]). Медицинская коллегія указываетъ на необходимость опредѣлить по губерніямъ, провинціямъ и городамъ врачей и устроить аптеки и лечебныя заведенія съ врачебнымъ персоналомъ и т. д. [3]).

Затрагивая вопросы мѣстнаго управленія, присутственныя мѣста коснулись и судопроизводства. Наказъ Сената высказывается за учре-

---

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 43, стр. 144.
[2]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 43, стр. 151—153.
[3]) Ibid., стр. 215—216

жденіе особыхъ судовъ для дворянъ и для свободныхъ крестьянъ, а также за развитіе судовъ третейскихъ и словеснаго [1]). О словесномъ же судѣ упоминаетъ и Коллегія Экономіи, [2]) считая его безусловно необходимымъ для крестьянъ, и Судный Приказъ [3]). О мѣстномъ самоуправленіи болѣе всего говоритъ наказъ Главнаго Магистрата, конечно, только въ отношеніи городовъ. О дворянскомъ высказывается Сенатъ, впрочемъ, самымъ общимъ образомъ [4]), и отчасти Герольдмейстерская Контора по вопросу о веденіи родословныхъ книгъ [5]). Тотъ же сенатскій наказъ высказывается за развитіе городского самоуправленія и указываетъ на необходимость точнаго опредѣленія закономъ повинностей, которыя отбываетъ городское населеніе [6]). Наказъ Главнаго Магистрата исходитъ изъ Петровскаго Регламента 1721 г. и прежде всего заботится объ его сохраненіи. Измѣненія же проектируются въ развитіе стараго права. Въ отвращеніе злоупотребленій на выборахъ членовъ городовыхъ магистратовъ, наказъ проектируетъ ввести систему косвенныхъ выборовъ, черезъ особыхъ выборщиковъ, числомъ 10—20 ч. пропорціонально количеству населенія; для Москвы же наказъ дѣлаетъ изъятіе и желаетъ, чтобы 20 ч. выборщиковъ въ этомъ городѣ назначались Главнымъ Магистратомъ. Кромѣ того наказъ усиленно хлопочетъ о предоставленіи членамъ магистратовъ права носить шпаги при отправленіи должности и въ отставкѣ, при условіи извѣстной выслуги. Особенное вниманіе Главнаго Магистрата привлекаетъ охраненіе самостоятельности городовыхъ магистратовъ по отношенію къ губернаторамъ и воеводамъ. Ссылаясь на старые законы, наказъ толкуетъ соотвѣтствующія статьи Наставленія губернаторамъ 1764 г. въ смыслѣ независимости органовъ городского управленія отъ администраціи, за которою, по его мнѣнію, сохраняются исключительно функціи надзора. Вмѣстѣ съ тѣмъ Главный Магистратъ жалуется на притѣсненія губернаторовъ и воеводъ и настаиваетъ на соблюденіи установленнаго закономъ порядка. Затѣмъ большое неудовольствіе высказываетъ наказъ по поводу учрежденія въ нѣкоторыхъ городахъ особыхъ полицейскихъ учрежденій. Опять-таки

---

[1]) Ibid., стр. 13—14, 42.
[2]) Ibid., стр. 213.
[3]) Ibid., стр. 409.
[4]) Ibid., т. 43, стр. 13.
[5]) Ibid., стр. 139.
[6]) Ibid., стр. 18, 41.

ссылаясь на Петровскій Регламентъ Главному Магистрату, наказъ желаетъ непремѣнно сосредоточить полицейскія функціи въ рукахъ органовъ городского самоуправленія. Заботясь о городскихъ интересахъ, Главный Магистратъ проситъ подчинить городовымъ магистратамъ заводчиковъ и фабрикантовъ, которые по закону подчинялись непосредственно мануфактуръ и бергъ-коллегіи, что на практикѣ приводило къ значительнымъ неудобствамъ. Та же забота о городскомъ населеніи заставляетъ Главный Магистратъ ходатайствовать объ освобожденіи купечества отъ казенныхъ службъ при различныхъ сборахъ. Не забыты въ наказѣ и цехи. Главный Магистратъ настаиваетъ на обязательной записи въ цехъ всѣхъ мастеровыхъ, съ воспрещеніемъ, подъ угрозою штрафа до 50 руб., занятія ремесломъ безъ записи въ цехъ [1]).

Не довольствуясь однимъ наказомъ, Главный Магистратъ составилъ къ нему особое приложеніе—«учрежденіе о городовыхъ магистратахъ», въ формѣ законопроекта. Учрежденіе построено на указанныхъ въ вышеизложенномъ наказѣ основаніяхъ. Отчасти оно отступаетъ отъ наказа. Такъ, учрежденіе упраздняетъ выборы магистратскихъ членовъ, замѣняя ихъ назначеніемъ посредствомъ Главнаго Магистрата. Затѣмъ малолюднымъ городамъ, съ населеніемъ менѣе 150 душъ, учрежденіе проектируетъ не давать магистратовъ, замѣняя ихъ своего рода упрощеннымъ городскимъ управленіемъ посредствомъ ежегодно избираемыхъ выборныхъ (но сколькихъ—неизвѣстно). Далѣе, въ виду неудобствъ, связанныхъ съ двойственнымъ положеніемъ Главнаго Магистрата, какъ центральнаго учрежденія и органа мѣстнаго управленія столицы, учрежденіе предполагаетъ выдѣлить изъ его состава особое присутствіе для чисто мѣстныхъ функцій. Наконецъ, для обезпеченія магистратскихъ членовъ учрежденіе вводитъ особый сборъ съ городского купечества и цеховыхъ. При этомъ, любопытно отмѣтить, предусматривается возможность излишняго поступленія сбора, сверхъ суммы, потребной на содержаніе магистратовъ; излишекъ этотъ долженъ поступать въ рессурсы казны и расходоваться на нужды тѣхъ городовъ, гдѣ сбора не хватитъ [2]).

Подробнѣе другихъ говоритъ о мѣстномъ управленіи наказъ Малороссійской Коллегіи. Правда, онъ касается исключительно Малороссіи,

---

[1]) Сборн. Русск. Ист. Общ. т. 43, стр. 238—242, 244, 250—252.

[2]) Ibid., стр. 603—607.

но зато развиваетъ цѣлую систему управленія краемъ въ подробностяхъ [1]).

Въ отношеніи административнаго дѣленія наказъ проектируетъ раздѣленіе Малороссіи на 5 провинцій, а провинцій на четыре округа или уѣзда каждую. Города предполагается раздѣлить на 2 класса: къ первому отнести 5 большихъ городовъ, ко второму 18.

Низшая административная единица, округъ или уѣздъ, состоитъ, по мысли наказа, въ вѣдѣніи земскаго непремѣннаго коммиссара. Функціи его смѣшанныя, административныя и судебныя. Сюда входятъ: полиція безопасности, дѣла по опекѣ, безспорная юрисдикція, примирительное разбирательство по мелкимъ искамъ, охранительное судопроизводство, исполненіе судебныхъ рѣшеній, дѣла межевыя. Кромѣ того на нихъ возлагается: сборъ государственныхъ доходовъ, строительная полиція, наблюденіе за торговлею и промыслами, дѣла квартирныя, наблюденіе за дорогами. Наконецъ, коммиссары же завѣдываютъ городами второго класса.

Низшею судебною инстанціею проектируется устроить десять земскихъ судовъ, по одному на 2 округа, а въ городахъ перваго класса—магистратъ. Второю инстанціею для низшихъ судовъ и первою для всѣхъ дѣлъ уголовныхъ и дѣлъ, касающихся дворянства, служатъ пять провинціальныхъ судовъ. Аппелляціонною же инстанціею для провинціальныхъ судовъ является надворный судъ, составляющій часть Малороссійской коллегіи.

Городское управленіе организуется слѣдующимъ образомъ. Во главѣ города перваго класса стоитъ магистратъ въ составѣ четырехъ бургомистровъ, 6 ратсгеровъ и канцеляріи. Одинъ бургомистръ является старшимъ и вѣдаетъ весь городъ, другой—исключительно дѣла полицейскія; третій—богоугодныя и благотворительныя заведенія; четвертый—дѣла судебныя. Изъ ратсгеровъ одинъ является начальникомъ купцовъ, другой ремесленниковъ, третій вѣдаетъ пожарное дѣло, четвертый дѣла квартирныя, почему и именуется квартиргеромъ, пятый называется камериромъ и завѣдуетъ городскими доходами и шестой получаетъ титулъ инспектора надъ вотчинами; функціи его не указаны: вѣроятно, онъ долженъ былъ вѣдать городскія земли. Въ помощь четвертому бургомистру, исполняющему судебныя обязанности, наказъ придаетъ особыхъ лавниковъ.

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 43, стр. 218—237.

Въ городахъ 2-го класса положено 2 бургомистра и 4 ратсгера. Функціи бургомистровъ соединены. первый является главнымъ начальникомъ и вѣдаетъ дѣла судебныя, второй всѣ остальныя. Ратсгеры: одинъ завѣдуетъ купечествомъ и цеховыми, другой является камериромъ, третій вѣдаетъ пожарное и квартирное дѣло и четвертый является инспекторомъ. Относительно же мѣстечекъ, которыя не предполагается считать городами, наказъ проектируетъ учредить въ нихъ по 1 бургомистру и квартиргеру, а въ судебномъ отношеніи подчинить ихъ земскимъ судамъ.

Въ связи съ организаціею городского управленія наказъ проектируетъ раздѣленіе городского населенія на три группы или «уряда». Къ первой относятся члены городского управленія, ко второй купцы, капиталисты и представители свободныхъ профессій, къ третьей ремесленники, мелочные торговцы, извозчики; къ третьей же группѣ причисляются: приказчики, конторщики и подмастерья. Первая группа образуется по выбору второй изъ ея членовъ; члены второй группы приглашаются магистратомъ на городской совѣтъ въ наиболѣе важныхъ случаяхъ, напр. при ревизіи счетовъ, при раскладкѣ новыхъ сборовъ и по другимъ чрезвычайнымъ дѣламъ. Изъ числа членовъ третьей группы на тотъ же совѣтъ приглашаются только старшіе, «разумѣя цехмистеровъ» какъ опредѣляетъ наказъ. Все остальное населеніе, «ни способности, ни имущества, ни ремесла, ни промысла, гражданамъ пристойныхъ, неимущихъ», наказъ не желаетъ причислять къ городскому обществу, предоставляя имъ только жить въ предѣлахъ города. Что же касается городовъ малонаселенныхъ, отнесенныхъ ко второму классу, то къ нимъ наказъ примѣняетъ то же дѣленіе, но соединяетъ первыя двѣ группы въ одну.

Высшее управленіе Малороссіею должно быть, по мысли наказа, сосредоточено въ Малороссійской коллегіи, но организація ея модифицируется. Коллегія, оставаясь подъ начальствомъ генералъ-губернатора, дѣлится на 4 департамента. Первый называется Императорскимъ правительствомъ, или генералъ-губернаментомъ Малороссійскимъ. Компетенція его обнимаетъ сношенія съ высшими государственными учрежденіями, надзоръ за управленіемъ подчиненныхъ учрежденій, дѣла высшей полиціи и нѣк. др. Второй получаетъ названіе Военнаго Коммиссаріата и вѣдаетъ исключительно военныя дѣла. Третій— Камеръ - контора — сосредоточиваетъ въ себѣ финансовое управленіе

Малороссіи. Четвертый — надворный судъ, о которомъ говорено выше.

Промежуточною инстанціею между коллегіею и коммиссарами являются 5 каморъ—департаментовъ, вѣдающихъ полицейское и финансовое управленіе, подобно коммиссарамъ, но, вѣроятно, въ предѣлахъ провинціи. Наказъ упоминаетъ о нихъ какъ-то глухо, не объясняя, гдѣ именно они должны быть учреждены, ни въ какомъ составѣ. Указано только одно, что города перваго класса подчиняются непосредственно Коллегіи по 3-му департаменту.

Депутатскими наказами почти исчерпывается отношеніе Коммиссіи 1767 года къ мѣстному управленію. Пренія, которыя происходили во время засѣданій, мало затронули этотъ вопросъ. Особаго обсужденія не было, и если депутатамъ удавалось высказываться по поводу областной администраціи, это происходило случайно и реальныхъ послѣдствій не имѣло. Нѣкоторые взгляды ихъ однако же заслуживаютъ вниманія. Такъ въ засѣданіи 16 мая 1768 года казачій депутатъ Анциферовъ, ссылаясь на Петровскіе указы о ревизіяхъ органовъ мѣстнаго управленія, проектируетъ назначеніе въ центральныхъ учрежденіяхъ особыхъ членовъ со спеціальною цѣлью ежегоднаго объѣзда для ревизіи губерній и провинцій. Этимъ ревизорамъ даются обширныя полномочія, доходящія до права отрѣшать отъ должности административныхъ чиновъ, уличенныхъ въ злоупотребленіяхъ. Съ другой стороны, въ огражденіе населенія отъ ревизоровъ, послѣдніе обязаны представлять по окончаніи ревизіи особыя удостовѣренія отъ мѣстныхъ жителей, «вѣрныя и непринужденныя съ росписками квитанціи» въ томъ, что они добросовѣстно выполнили свою миссію [1]). Какой былъ результатъ этого предложенія, неизвѣстно. Сохранилось извѣстіе, что къ мнѣнію Анциферова присоединился еще одинъ депутатъ — Свѣтушкинъ, который кромѣ того предложилъ въ засѣданіи 28 мая 1768 года распространить обязанность брать отъ мѣстнаго населенія удостовѣренія въ добросовѣстномъ отправленіи должности на всѣхъ чиновниковъ, въ случаѣ увольненія ихъ отъ должности, и безъ такихъ удостовѣреній не назначать ихъ на другія должности [2]).

Затѣмъ въ засѣданіи 20 мая 1768 года депутатъ Донского войска

---

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 32, стр. 75, 459—463.

[2]) Ibid., стр. 101.

Яновъ поднялъ вопросъ о казачьемъ управленіи, ссылаясь на крайнюю необходимость урегулировать закономъ установившіеся обычные порядки.

Яновъ проектируетъ слѣдующую организацію управленія Донскими казаками. Во главѣ стоитъ войсковой атаманъ, который управляетъ войскомъ однако же не единолично, а вмѣстѣ съ 8 войсковыми старшинами. Войсковое правленіе дѣлится на 2 экспедиціи, воинскую и гражданскую; при правленіи состоятъ два дьяка и 20 канцелярскихъ служителей; обязанности всего управленія должны быть опредѣлены въ законѣ; всѣмъ чинамъ слѣдуетъ назначить жалованье [1]). Проектъ Янова впослѣдствіи получилъ болѣе подробное развитіе въ составленномъ коммиссіею о государственныхъ родахъ проектѣ управленія казаками. (О немъ ниже)

Мнѣнія, подобныя приведеннымъ, могли высказываться и высказывались депутатами во время занятій спорадически и случайно. Это была какъ-бы контрабанда. Вопросъ о мѣстномъ управленіи оффиціально не ставился въ Коммиссіи ни разу. Поэтому депутаты могли его касаться, привязываясь къ какому-либо другому поводу. Нѣсколько больше простора имъ представилось съ того момента, когда Коммиссія приступила къ обсужденію составленнаго одною изъ частныхъ коммиссій проекта правамъ благородныхъ. Проектъ этотъ (о немъ ниже) очень мало говоритъ о мѣстномъ управленіи. Тѣмъ не менѣе депутатамъ удалось кое-что высказать, хотя бы по вопросу объ участіи дворянства въ областной администраціи Такъ Лифляндскій депутатъ Левенвольдъ въ засѣданіи 1 сентября 1768 г внесъ подробно мотивированное мнѣніе, въ которомъ, между прочимъ, указываетъ, ссылаясь на примѣръ европейскихъ государствъ, на необходимость дворянству имѣть свое собственное управленіе въ лицѣ предводителя—ландмаршала и нѣсколькихъ совѣтниковъ—ландратовъ и секретаря, по выбору дворянства; эти органы дворянскаго управленія, по мысли Левенвольда, ограничиваютъ власть губернатора по отношенію къ дворянству по всѣмъ вопросамъ, не предусмотрѣннымъ точно въ законѣ [2]). Другой Остзейскій депутатъ эстляндецъ Ренненкампфъ представилъ въ засѣданіяхъ 4 и 9 сентября 1768 года обширное мнѣніе на проектъ правамъ благородныхъ, въ которомъ онъ подробно, по статьямъ, разбираетъ проектъ, детально аргументируя каждое положеніе. Касаясь мѣстнаго управленія, Реннен-

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 32, стр. 464.

[2]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 36, стр. 369.

кампфъ прямо указываетъ на недостаточность постановленій проекта, находя необходимымъ подробно разработать въ законѣ вопросы не только о дворянскомъ самоуправленіи, но и объ участіи дворянства вообще въ управленіи областью. Онъ выдвигаетъ вопросъ о порученіи дворянству полицейскихъ функцій, о предоставленіи дворянскому обществу права самообложенія, объ имущественныхъ правахъ дворянской корпораціи и т. п. Съ точки зрѣнія этого депутата все мѣстное управленіе должно быть поручено дворянству, какъ единственному классу населенія, пригодному для этого дѣла [1]). Пренія о проектѣ правамъ благородныхъ, какъ извѣстно, окончились безрезультатно. Проектъ съ замѣчаніями депутатовъ былъ переданъ въ дирекціонную коммиссію, тѣмъ дѣло и кончилось.

Гораздо больше было высказано депутатами Коммиссіи по вопросу о судѣ. Вопросы мѣстнаго управленія все какъ-то отходили на второй планъ. Но недостатки судоустройства и судопроизводства занимали рѣшительно всѣхъ. Въ коммиссіи было больше простора высказаться по этому поводу. Во 1-хъ, депутаты говорили о судѣ при чтеніи законовъ о юстиціи, а во 2-хъ, при обсужденіи проекта правамъ благородныхъ. Но кромѣ того они по всякому поводу не пропускали пожаловаться на недостатки суда. Такъ депутатъ Малороссійской коллегіи Натальинъ въ засѣданіи 7-го апрѣля 1768 года подалъ письменное мнѣніе въ 14 отдѣльныхъ пунктахъ, гдѣ онъ въ особенности подчеркиваетъ тяжесть формальнаго судопроизводства по маловажнымъ дѣламъ и настаиваетъ на устройствѣ для всѣхъ исковъ цѣною ниже 50 руб. словесныхъ третейскихъ судовъ для дворянъ и для городского населенія.[2]). Эта мысль о третейскихъ словесныхъ судахъ была поддержана другими депутатами. Въ особенности подчеркивали выборное начало и простоту процесса. Иные депутаты высказывались за распространеніе словеснаго третейскаго суда по выбору населенія и на свободныхъ крестьянъ (деп. Кипенскій). Эта идея была поддержана также депутатомъ Казанскихъ татаръ Сейновымъ, который проектировалъ въ особомъ мнѣніи 25 апрѣля 1768 года цѣлую организацію такихъ судовъ для инородцевъ [3]). Во всѣхъ рѣчахъ депутатовъ чувствуется, что судебная волокита была наболѣвшимъ мѣстомъ. Спасеніе видѣли въ выборномъ судѣ и въ уст-

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 32, стр. 411—412.
[2]) Ibid., стр. 349—353.
[3]) Ibid., т. 32, стр. 379—381.

номъ судопроизводствѣ. Самый порядокъ судебнаго процесса также подалъ поводъ ряду депутатовъ высказаться о желательныхъ реформахъ. Извѣстный Дерптскій депутатъ Яковъ Урсинусъ представилъ 14 мая 1768 г. обширное мнѣніе, въ которомъ онъ настаиваетъ на устройствѣ выѣздныхъ сессій судебныхъ мѣстъ, рекомендуетъ присоединить къ коронному судьѣ выборныхъ членовъ изъ мѣстныхъ дворянъ, подчеркиваетъ необходимость теоретической и практической подготовки для судей, проектируетъ двѣ мѣстныя судебныя инстанціи и требуетъ сокращенія процесса. Онъ входитъ даже въ такія подробности, какъ, напримѣръ, обязательное опубликованіе реестра дѣлъ, назначенныхъ къ слушанію [1]). Депутаты Лѣсниковъ и Кондыревъ настаивали на принятіи болѣе рѣшительныхъ мѣръ къ пресѣченію тяжущимся уклоняться отъ суда путемъ требованія поручительства, сокращенія сроковъ и т. д. [2]).

Всѣ тѣ жалобы и мысли, которыя разсѣяны по вопросу о судебной реформѣ въ наказахъ, развивались и поддерживались депутатами во время засѣданій Коммиссіи, какъ только къ этому представлялся малѣйшій поводъ.

Чтобы покончить съ положеніемъ вопроса о мѣстномъ управленіи въ Екатерининской Коммиссіи 1767 г., слѣдуетъ еще упомянуть о проектахъ, составленныхъ одною изъ частныхъ коммиссій, которыя были выдѣлены изъ большой, именно коммиссіею о государственныхъ родахъ. Такихъ проектовъ до насъ дошло нѣсколько: проектъ правамъ благородныхъ, проектъ законовъ о правахъ средняго рода государственныхъ жителей, проектъ законовъ о правахъ войскъ казачьихъ и два проекта правъ третьяго рода государственныхъ жителей, т. е. крестьянъ. Несмотря однако же на то, что депутатскіе наказы удѣляютъ довольно много вниманія вопросамъ мѣстнаго управленія и самоуправленія, составители указанныхъ проектовъ отнеслись къ заявленіямъ населенія довольно поверхностно, чтобы не сказать болѣе.

Корпоративнымъ правамъ дворянства проектъ правамъ благородныхъ посвящаетъ всего двѣ статьи, 38-ую и 39-ую, редакція которыхъ крайне неудачна: ст. 38 гласитъ: «благородные для собственныхъ и назначенныхъ законами имъ дѣлъ могутъ въ своихъ провинціяхъ съѣзжаться въ назначенное время и въ опредѣленное для того съѣзда

---

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ., т. 32, стр. 432—444.

[2]) Ibid., стр. 548, 560.

мѣсто» и 39-я: «благородные между собою избираютъ членовъ въ суды земскіе по установленному порядку» [1])

При обсужденіи проекта въ Коммиссіи была предложена иная редакція послѣдней статьи, а именно. «дворяне въ каждой провинціи, въ силу установленныхъ порядковъ, право имѣютъ, какъ къ нижнимъ и высшимъ судебнымъ мѣстамъ, такъ и вообще ко всѣмъ земскимъ службамъ своей провинціи избирать членовъ преимущественно изъ числа своихъ собратьевъ» [2]). Кромѣ того дирекціонная коммиссія предложила передать вопросъ о дворянскомъ управленіи въ другую частную коммиссію «о порядкѣ государства въ силѣ общаго права». Этимъ и ограничилось отношеніе коммиссіи къ дворянскому самоуправленію. Зато составители проекта правамъ благородныхъ приняли во вниманіе пожеланія дворянскихъ наказовъ объ учрежденіи особыхъ судовъ для привилегированнаго сословія. Суду посвящены три статьи 2-й главы: 29-я «Благородные въ дѣлахъ, до чести и жизни ихъ касающихся, судятся равными себѣ, т. е. благородными»; 30-я: «Благородный, впавши въ подозрѣніе по дѣламъ, до чести и жизни касающимся, сверхъ назначенныхъ судей, можетъ съ своей стороны назначить одного судью, кого онъ заблагоразсудитъ, и который на то самъ согласится, и можетъ представить для защищенія своего дѣла одного стряпчаго или ходатая въ предписанное законами время» и 32-ая: «Въ дѣлахъ, до чести и жизни благородныхъ касающихся, дозволяется онымъ, ежели они рѣшеніемъ суда не довольны будутъ, просить по узаконенному порядку Государя о разсмотрѣніи дѣла ихъ» [3]).

Изъ этихъ трехъ статей видно, что редакторы проекта въ вопросѣ о судѣ пошли даже дальше пожеланій дворянскихъ наказовъ. Послѣдніе просили о предоставленіи имъ судиться своимъ судомъ въ дѣлахъ маловажныхъ и «не интересныхъ», между тѣмъ проектъ распространяетъ компетенцію дворянскаго суда именно на важнѣйшія дѣла, «касающіяся жизни и чести благородныхъ». Затѣмъ ст. 32 даетъ дворянамъ весьма важное право аппеллировать на рѣшеніе суда непосредственно монарху. Характерно также постановленіе ст. 30 о правѣ подсудимаго изъ дворянъ включать въ составъ судей одного по своему усмотрѣнію и выбирать себѣ защитника.

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. XXXII, стр. 585.

[2]) Ibid., стр. 328.

[3]) Ibid., т. 32, стр. 582—584.

Проектъ законовъ о правахъ средняго рода государственныхъ жителей также очень мало посвящаетъ вниманія вопросу мѣстнаго самоуправленія. По этому проекту все городское населеніе цѣлится на три разряда, или «части». Въ составъ первой входятъ, по опредѣленію проекта, «упражняющіеся въ наукахъ и службахъ», а именно: бѣлое духовенство, ученые, «выслужившіеся», приказные служители и художники. Вторую—«торгующихъ» образуютъ· купцы, заводчики, фабриканты и содержатели морскихъ и рѣчныхъ судовъ. Къ третьей группѣ—«упражняющихся въ разныхъ приличныхъ мѣщанству работахъ» относятся. ремесленники, «просто» мѣщане и освобожденные Корпоративныя права городского населенія въ проектѣ совсѣмъ не разработаны. Нѣсколько статей его посвящены исключительно суду. По ст. 10 гл. III «Мѣщане имѣютъ право собираться и избирать себѣ по мѣщанству судей на установленномъ обрядѣ». Ст. 11 той же главы постановляетъ, что «Никто по мѣщанству судьею быть не можетъ, кромѣ мѣщанина». Затѣмъ ст. 15 выставляетъ правиломъ, что «всякій мѣщанинъ по всякимъ мѣщанскимъ дѣламъ подсуденъ мѣщанскому суду, а по прочимъ дѣламъ судится онъ, гдѣ бы нѣкая часть судей была равная ему, того ради имѣетъ онъ право въ то число представить съ своей стороны одного судью, кого онъ заблагоразсудитъ и который на то самъ согласится». Къ этой статьѣ одинъ изъ членовъ Коммиссіи, при обсужденіи проекта, сдѣлалъ весьма характерное и въ сущности совершенно противоположное по смыслу примѣчаніе: «всякій мѣщанинъ по всякимъ дѣламъ подсуденъ мѣщанскому суду, т. е. магистратамъ и ратушамъ». Суду посвящены еще двѣ статьи въ другой главѣ (7, 18 и 19 гл. VIII). По этимъ статьямъ фабриканты, заводчики, гуртовые и лавочные купцы могутъ быть избираемы и въ «начальные» судьи въ мѣщанскомъ судѣ, а лавочные, кромѣ того, въ судьи на ярмаркахъ, въ цѣновщики, старщины и въ словесные судьи [1]).

Сравнивая эти постановленія проекта правамъ средняго рода жителей съ аналогичными постановленіями проекта правамъ благородныхъ, легко замѣтить въ нихъ нѣкоторыя черты сходства. Оба сословія, и дворянское, и городское, получаютъ право выбора своихъ судей. Членамъ обоихъ предоставляется судиться судьями своего сословія, а если они подпадаютъ юрисдикціи иного суда, подсудимый можетъ назначить

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ., т. 36, стр. 182 и 202—203.

одного судью самъ изъ своего сословія. Конечно, дворянскія права шире: городское населеніе судится своимъ судомъ по проекту только между собою, тогда какъ дворяне подсудны сословному суду и по важнѣйшимъ дѣламъ, кромѣ того горожане не получили права аппелляціи непосредственно монарху. Но все же замѣтно сходство въ стремленіи ввести въ судѣ сословное начало.

О городскомъ самоуправленіи проектъ не говоритъ ничего. Нѣсколько словъ сказано только о цехахъ. Ремесленники по проекту входятъ въ составъ третьяго разряда городскихъ, жителей и «имѣютъ право по учрежденію о городахъ, сочинять цехи и избирать себѣ цеховыхъ судей». Косвенное указаніе на организацію особаго управленія ремесленниковъ находимъ въ ст. 5 гл. IX: «Ремесленники имѣютъ право быть защищаемы учрежденными правительствами въ дѣлахъ по ихъ лицамъ и ремесламъ». Очевидно, здѣсь имѣлась въ виду цеховая организація [1]).

Дошедшіе до насъ два проекта правъ крестьянъ, одинъ предварительный, составленный членомъ коммиссіи Унгеръ-Стернбергомъ, и другой, принятый коммиссіею о разборѣ родовъ государственныхъ жителей, подобно проектамъ правъ другихъ сословій, почти не затрагиваютъ мѣстнаго управленія. Оба они подчиняютъ свободныхъ крестьянъ общимъ законамъ и администраціи. «Они (т. е. государственные крестьяне), какъ въ гражданскихъ, такъ и въ криминальныхъ (sic!) дѣлахъ подвержены законамъ государственнымъ, такожъ суду и вѣдомству учрежденныхъ правительствъ» [2]), читаемъ въ первомъ, а во второмъ: «Государственные поселяне состоятъ въ вѣдомствѣ учрежденныхъ правительствъ и пользуются какъ въ гражданскихъ, такъ и въ уголовныхъ дѣлахъ общими государственными законами». Нѣкоторое указаніе на крестьянское управленіе находимъ въ ст. 16 проекта, принятаго коммиссіей. «Они (т. е. государственные поселяне) имѣютъ право для защищенія своего отъ обидъ и притѣсненій, ежели пожелаютъ, выбирать изъ дворянъ себѣ въ опекуны, и который на то согласится, можетъ во всякихъ случающихся дѣлахъ исправлять должность опекунства по учрежденію».

Оба указанные проекта касаются также и крѣпостныхъ крестьянъ. Въ отношеніи управленія крѣпостные всецѣло остаются во власти помѣщиковъ. Въ отношеніи суда устанавливаются ограниченія помѣщи-

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 36, стр. 228.

[2]) Ibid., стр. 248, 254, 278.

чьей власти. Въ дѣлахъ уголовныхъ оба проекта согласны, что крестьяне подсудны общимъ судамъ. Въ дѣлахъ же гражданскихъ первою инстанціею является выборный крестьянскій судъ—составляемый «изъ ихъ собратьевъ старшихъ деревенскихъ», по мысли перваго проекта, и устраиваемыхъ на основаніи особаго учрежденія деревенскихъ судовъ, которые должна выбирать спеціальная коммиссія, по мысли второго.

Второю инстанціею оба проекта считаютъ судъ помѣщика; третью инстанцію допускаетъ первый проектъ — уѣздный или провинціальный земскій судъ, второй же проектъ допускаетъ переносъ дѣла въ коронный судъ только въ случаѣ спора крестьянина съ лицомъ другого званія и по иниціативѣ послѣдняго [1]).

Подробнѣе всѣхъ проектовъ говоритъ о мѣстномъ управленіи проектъ законовъ о правахъ войскъ казачьихъ, хотя онъ и имѣетъ въ виду исключительно казацкое самоуправленіе. Казаки по проекту имѣютъ свое выборное управленіе и выборныхъ судей и вѣдаются только ими. Проектъ дѣлитъ всѣхъ казаковъ на двѣ категоріи: на живущихъ отдѣльными войсками въ цѣлыхъ округахъ, и на состоящихъ при крѣпостяхъ отдѣльными полками. Самоуправленіемъ собственно надѣляется одна первая категорія. Во главѣ каждаго казачьяго войска стоитъ войсковая канцелярія, подъ предсѣдательствомъ президента, назначаемаго Высочайшею властью, и нѣкотораго числа членовъ. Половина ихъ назначается правительствомъ, половина выбирается казаками. Войсковая канцелярія дѣлится на двѣ экспедиціи: гражданскую и военную. При канцеляріи полагается прокуроръ, по назначенію отъ правительства. Войсковой канцеляріи подчинены конторы, учрежденныя въ отдѣльныхъ мѣстечкахъ, для управленія частями войска. Въ составъ конторы входятъ: одинъ членъ по назначенію и нѣсколько выборныхъ отъ казаковъ мѣстечка, числомъ въ зависимости отъ количества населенія. Порядокъ выборовъ слѣдующій: всѣ казаки, состоящіе въ вѣдомствѣ данной конторы, выбираютъ на каждое вакантное мѣсто 3-хъ кандидатовъ въ члены конторы. Изъ этихъ трехъ войсковая канцелярія выбираетъ одного. Для выбора же члена канцеляріи казаки выбираютъ трехъ кандидатовъ отъ округа каждой конторы, а кандидаты, собравшись въ канцеляріи, сами выбираютъ члена. Выборы должны происходить по образцу выборовъ въ Коммиссію баллотированіемъ. Въ канце-

[1]) Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 36, стр. 259—260, 282—283.

ляріяхъ опредѣляются правительствомъ секретари и переводчики, въ конторы приказныхъ служителей и другихъ нижнихъ чиновъ опредѣляетъ войсковая канцелярія.

Независимо отъ должностей административнаго характера, на каждые 500 человѣкъ строевыхъ казаковъ проектъ предполагаетъ учредить войсковыхъ старшинъ съ значеніемъ военныхъ командировъ. «Старшины суть тѣ, которые изъ тѣхъ же казаковъ достоинствами своими и исправнымъ отправленіемъ своихъ должностей и непорочною службою сіе званіе пріобрѣли (ст. 43). Старшины пользуются нѣкоторыми привилегіями: свободою отъ тѣлеснаго наказанія, правомъ пріѣзда ко двору и правомъ просить оберъ-офицерскаго чина за военныя заслуги.

Серію проектовъ Коммиссіи 1767 года слѣдуетъ дополнить еще однимъ, хотя и составленнымъ внѣ ея, но несомнѣнно для ея законодательныхъ работъ. Это проектъ Десницкаго, относящійся къ 1768 г.[1]). Значительная часть его удѣлена мѣстному управленію.

Исходная точка автора — ученіе Монтескье о раздѣленіи властей. Законодательную власть онъ сохраняетъ за монархомъ, но допускаетъ участіе въ законодательной работѣ народнаго представительства, проектируя обратить Сенатъ въ выборное учрежденіе изъ 600—800 человѣкъ; рѣшающаго значенія Сенатъ не имѣетъ — его голосъ чисто совѣщательный. Компетенція однако же не ограничивается одними законодательными дѣлами. Она обнимаетъ и вопросы финансоваго характера (новые налоги), дѣла о войнѣ и мирѣ и частью судъ, въ качествѣ высшей инстанціи. Судебныя учрежденія, по проекту, рисуются въ слѣдующемъ видѣ. Въ 8 крупныхъ центрахъ должны быть главные суды въ составѣ генералъ-адвоката и 11 генералъ-судей. Гражданскія дѣла они должны рѣшать всѣ вмѣстѣ. Для уголовныхъ же четверо изъ нихъ должны ѣздить попарно вмѣстѣ съ генералъ-адвокатомъ, который несетъ прокурорскія обязанности, по всѣмъ провинціальнымъ городамъ каждые полгода. Рѣшеніе уголовныхъ дѣлъ не предоставляется однако же исключительно судьямъ. Въ каждомъ городѣ должны быть избраны изъ всѣхъ жителей присяжные засѣдатели въ количествѣ 15 человѣкъ. Авторъ

[1]) „Представленіе о учрежденіи законодательной, судительной и наказательной власти въ Россійской Имперіи“. Напечатано впервые въ запискахъ Академіи Наукъ 1905 г., т. VII, № 4—А. Успенскимъ.

прямо ссылается на англійское законодательство, и указываетъ, что обязанность присяжныхъ заключается въ опредѣленіи виновности подсудимаго. Кромѣ того, онъ довольно подробно останавливается на положеніи судей, подчеркивая необходимость юридическаго образованія для нихъ, настаиваетъ на независимости ихъ, требуетъ пожизненнаго назначенія, допуская апелляцію только въ Сенатъ, т. е. народному представительству, исключительно въ случаяхъ явнаго неправосудія и ограничиваетъ вмѣшательство монарха въ судебныя дѣла однимъ помилованіемъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, авторъ считаетъ необходимымъ обезпечить судей и матеріально, назначая имъ сравнительно высокое по тому времени жалованье—отъ 2000 до 2600 руб. въ годъ.

Гораздо меньше удѣляетъ Десницкій вниманія третьей власти, которую онъ называетъ «наказательною». Онъ, очевидно, разумѣетъ исполнительную власть, вручая ее воеводамъ, назначаемымъ правительствомъ, и ограничивая ихъ компетенцію исключительно полиціею безопасности и исполненіемъ судебныхъ рѣшеній. Въ помощь воеводамъ авторъ проектируетъ создать повсемѣстно особыя воинскія команды. Воеводы должны быть въ губернскихъ и крупныхъ провинціальныхъ городахъ, но подчиняются всѣ непосредственно монарху. Вмѣстѣ съ тѣмъ они отвѣтственны передъ судомъ.

Но, очевидно, авторъ чувствовалъ, что намѣченныхъ имъ учрежденій мало. Въ дополненіе къ судительной власти онъ проектируетъ еще одно учрежденіе — провинціальную канцелярію. Компетенція ея смѣшанная: это частью гражданскій судъ, по дѣламъ цѣною до 25 руб., частью административное учрежденіе, такъ какъ на него же возложенъ надзоръ за городскими постройками и за дорогами. Составъ канцеляріи намѣченъ выборный: помѣщики, однодворцы и купцы въ количествѣ 6 человѣкъ, очевидно, по выбору населенія.

Своеобразнымъ дополненіемъ теоріи трехъ властей Монтескье является у Десницкаго четвертая—гражданская власть.

По смыслу проекта это городское самоуправленіе. Въ столицахъ населеніе должно выбирать 18 дворянъ и 55 купцовъ, въ остальныхъ городахъ 5 дворянъ и 7 купцовъ на 2 года для городской службы. Служба эта безплатная, но отказываться отъ нея нельзя, подъ опасеніемъ штрафа въ 250 руб.

Компетенція городского управленія намѣчена подробнѣе для столицъ. Оно дѣлится на 6 департаментовъ по 12 чел. въ каждомъ. 1-ый вѣ-

даетъ исключительно вексельныя дѣла, 2-ой—надзоръ за дешевизною съѣстныхъ припасовъ, за мѣрами и вѣсами, 3-й—строительную полицію, 4-й—содержаніе улицъ, 5-й—сборъ пошлинъ въ пользу города, 6-ой—незначительныя судебныя гражданскія дѣла до 25 руб. Компетенція городского управленія въ другихъ городахъ, не столичныхъ, та же, но дѣленія на департаменты нѣтъ.

Этотъ проектъ Десницкаго, несомнѣнно, написанъ подъ англійскимъ вліяніемъ. Хотя авторъ и начинаетъ съ теоріи Монтескье, выдвигая на первый планъ организацію трехъ властей, но оба его дополненія ясно свидѣтельствуютъ о знакомствѣ съ англійскимъ строемъ общественной жизни. Очевидно, отъ Десницкаго не ускользнуло широкое развитіе англійскихъ муниципалитетовъ, и личныя наблюденія заставили дополнить теорію трехъ властей четвертою, которую онъ назвалъ «гражданскою», т. е. муниципальною властью. Точно также другое его дополненіе — мѣстный выборный судъ, имѣющій нѣкоторыя административныя функціи, — провинціальная канцелярія напоминаетъ отчасти англійскихъ мировыхъ судей той эпохи; характерно и ограниченіе компетенціи правительственной провинціальной администраціи однѣми исполнительными обязанностями и полиціей безопасности. Коронная администрація была слабо развита въ мѣстномъ управленіи Англіи, и, слѣдуя своему образцу, Десницкій не останавливается подробно на должности провинціальнаго воеводы.

Проектъ Десницкаго является образчикомъ академической работы своего времени. Въ немъ чувствуется сильное вліяніе политической теоріи и иностраннаго законодательства, знакомаго автору.

Въ противоположность профессорскому проекту 1768 года, шесть или семь лѣтъ спустя, въ самый разгаръ работы по составленію Учрежденія о губерніяхъ 1775 г., Екатеринѣ былъ представленъ другой проектъ, составленный на этотъ разъ администраторомъ-практикомъ, Московскимъ генералъ-губернаторомъ, кн. М. Н. Волконскимъ [1]). Проектъ этотъ несомнѣнно оказалъ извѣстное вліяніе на общій планъ губернской реформы. Онъ не разработанъ въ подробностяхъ и содержитъ бѣглый очеркъ мѣстнаго управленія до Екатерины II, а затѣмъ

---

[1]) Напечатанъ А. Н. Поповымъ въ Сб. Имп. Русс. Истор. Общ. т. 5 подъ заглавіемъ: „Проектъ кн. Волконскаго о лучшемъ учрежденіи судебныхъ мѣстъ, поданный Императрицѣ Екатеринѣ II въ 1775 г.“

въ 16-ти отдѣльныхъ пунктахъ намѣчаетъ схему необходимыхъ преобразованій.

Кн. Волконскій предполагалъ раздѣлить всю Имперію на губерніи, съ населеніемъ отъ 300 до 400.000 чел. и площадью не больше круга радіусомъ въ 100—115 верстъ. Болѣе дробнаго дѣленія онъ не намѣчаетъ, но изъ нѣкоторыхъ выраженій проекта можно заключить, что губернія дѣлится на округа болѣе мелкихъ городовъ, а эти послѣдніе въ свою очередь на станы. Во главѣ губерніи стоитъ губернаторъ, получающій не только жалованье по чину, но и особыя столовыя деньги.

Судъ отъ администраціи не отдѣляется. Все губернское управленіе слагается изъ 4 коллегій. 1-ая коллегія называется «губернская» и состоитъ изъ 4 департаментовъ: первый вѣдаетъ «сыскныя, криминальныя и полицейскія дѣла», второй—свободныхъ крестьянъ, третій—крѣпостныя дѣла и статистику населенія, четвертый—счетныя дѣла и рекрутскіе наборы. 2-ая коллегія—судебная по дѣламъ гражданскимъ; 3-я вѣдаетъ государственные доходы; 4-я—дѣла горныя, мануфактурныя и коммерческія.

Кромѣ того въ губерніи полагается одинъ магистратъ съ подчиненными ему ратушами въ городахъ.

Въ первой губернской коллегіи предсѣдательствуетъ губернаторъ и по отношенію къ ней является прямымъ начальникомъ. По отношенію же къ остальнымъ тремъ коллегіямъ и магистрату онъ имѣетъ только права надзора.

Въ городахъ полагается земскій судья, а ниже его въ каждомъ стану коммисаръ по выбору дворянства. Компетенція коммисара—мелкія судебныя дѣла стоимостью до 100 руб. Аппелляція идетъ къ земскому судьѣ. Послѣдній въ то же время вѣдаетъ дорожное дѣло и земскую полицію. Очевидно, авторъ проекта имѣлъ въ виду объединить городское управленіе съ уѣзднымъ, а уѣзды подѣлить на станы. Судъ и администрація слиты воедино. Выборное начало допущено только для низшей должности коммиссара.

Въ каждую губернію кн. Волконскій считаетъ необходимымъ назначить батальонъ пѣхоты и 2 эскадрона гусаръ для охраненія порядка.

Личный составъ мѣстныхъ учрежденій и ихъ содержаніе должны быть опредѣлены особыми штатами.

Въ связи съ реформою мѣстнаго управленія проектъ намѣчаетъ упраздненіе коллегій и увеличеніе департаментовъ Сената.

Оба изложенные проекта характерны, какъ показатели настроенія Екатерины въ разные моменты ея царствованія. Въ 1768 г. одинъ изъ отцовъ русской юриспруденціи профессоръ Десницкій подаетъ ей проектъ почти конституціонный, пропитанный идеями современной политической доктрины и составленный подъ вліяніемъ передовыхъ началъ англійскаго права. Въ 1775 г. администраторъ практикъ, генералъ-губернаторъ кн. Волконскій подаетъ другой проектъ, гдѣ нѣтъ и тѣни вліянія политическихъ ученій эпохи, а иноземное законодательство сказывается развѣ только въ терминологіи. Оба автора не могли не отдавать себѣ отчета, для кого они пишутъ, и не считаться со взглядами того лица, которому они намѣревались представить свои труды. Одинъ писалъ для автора Наказа, другой — для автора Учрежденія о губерніяхъ. Нѣсколько отвлеченный идейный характеръ проекта Десницкаго отвѣчаетъ настроенію Екатерины въ моментъ разгара увлеченія законодательной Коммиссіей. Практическій характеръ проекта Волконскаго соотвѣтствуетъ дѣловому настроенію ея въ 1775 г.

Что проектъ Волконскаго оказалъ извѣстное вліяніе на актъ 7 ноября 1775 г.,—объ этомъ рѣчь впереди. Но и проектъ Десницкаго не прошелъ безслѣдно. Нѣкоторыя идеи его· отдѣленіе суда отъ администраціи, выборное начало въ организаціи государственныхъ учрежденій, выдѣленіе городского управленія въ особую отрасль администраціи—нашли себѣ выраженіе въ законодательныхъ актахъ эпохи 1775—1785 г.г.

Да и кромѣ проекта, вѣроятно, Десницкій принималъ участіе въ законодательныхъ работахъ Екатерины. Пока роль его не выяснена. Но считаясь съ такими фактами, какъ интересъ Екатерины къ англійскимъ учрежденіямъ, въ частности изученіе ею Блэкстона при незнаніи англійскаго языка, переводъ знаменитыхъ Комментарій Десницкимъ, по ея повелѣнію, на русскій языкъ, а съ другой стороны знакомство послѣдняго съ Англіею, гдѣ онъ учился и жилъ, едва-ли будетъ ошибкою предположить, что Екатерина пользовалась знаніями и трудами профессора въ своихъ законодательныхъ работахъ. Она умѣла выбирать себѣ помощниковъ и пользоваться ими.

Таковы были нужды, взгляды, пожеланія и идеалы той общественной среды, съ которой приходилось считаться Екатеринѣ, и для которой она взялась за трудное дѣло реформы мѣстнаго управленія. Эти взгляды преломились, какъ въ фокусѣ, въ головѣ самой Императрицы,

прошли черезъ реторту ея сознанія и вызвали къ жизни рядъ законодательныхъ актовъ.

Поэтому для полноты выясненія факторовъ, оказавшихъ вліяніе на реформу, необходимо остановиться теперь на тѣхъ идеяхъ, которыя занимали Екатерину, и за проведеніе которыхъ въ жизнь она такъ горячо взялась, по крайней мѣрѣ, въ началѣ своего царствованія. Анализъ этихъ идей необходимъ уже потому, что онѣ составляютъ антитезу практическимъ, совершенно чуждымъ отвлеченной мысли, стремленіямъ и пожеланіямъ русскаго общества и представляютъ собою силу, противоположную требованіямъ дѣйствительной жизни, сказавшимся въ Коммиссіи 1767 года. Реформа мѣстнаго управленія, произведенная Екатериною, есть какъ бы результатъ взаимодѣйствія двухъ силъ: желаній населенія и идей Императрицы. Не зная политическихъ взглядовъ законодательницы, нельзя сплошь и рядомъ уяснить себѣ, въ силу какихъ причинъ въ томъ или иномъ вопросѣ она отступила отъ опредѣленно выраженныхъ желаній окружающаго общества, отъ опыта, подсказаннаго житейской практикой, и завѣтовъ исторіи. Съ другой стороны, только политическая доктрина Екатерины подчасъ объясняетъ нѣкоторыя нововведенія, о которыхъ не говорили депутаты въ своихъ наказахъ, и которые были не извѣстны исторіи нашего мѣстнаго управленія.

Самымъ крупнымъ произведеніемъ Екатерины II, которое полнѣе другихъ выражаетъ ея политическое міровоззрѣніе, является знаменитый Наказъ, данный Коммиссіи о сочиненіи проекта новаго уложенія [1]). Хотя позднѣе Екатерина и называла Наказъ болтовней [2]), но врядъ ли, сочиняя его и вручая съ такою торжественностью Коммиссіи 1767 г., она придерживалась того же мнѣнія. Для насъ этотъ памятникъ тѣмъ больше имѣетъ значенія, что онъ оказалъ большое вліяніе на членовъ Коммиссіи 1767 года и на позднѣйшее Екатерининское законодательство.

Какъ извѣстно, по содержанію своему Наказъ далеко не является самостоятельнымъ произведеніемъ. Екатерина, впрочемъ, этого и не скрывала, признаваясь въ письмѣ Вольтеру, что она «обобрала президента Монтескье», Въ данномъ случаѣ она имѣла въ виду книгу послѣдняго: «De l'ésprit des lois». которая, по ея выраженію, была для нея моли-

---

[1]) Полн. Собр. Зак. № 12.949, Частное изд. Пантелѣева 1893 г.

[2]) См. напр. письмо къ Гримму въ Сборн. Русс. Ист. Общ. т. XXII, ст. 39.

твенникомъ. Но это признаніе не вполнѣ точно. По справедливому указанію одного изъ современныхъ изслѣдователей [1]), дѣло далеко не ограничивается передачей идей французскаго философа, хотя бы и съ нѣкоторыми модификаціями; не говоря уже о Беккаріа, такъ какъ заимствованія у него относятся главнымъ образомъ къ судопроизводству и уголовному праву, необходимо прибавить еще нѣмецкихъ государствовѣдовъ-полицеистовъ—Бильфельда и Юсти. Сочиненія Бильфельда даже были переведены, по приказанію и выбору Екатерины, на русскій языкъ. Установленіе этого факта, вліянія на Наказъ господствовавшей въ то время въ Германіи теоріи государственнаго права, сдѣлано только въ самое послѣднее время и въ значительной мѣрѣ облегчаетъ пониманіе какъ тѣхъ отступленій отъ идей автора «De l'ésprit des lois», такъ и модификацій ихъ, сдѣланныхъ авторомъ Наказа. Поэтому для пониманія идей послѣдняго необходимо имѣть въ виду не только общее міровоззрѣніе и политическіе взгляды энциклопедистовъ, но и теоріи ихъ восточныхъ сосѣдей, нѣмецкихъ камералистовъ, преемниковъ Хр. Вольфа и комп.

Не останавливаясь на характеристикѣ просвѣтительной философіи XVIII столѣтія, такъ какъ это вывело бы насъ далеко за предѣлы настоящаго труда, ограничимся указаніемъ на одну черту ея, справедливо отмѣченную современнымъ изслѣдователемъ [2]). Новый періодъ исторіи философіи права знаменуется борьбою за политическую свободу. Начинаясь тотчасъ вслѣдъ за окончаніемъ борьбы за религіозную свободу, съ середины XVII вѣка, онъ обнимаетъ два столѣтія, доходя до половины XIX-го. Характерною чертою всего процесса развитія политической мысли въ этомъ періодѣ является сперва отрицательное отношеніе къ существующему общественному и государственному строю и стремленіе отыскать тотъ естественный порядокъ, отъ котораго исторія отклонила человѣчество. Этотъ естественный порядокъ долженъ проявляться во всемъ, и возстановленіе его по отношенію къ государству выражается въ созданіи такихъ учрежденій, которыя удовлетворяли бы чистымъ требованіямъ разума, а не были бы результатомъ исторической преемственности.

Практически столкновеніе двухъ началъ: историческаго—въ лицѣ

---

[1]) Чечулинъ—объ источникахъ Наказа (Журн. М-ва Нар. Просв., 1902 г. апрѣль).

[2]) Шершеневичъ—Исторія философіи права, стр. 393—394.

установившихся въ существовавшихъ государствахъ учрежденіяхъ, и новаго—раціоналистическаго, стремившагося смести эти учрежденія съ лица земли, должно было кончиться борьбою; борьба достигаетъ кульминаціоннаго пункта въ моментъ французской революціи. Крайности послѣдней вызываютъ реакцію, которая знаменуетъ переломъ въ этомъ періодѣ развитія политической мысли. Раціонализмъ смѣняется на почвѣ политики теоріею легитимизма, а въ наукѣ—исторической школой, и проблема сводится уже къ отысканію историческихъ устоевъ для государственныхъ учрежденій.

Итакъ отрицательное отношеніе къ окружающему и отысканіе новыхъ началъ организаціи всего государственнаго и общественнаго строя — таковы двѣ наиболѣе характерныя черты политической мысли Запада въ XVIII ст.

Расцвѣтъ французской политической литературы въ лицѣ ея первостепенныхъ корифеевъ Вольтера, Монтескье, Руссо, за которыми шла цѣлая плеяда другихъ талантливыхъ писателей — достаточно вспомнить Даламбера, Дидро, Гельвеція, Гольбаха — не могъ не отразиться въ Россіи. Во второй половинѣ XVIII столѣтія русскіе люди, по справедливому замѣчанію историка Соловьева [1]), въ своей новой исторіи перешли уже въ другой періодъ своего развитія. Время, такъ сказать, дѣтское, школьное ученіе у европейцевъ, къ которому понуждалъ ихъ Великій Петръ, уже прошло. Наступаетъ пора болѣе сознательнаго и болѣе свободнаго отношенія къ Западу. Образованная часть русскаго общества съ жадностью набрасывается на изученіе европейской литературы: страсть къ чтенію, къ переводамъ, къ попыткамъ создать свою литературу охватываетъ русскихъ людей. Одни усваиваютъ себѣ исключительно внѣшнія формы, только слѣдуя модѣ и не желая отстать отъ вѣка. Другихъ увлекаетъ отрицательная сторона—колеблются религіозныя и нравственныя убѣжденія. Третьи, наконецъ, относятся осторожнѣе, критически смотрятъ на весь блестящій фейерверкъ идей просвѣтительной философіи и, отдавая имъ должную дань уваженія и поклоненія, заимствуютъ то, что считаютъ болѣе подходящимъ.

Къ послѣднимъ принадлежала и Екатерина. Еще великой княгиней, въ моментъ начавшагося при Елизаветѣ увлеченія всѣмъ французскимъ, она была въ числѣ горячихъ поклонниковъ новыхъ теченій французъ-

[1]) Исторія Россіи т. XXVI, стр. 179.

ской мысли. Блескъ ума Вольтера ослѣпилъ молодую женщину, и съ первыхъ же лѣтъ своего вступленія на престолъ Екатерина ищетъ войти съ нимъ въ сношенія. Съ другой стороны, колоссальное вліяніе, которымъ пользовался Фернейскій философъ на общественное мнѣніе, заставляетъ Екатерину искать его поддержки въ томъ непрочномъ положеніи, въ которомъ она находилась послѣ переворота 28 іюня. Обѣ причины одинаково вели къ сближенію, и мы видимъ, какъ постепенно два великіе современники сходятся и познаютъ другъ друга. Огромная переписка ихъ, продолжавшаяся много лѣтъ, свидѣтельствуетъ объ этомъ. Екатерина подробно сообщаетъ философу о своихъ дѣйствіяхъ—знакомитъ его со своимъ Наказомъ, съ Учрежденіемъ о губерніяхъ и т. д. Въ отвѣтъ Вольтеръ распространяетъ по всему свѣту славу Екатерины, называетъ ее Семирамидой и создаетъ ей репутацію философа на тронѣ.

Вслѣдъ за Вольтеромъ начались сношенія Екатерины съ другими энциклопедистами. Знаменитый Даламберъ получаетъ предложеніе взять на себя воспитаніе наслѣдника. Дидро, подъ предлогомъ покупки библіотеки, получаетъ 15.000 ливровъ и пожизненную пенсію въ 1.000 фр.

Но, очевидно, одной отрицательной критики Вольтера для Екатерины было недостаточно. Вступивъ на престолъ и сознавая необходимость крупныхъ реформъ во всемъ управленіи государствомъ, она не могла удовольствоваться исключительно отрицательнымъ отношеніемъ къ существующему и тѣми высокими, но отрывочными идеями, которыя высказывалъ великій философъ. Для созданія новаго, самостоятельнаго, оригинальнаго, политическаго ученія у нея не было ни подготовки, ни времени, ни силъ. Надо было, слѣдовательно, взять что-либо чужое, но такое, что болѣе или менѣе подходило бы къ тогдашнему положенію Россіи. Такимъ политическимъ ученіемъ и явилась для Екатерины доктрина Монтескье. Сочиненіе послѣдняго «De l'ésprit des lois» вышло въ свѣтъ въ 1748 г. и слишкомъ прогремѣло въ свое время, чтобы остаться неизвѣстнымъ въ Россіи. Несомнѣнно, Екатерина была знакома съ нимъ еще великой княгиней, но настоящая пора приложить на практикѣ идеи французскаго президента наступила для нея лишь со времени государственнаго переворота 1762 г. Теперь уже надо было не только осуждать, но и строить. И вотъ, собираясь совершить неслыханное дѣло — созвать вновь чуть не сто лѣтъ не собиравшееся народное представительство, Екатерина начинаетъ подготовлять себя къ великой реформѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ она хочетъ приготовить и для буду-

щаго законодательнаго собранія руководство, пользуясь которымъ оно могло бы перестроить заново весь укладъ жизни тогдашней Россіи. Это руководство получаетъ названіе «Наказа коммиссіи для сочиненія проекта новаго уложенія».

Естественно возникаетъ вопросъ, почему на Екатеринѣ не отразилось вліяніе третьяго корифея французской политической литературы XVIII-го вѣка—Ж. Ж. Руссо. Несомнѣнно, конечно, она была знакома съ его произведеніями, хотя главнѣйшее его сочиненіе, гдѣ полнѣе всего выражены его политическіе взгляды «Contrat social» вышло въ свѣтъ въ довольно неудобное для Екатерины время, въ 1762 г. Но страстная проповѣдь демократа Руссо врядъ-ли могла придтись по вкусу самодержавной государынѣ, тѣмъ болѣе, что какъ разъ въ это время для нея прошла пора политическихъ мечтаній, а наступилъ моментъ активнаго дѣйствія. Разсудительный, ученый, спокойный Монтескье оказывался болѣе подходящимъ. Къ тому же и сочиненіе его оставляло впечатлѣніе болѣе солиднаго въ научномъ смыслѣ труда, чѣмъ страстныя, но подчасъ неясныя, запутанныя и противорѣчивыя проповѣди Руссо.

Но даже и Монтескье былъ слишкомъ рѣшителенъ для Екатерины. Политическая доктрина его достаточно извѣстна, чтобы надо было ее излагать здѣсь. Ограничимся однимъ общимъ указаніемъ на руководящую мысль Монтескье.

Основная идея книги «De l'ésprit des lois» — отысканіе такого государственнаго строя, который обезпечивалъ бы политическую свободу. Для этой цѣли авторъ всесторонне изслѣдуетъ различныя формы государственнаго устройства, разбираетъ вопросы о зависимости послѣдняго отъ внѣшнихъ условій, климата, почвы и т. п., и для этого же строитъ свою знаменитую теорію раздѣленія властей. Идеализированный государственный строй Англіи, гдѣ Монтескье видѣлъ практическое осуществленіе начала раздѣленія властей и политическую свободу—вотъ конечный итогъ его доктрины. Это была первая попытка теоріи конституціоннаго государства, въ формѣ монархіи, ограниченной народнымъ представительствомъ.

Возникаетъ невольно вопросъ: могла-ли самодержавная императрица раздѣлять такую доктрину? Какъ бы ни были по своему времени гуманны и либеральны идеи Екатерины, до идеи ограниченной монархіи она не доходила никогда. Даже созывая свою законодательную коммис-

сію и слѣдуя такимъ образомъ мысли Монтескье объ осуществленіи законодательной власти при посредствѣ народнаго представительства, Екатерина съ самаго начала устранила изъ компетенціи Коммиссіи вопросъ о формѣ правленія. Наказъ рѣшаетъ его разъ навсегда безповоротно въ пользу самодержавія, и члены Коммиссіи поднимать его не имѣли права. Въ теченіе всего царствованія Екатерина ревниво оберегаетъ свою самодержавную власть, видя посягательство на нее, напр., въ извѣстномъ проектѣ Императорскаго Совѣта, составленномъ Панинымъ или даже въ правахъ Сената, раздѣленіе котораго на департаменты, несомнѣнно, имѣло цѣлью умалить политическое значеніе этого учрежденія. При такихъ условіяхъ позволительно усомниться въ искренности заявленія Екатерины, что книга Монтескье была для нея «молитвенникомъ». Или, можетъ быть, это былъ такой молитвенникъ, который хранятъ съ почтеніемъ въ кіотѣ, иногда читаютъ, рѣже понимаютъ и предписаній котораго никогда не исполняютъ.

Вліяніе Монтескье на политическіе взгляды Екатерины сдѣлалось общимъ мѣстомъ въ нашей литературѣ, но любопытный вопросъ о степени этого вліянія и о примиреніи ученія о конституціонномъ государствѣ съ самодержавными взглядами императрицы едва затронутъ въ самое позднѣйшее время [1]). А между тѣмъ, только съ этой точки зрѣнія и можно установить, что именно заимствовано у Монтескье, что у другихъ и какихъ именно писателей.

Основное положеніе Наказа въ вопросѣ о формѣ государственнаго устройства Россіи—необходимость и польза самодержавія (ст. 9). Это начало развивается наказомъ довольно подробно и подкрѣпляется рядомъ соображеній. Тутъ не забыта и традиціонная теократическая основа абсолютизма (ст. 625), и соображенія практическія и отвлеченныя. Конечное же оправданіе самодержавію Наказъ видитъ въ его цѣли, которую онъ опредѣляетъ, какъ общее благо (ст. 13). Эта идея общаго блага находитъ себѣ дальнѣйшее развитіе въ представленіи о патримоніальномъ характерѣ государственной власти (ст. 452) и о распространеніи дѣйствія ея на различныя стороны матеріальнаго и духовнаго благосостоянія подданныхъ (ст. 346 и 539). Коротко сказать, Наказъ стоитъ въ данномъ случаѣ на точкѣ зрѣнія теоріи просвѣщеннаго абсолютизма.

[1]) Тарановскій — Политическая доктрина въ Наказѣ Императрицы Екатерины II, 1903 г.

Эта теорія просвѣщеннаго абсолютизма не была новостью для Россіи. Еще Петръ Великій, увлекаясь, подобно Екатеринѣ, западно-европейскими идеями, стремился создать изъ Россіи рационально-устроенный Polizeistaat —Идея законномѣрнаго управленія впервые была провозглашена Петромъ. Екатерина шла только по его слѣдамъ. Но она первая остановилась на выясненіи общаго характера самыхъ законовъ. Разъ правительство ставитъ себѣ высокія просвѣтительныя задачи, руководствуясь идеею общаго блага, оно должно установить извѣстныя общія правила своей дѣятельности и не можетъ ограничиваться требованіемъ одного внѣшняго исполненія закона. Къ послѣднему уже предъявляются требованія внутренней справедливости Критеріемъ этой справедливости является забота правительства о духовномъ и матеріальномъ благосостояніи народа и цѣль законовъ опредѣляется Наказомъ: «сдѣлать самое большее спокойствіе и пользу людямъ, подъ сими законами живущимъ» (ст. 42—44).

Столь широкая цѣль расширяетъ до крайнихъ предѣловъ сферу дѣйствія закона. Можно сказать, что съ точки зрѣнія этой цѣли почти не останется жизненныхъ отношеній, которыя не подлежали бы законодательной регламентаціи Наказъ такъ и дѣлаетъ: его опредѣленія границъ законодательной дѣятельности крайне не ясны. «Ничего не должно запрещать законами, кромѣ того, что можетъ быть вредно или каждому особенно, или всему обществу. Всѣ дѣйствія, ничего такого въ себѣ не заключающія, ни мало не подлежатъ законамъ» (ст. 41—42).

Исходя изъ такого понятія о законѣ, Екатерина кладетъ законность въ основаніе всего самодержавнаго строя. Усваивая мысль Монтескье, что различіе монархіи отъ деспотіи кроется въ «просвѣщеніи монарха», и что просвѣтительная задача составляетъ для монарха нравственную сдержку, которой не достаетъ деспоту, Екатерина настаиваетъ на самоограниченіи власти ею же самою установленными нормами. Дальнѣйшее развитіе начала самоограниченія выражается въ устраненіи монарха отъ непосредственнаго управленія всѣми государственными дѣлами, въ ограниченіи сферы его дѣятельности исключительно однимъ законодательствомъ и въ созданіи цѣлой системы правительственныхъ учрежденій, основанныхъ на законѣ и руководствующихся въ своей дѣятельности только закономъ. Система учрежденій дополняется особымъ «хранилищемъ законовъ», на обязанности котораго лежитъ представленіе монарху о противорѣчіяхъ въ законѣ. Такимъ образомъ вся си-

стема представляетъ самодержавнаго государя, а подъ нимъ рядъ чисто бюрократическихъ учрежденій. Дѣятельность послѣднихъ ограничена закономъ, исходящимъ отъ монарха, но понятіе закона настолько широко, что имъ охватываются всѣ сферы дѣятельности человѣка, а конечная цѣль монархіи—общее благо—настолько неопредѣленна, что даетъ просторъ произволу и личному усмотрѣнію властителя. Въ итогѣ получается безъисходный кругъ: законъ исходитъ отъ монарха, и отъ него же зависятъ учрежденія, исполняющія законъ. Надзоръ за законностью лежитъ на тѣхъ лицахъ, дѣятельность которыхъ нормируется закономъ. Самостоятельной силы, которая не зависѣла бы ни отъ монарха, ни отъ учрежденій и имѣла бы контролирующее значеніе, нѣтъ. Остается исключительно нравственный характеръ монархіи, а законность въ смыслѣ правомѣрности власти превращается въ пустой звукъ.

Спрашивается, насколько все это походитъ на ученіе Монтескье. Не говоря уже о конечной цѣли «De l'ésprit de lois», а беря только тѣ мѣста книги, гдѣ авторъ говоритъ о монархіи ,т. е. описываетъ и анализируетъ существующее, вовсе не ставя его своимъ идеаломъ, легко замѣтить, что доктрина Наказа мало что имѣетъ общаго со своимъ источникомъ. Монтескье въ 4-й главѣ II-й книги, говоря о монархіи, имѣетъ въ виду исключительно сословную монархію и считаетъ политическія привилегіи сословій именно тѣми сдержками, которыя отличаютъ монархію отъ деспотіи. Даже религію онъ не считаетъ достаточной силой въ роли умѣряющаго элемента. Необходима политическая сила церкви, которая должна имѣть также свои привилегіи, какъ и другія сословія. Тѣмъ менѣе придаетъ онъ значенія нравственнымъ основамъ монархіи. Психологическою основою ея онъ считаетъ не нравственную задачу—достиженіе общаго блага населенія—а «честь» въ смыслѣ честолюбія отдѣльныхъ сословій, которыя, преслѣдуя свои личные интересы, умѣряются и сдерживаются посредствующей силой власти монарха. Въ этомъ смыслѣ понятно и его изреченіе «point de monarque, point de noblesse», т. е. что нѣтъ сословныхъ различій, нѣтъ и монархіи. Сословность, по мысли Монтескье,—основное условіе монархіи и коренное отличіе ея отъ деспотіи.

Весьма понятно, что Екатерина, строя свою политическую доктрину, не могла подчиниться той конструкціи монархіи, которую даетъ французскій мыслитель. Вся предшествующая исторія Россіи не давала основъ

для сословной монархіи. Древняя Россія сословій не знала. Сословное начало насаждается у насъ сверху, актами правительственной власти. У насъ не было сословій въ смыслѣ такихъ общественныхъ корпорацій-которыя могли бы противопоставить какія-либо свои права правамъ монарха. Раздѣленіе населенія на чины, разложеніе государственнаго «тягла» на отдѣльные классы исходило отъ правительства и обусловливалось общегосударственными потребностями. Начало законности, въ смыслѣ установленія извѣстнаго порядка, обусловливалось не борьбою отдѣльныхъ общественныхъ корпорацій, а объективнымъ требованіемъ жизни. Законность не была ограниченіемъ власти, а ея собственнымъ созданіемъ. Поэтому и сословное начало, которое начинаютъ у насъ водворять въ XVIII в., получаетъ иную окраску, чѣмъ на Западѣ. Сословныя перегородки создаетъ правительство, распредѣляя въ Московскомъ періодѣ различныя «тягла», а въ XVIII-мъ столѣтіи желая подражать Европѣ. Поэтому Екатеринѣ, если бы она и хотѣла построить сословную монархію, надо было бы сперва создать самыя сословія; а въ ея время они еще не были и организованы.

Кромѣ того, отъ проницательнаго ума Екатерины не могло ускользнуть, что даже умѣренный либерализмъ Монтескье не мирится съ абсолютизмомъ. Конечный идеалъ его все-таки былъ ясенъ, а ограниченная монархія не могла улыбаться самодержавной государынѣ. Но и сословная монархія Монтескье кроетъ въ себѣ реальныя ограниченія власти; это не могло быть пріятно Екатеринѣ. Весьма понятно, что въ этомъ случаѣ она отказалась отъ идей своего учителя.

Однако надо было ихъ чѣмъ-нибудь замѣнить. Екатерина обращается тогда къ другому источнику, изъ котораго русская политическая литература уже разъ почерпнула свои идеи въ лицѣ Ѳеофана Прокоповича въ его «Правдѣ воли монаршей». Рѣчь идетъ о нѣмецкой наукѣ, въ средѣ которой безраздѣльно господствовала школа полицеистовъ, у которыхъ свобода отступала на второй планъ, а впереди ставилась цѣль всесторонняго благосостоянія народа, достигаемаго и при сохраненіи политическихъ основъ стараго порядка. Конструкція государственнаго строя у этой школы, видными представителями которой въ данный моментъ были Бильфельдъ и Юсти, выражается въ формѣ Beamtenstaat'a—бюрократическаго государства, гдѣ самодержавный монархъ осуществляетъ задачи просвѣщеннаго абсолютизма посредствомъ системы бюрократически организованныхъ подзаконныхъ учрежденій.

Такого рода конструкція какъ нельзя болѣе подходила къ положенію Екатерины, и, естественно, она ухватилась за сочиненія Бильфельда. Въ нихъ и заключается второй источникъ политической доктрины Наказа. Бюрократической монархіи у Монтескье нѣтъ, но ее хорошо знаетъ Бильфельдъ, и имъ Екатерина дополняетъ и замѣняетъ то, чего нѣтъ и что ей не нравится въ «молитвенникѣ».

Если при разборѣ политической доктрины Екатерины остановиться на одномъ Наказѣ, окажется весьма мало данныхъ, чтобы судить о ея воззрѣніяхъ на мѣстное управленіе. За исключеніемъ общихъ фразъ о «среднихъ властяхъ» и коротенькой главы о городахъ, Наказъ почти не касается этого вопроса. Отчасти это объяснимо характеромъ Наказа, который даетъ только общія положенія, не касаясь подробностей, отчасти содержаніемъ его источниковъ. Ни Монтескье, ни Бильфельдъ не касаются мѣстнаго управленія. Въ четырехъ томахъ «Institutions politiques» послѣдняго этому вопросу не отведено ни одного параграфа. А между тѣмъ русская дѣйствительность именно требовала реформы мѣстнаго управленія. Депутатскіе наказы 1767 г. громко заявили о неотложности коренныхъ измѣненій провинціальной администраціи. Зло требовало радикальнаго леченія, и Пугачевскій бунтъ черезъ 7 лѣтъ послѣ созыва Коммиссіи подтвердилъ увлеченной внѣшней политикой Государынѣ, что необходимо серьезно приняться за дѣло упорядоченія того хаоса, который царилъ въ областномъ управленіи. Наступаетъ, по выраженію Милюкова, второй періодъ «легисломаніи» Екатерины. Въ 1775 г., тотчасъ вслѣдъ за усмиреніемъ Пугачевскаго бунта, она издаетъ свое знаменитое Учрежденіе о губерніяхъ. Какъ извѣстно, актъ этотъ былъ раздѣленъ на 2 части: первая вышла въ 1775 г., вторая въ 1780 г. Затѣмъ черезъ два года издается въ дополненіе къ губернскимъ учрежденіямъ Уставъ благочинія, а еще черезъ три, въ 1785 г.— Жалованная грамота дворянству и городамъ. Эти три, или вѣрнѣе четыре, акта, считая отдѣльно грамату дворянству и городовое положеніе, составляютъ центръ Екатерининской реформы, и ими нѣкоторые изслѣдователи датируютъ поворотный пунктъ въ исторіи нашего мѣстнаго управленія. Остановимся пока на отношеніи этихъ законодательныхъ памятниковъ къ политической доктринѣ Екатерины, на ихъ идейномъ элементѣ.

Идейный элементъ Учрежденія о губерніяхъ уже отмѣченъ въ нашей литературѣ. Черновыя рукописи этого акта и городового положе-

нія даютъ возможность прослѣдить вліяніе на нихъ иного авторитета, чѣмъ тѣ, которые послужили источникомъ Наказа. Теперь на сцену выступаетъ англичанинъ Блэкстонъ со своими комментаріями на англійскіе законы. Екатерина нашла, наконецъ, подходящій источникъ для теоретической стороны своей реформы.

Въ сущности говоря, источникъ этотъ прежній. По справедливому замѣчанію Глассона [1]), Блэкстонъ не даетъ никакой самостоятельной теоріи. Онъ заимствуетъ идеи того же Монтескье, Руссо и др. ему извѣстныхъ писателей, мало заботясь о томъ, чтобы сгладить противорѣчія и примирить различныя воззрѣнія. Для него выше всего установившійся порядокъ, и въ историческомъ прецедентѣ Блэкстонъ ищетъ оправданія всякому существующему явленію, готовый подчинить теорію факту. Но теперь Екатеринѣ мало дѣла до абстрактной истины. Ей нуженъ практическій руководитель, и она въ изобиліи черпаетъ изъ новаго источника, какъ когда-то выписывала страницы изъ Монтескье. Однако есть и разница въ пріемахъ заимствованія. Изъ французскаго мыслителя она прямо переводила цѣлые параграфы въ свой Наказъ. Изъ комментарій Блэкстона она ничего не списываетъ дословно. Двѣнадцатилѣтній опытъ царствованія показалъ необходимость осторожнѣе писать законы.

Теоретическій элементъ для реформы мѣстнаго управленія, котораго Екатерина не могла найти ни у Монтескье, ни у Бильфельда, ни у другихъ знакомыхъ авторитетовъ, она нашла у Блэкстона. Тотъ же Глассонъ справедливо отмѣчаетъ, что важнѣйшую сторону Блэкстоновыхъ комментарій составляетъ анализъ дѣйствовавшаго въ его время англійскаго права. А въ XVIII ст., какъ извѣстно, сущность всего англійскаго мѣстнаго управленія сводилась къ управленію страною посредствомъ помѣстнаго дворянства—джентри.

Понятное дѣло, что, имѣя на практикѣ потребность заняться реформою провинціальной администраціи и, съ другой стороны, зная изъ дворянскихъ наказовъ Коммиссіи 1767 г. пожеланія высшаго сословія въ этомъ вопросѣ,—Екатерина съ радостью должна была ухватиться за Блэкстоновы комментаріи. Англійскіе порядки совпадали съ стремленіями Екатерининскаго дворянства, и англійскій писатель давалъ доста-

---

[1]) Glasson — „Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre", т. V 1883 г., p. 396—403.

точно теоретическаго элемента, чтобы обосновать реформу. Екатерина такъ и поступаетъ. Составленные коммиссіею проекты почти не касаются вопросовъ мѣстнаго управленія; наоборотъ, наказы даютъ въ этомъ отношеніи достаточно матеріала, хотя и разрозненнаго. Опираясь на Блэкстона, Екатерина строитъ свою систему дворянскаго и городского самоуправленія.—Тѣ же наказы и пренія въ коммиссіи вопіютъ о реформѣ суда. Но ихъ проекты и пожеланія сбивчивы и противорѣчивы. Екатерина руководится Блэкстоновой идеей суда равныхъ и создаетъ систему сословныхъ судовъ. Независимо отъ системы общихъ судовъ она заимствуетъ у англійскаго писателя идею совѣстнаго суда — court de l' équité, основною задачею котораго является смягченіе суроваго закона въ отдѣльныхъ случаяхъ. Наконецъ, самое объясненіе реформы во введеніи къ учрежденію о губерніяхъ написано подъ несомнѣннымъ вліяніемъ Блэкстона [1]). И въ позднѣйшее время, уже послѣ изданія Учрежденія о губерніяхъ, Екатерина не переставала изучать Блэкстона. Сохранился обширный трудъ ея, нѣчто вродѣ общаго уложенія, куда должны были войти всѣ части законодательства [2]). Эта работа испещрена помѣтками на поляхъ со ссылками на Блэкстона. Кромѣ того есть спеціальный трудъ Екатерины «Выписки изъ Блэкстона», весьма обширный, опять-таки съ отмѣтками и ссылками, но на русское законодательство [3]). Хотя обѣ работы относятся къ періоду послѣ 1775 года, но изъ письма ея Гримму 4 августа 1776 года видно, что она втеченіе нѣсколькихъ лѣтъ до того изучала Блэкстоновы комментаріи.

Но, повидимому, въ этомъ второмъ періодѣ «легисломаніи» Екатерины дѣло не ограничивалось заимствованіями, хотя бы и идейными, изъ одного источника. Какъ въ первомъ періодѣ наиболѣе виднымъ источникомъ былъ Монтескье, такъ во второмъ имъ является Блэкстонъ. Въ то же время оба они не исключаютъ источниковъ второстепенныхъ. Въ частности, въ отношеніи одного изъ законодательныхъ актовъ второго періода—Городового Положенія 1785 г. вопросъ этотъ теперь

---

[1]) Милюковъ, Очерки по исторіи русской культуры, ч. III, вып. 2, стр. 323 (1903 г.).

[2]) Дѣло Государ. Арх. разр. X № 17.

[3]) Рукопись эта хранится въ Архивѣ Кабинета Его Величества. Подр. см. Русс. Арх. 1908 г. № 6—„Новонайденный трудъ Екатерины Великой“ С. Н. Кологривова.

выясненъ. А. А. Кизеветтеръ въ своемъ послѣднемъ трудѣ [1]) положительно доказалъ, на основаніи архивныхъ данныхъ, что актъ этотъ заимствованъ не только въ смыслѣ вліянія идей, но даже просто въ формѣ прямой переписки ряда статей, съ нѣкоторыми, конечно, измѣненіями, изъ иностраннаго законодательства. Наиболѣе видная роль выпала здѣсь на долю остзейскихъ, а за ними шведскихъ законовъ. Замѣтно отчасти вліяніе прусскаго муниципальнаго права и нѣкоторая доля вліянія права магдебургскаго въ той формѣ его, какъ оно примѣнялось въ Малороссійскихъ городахъ [2]). Приблизительно къ тѣмъ же результатамъ приводитъ анализъ Учрежденія о губерніяхъ. Ниже мы остановимся на этомъ подробнѣе.

Практическое осуществленіе программы заставило искать и практическихъ источниковъ. Литературные матеріалы оказались недостаточными, когда пришлось писать законы. Отсюда былъ естественный шагъ по пути тѣхъ же заимствованій, которыя были начаты Великимъ Петромъ. Ближе всѣхъ стояли остзейскія мѣстныя учрежденія, втеченіе 50 лѣтъ функціонировавшія подъ русскою властью. Къ нимъ и пришлось обратиться, разъ зашла рѣчь о реформѣ мѣстнаго управленія. Остзейскія учрежденія не были плодомъ какой-либо отвлеченной доктрины. Они выросли на почвѣ нѣмецко-польско-шведскаго права, складываясь историческимъ путемъ. Да теперь и Екатеринѣ было не до отвлеченныхъ доктринъ. Надо было создать реальныя учрежденія, приспособить ихъ къ русской дѣйствительности и пустить въ жизнь. Если, теоретизируя въ своемъ Наказѣ, она не стѣснялась заимствовать и модифицировать чужія идеи, менѣе всего стала бы она задумываться надъ этимъ вопросомъ, когда надо было вырабатывать практическія мѣропріятія. Строго говоря, Екатеринѣ даже не надо было измѣнять своихъ политическихъ воззрѣній, разъ она обратилась за помощью въ своей реформѣ къ остзейскимъ образцамъ. Теорія бюрократически-полицейскаго государства выросла именно на почвѣ этого законодательства. Если же въ остзейскомъ правѣ и были сословныя привилегіи, которыя, слѣдуя теоріи Монтескье, могли служить кое-какою сдержкою ея самодержавнымъ тенденціямъ, достаточно было не вводить ихъ во всей полнотѣ, и ихъ призрачная сила отпала бы сама собой. Она такъ и сдѣ-

[1]) Кизеветтеръ—„Городовое Положеніе Екатерины II 1785 г.“ 1909 г.

лала. Всѣ пожеланія Коммиссіи 1767 г. объ усиленіи замкнутости отдѣльныхъ сословій не нашли себѣ отклика въ законодательствѣ. Даже этотъ фантомъ ограниченія власти казался опаснымъ. Что же касается самаго устройства мѣстныхъ учрежденій, здѣсь заимствованіе шло широко. Бюрократическая организація съ извѣстной долей участія общественныхъ элементовъ въ управленіи—таковъ былъ результатъ основательнаго изученія Монтескье и знакомства съ иностранными законодательствами.

Учрежденіе о губерніяхъ было первымъ опытомъ практическаго примѣненія того матеріала, который дало, съ одной стороны, русское общество въ лицѣ депутатовъ Коммиссіи 1767 г. въ видѣ отдѣльныхъ проектовъ, а съ другой политическая литература эпохи. Передъ Екатериной стояла сложная задача. Преобразованіе мѣстнаго управленія было вопіющей нуждой. Въ сущности говоря, въ провинціи не было другихъ учрежденій кромѣ губернаторовъ, да воеводъ. Администрацію и судъ надо было не столько преобразовывать, сколько создавать вновь. Въ то же время населеніе вполнѣ недвусмысленно заявляло свои притязанія на участіе въ мѣстномъ управленіи, и не считаться съ этимъ было нельзя. Вмѣстѣ съ тѣмъ историческій опытъ второй областной реформы Петра Великаго, которая не могла остаться неизвѣстной Екатеринѣ, указывалъ, что сложныя и разнообразныя учрежденія требуютъ слишкомъ много людей и средствъ, которыхъ можетъ не хватить у бѣднаго государства. Естественный выходъ подсказывался самъ собою. Тотъ выходъ, къ которому уже прибѣгало Московское правительство, когда убѣждалось въ банкротствѣ своей бюрократической администраціи—обращеніе къ помощи населенія. Въ XVIII столѣтіи оставалось примѣнить пріемъ Ивана IV—«намѣстниковъ и волостелей отставить и все управленіе положить на души земскихъ людей». Но времена были не тѣ. Исключительно земское управленіе казалось опаснымъ. Привилегіи сословій—ограниченіе для самодержавія, Екатерина хорошо помнила это замѣчаніе Монтескье. Надо было найти такой компромиссъ, чтобы воспользоваться силами общества для управленія провинціею и не поступиться центральною властью. Задача облегчалась отсутствіемъ прочныхъ, сплоченныхъ общественныхъ организацій. Создать ихъ было дѣломъ законодательства, слѣдовательно, надо было только озаботиться, чтобы они не получили больше того, что могло стать опаснымъ для власти. А это было уже легко сдѣлать. Что же касается привлеченія

общественныхъ элементовъ на службу въ мѣстномъ управленіи, здѣсь пришла на помощь традиціонная, унаслѣдованная отъ Московской эпохи, идея «тягла». Внѣшній видъ права, внутренній смыслъ обязанности—вотъ тотъ практическій компромиссъ, который помогъ въ дѣлѣ реформы 1775—1785 г. привлечь населеніе къ участію въ мѣстныхъ учрежденіяхъ и не дать ему реальныхъ правъ.

Въ нашей литературѣ было высказано мнѣніе, что Екатерина хотѣла создать дворянское самоуправленіе, искренно этого желала и юридически оно было, несомнѣнно, создано ею; фактически же оно не осуществилось вслѣдствіе низкой степени культуры дворянскаго сословія, а отчасти благодаря неопредѣленности постановленій закона о взаимныхъ отношеніяхъ правительственной администраціи и органовъ самоуправленія; эта неопредѣленность вела къ подчиненію послѣднихъ первымъ [1]).

Что низкая культура дворянства оказала вліяніе на упадокъ дворянскаго управленія къ концу царствованія Екатерины, это безспорно. Точно также и неопредѣленность постановленій закона сыграла въ этомъ процессѣ извѣстную роль. Но достаточно ли было этихъ двухъ причинъ, чтобы свести къ нулю самоуправленіе сословій, если бы оно существовало на самомъ дѣлѣ? Неопредѣленность закона допускала различныя толкованія при его практическомъ примѣненіи. Но почему же практика склонилась въ сторону умаленія правъ органовъ самоуправленія и къ расширенію правъ правительственной администраціи? Низкая культура дворянства второй половины XVIII вѣка должна была повышаться и, несомнѣнно, повышалась въ послѣдующее время. Почему же она не привела ни къ возстановленію первоначально созданнаго самоуправленія, ни даже къ борьбѣ за дарованныя раньше права?

Складывать отвѣтственность за паденіе цѣлаго института на одинъ низкій уровень культуры именно того общества, которое усиленно хлопотало о его введеніи, по меньшей мѣрѣ односторонне. Неопредѣленность же постановленій закона, т. е. въ сущности говоря, редакціонный недосмотръ — слишкомъ ничтожная причина, чтобы она могла серьезно повліять на такое крупное дѣло.

Вопросъ идетъ значительно глубже. Именно искренность намѣренія.

---

[1]) Бар. Корфъ. „Дворянство и его сословное управленіе за столѣтіе 1762—1855 годовъ“ 1906 г., стр. 162—163, 177—178. См. также мою рецензію (Журн. Мин. Юст. 1907 г. январь) объ этой книгѣ.

Екатерины создать самоуправленіе сословій представляется въ значительной степени подозрительной. По крайней мѣрѣ, въ отношеніи одного сословія—городского факты, обнародованные въ самое послѣднее время, доказываютъ противное. Анализъ источниковъ Городового положенія 1785 г. свидѣтельствуетъ, съ какимъ тщаніемъ Екатерина, составляя этотъ актъ, отбрасывала все то, что могло создать сплоченные городскіе муниципалитеты[1]).

Въ связи съ тѣмъ, что извѣстно о ея политическомъ міровоззрѣніи, которое даже въ періодъ высшаго проявленія либерализма, т. е. 1767—1768 гг., не доходило до идеи ограниченія самодержавія, отрицательное отношеніе къ сословнымъ корпораціямъ, а, слѣдовательно, и къ самоуправленію, которое въ то время и не мыслилось иначе, какъ въ сословной формѣ, становится вполнѣ понятнымъ. До идеи земскаго, всесословнаго самоуправленія Екатерина не доходила никогда. А сословное самоуправленіе, въ духѣ привилегій по западно-европейскому образцу, казалось уже ограниченіемъ самодержавія. Отсюда тотъ компромиссъ, изъ котораго она вышла въ 1775—1785 гг., создавъ учрежденія, внѣшнимъ образомъ напоминавшія самоуправленіе, на дѣлѣ же бывшія продолженіемъ Московскаго «государева тягля».

---

[1]) Кизеветтеръ. Город. Полож. Екатерины II 1785 г. 1909 г.

ГЛАВА III.

Учрежденіе о губерніяхъ 1775 года.

Первымъ по времени и важнѣйшимъ по значенію законодательнымъ актомъ Екатерининскаго царствованія по мѣстному управленію было Учрежденіе о губерніяхъ 7-го ноября 1775 г., или, слѣдуя оффиціальной терминологіи, «Учрежденія для управленія губерній Всероссійскія Имперіи». Послѣдующее законодательство Екатерины II по мѣстному управленію является лишь развитіемъ началъ, установленныхъ Учрежденіемъ. Сколь ни велико значеніе Жалованной граматы дворянству и Городового Положенія, самостоятельность ихъ умаляется въ значительной мѣрѣ тѣмъ обстоятельствомъ, что оба эти акта выросли, такъ сказать, на почвѣ, подготовленной Учрежденіемъ. Послѣднее по содержанію своему богаче и разностороннѣе. Оно охватываетъ не только устройство органовъ провинціальной администраціи, но и кладетъ основы будущей реформы самоуправленія; въ то же время оно не ограничивается одною внѣшнею организаціонною стороною, а стремится дать новымъ учрежденіямъ и опредѣленныя правила дѣятельности, которымъ, строго говоря, могло бы быть отведено мѣсто частью въ особыхъ законахъ, частью въ простыхъ инструкціяхъ. Эта разносторонность содержанія до извѣстной степени даже повредила самому акту 1775 г. Оставивъ въ сторонѣ многія мелочи, Екатерина могла бы съ большимъ вниманіемъ сосредоточиться на главныхъ вопросахъ и исправить тѣ крупные пробѣлы, которые попадаются въ Учрежденіи. Но, во всякомъ случаѣ, въ послѣдующей ея дѣятельности по мѣстному управленію, да и вообще во всей исторіи послѣдняго, нѣтъ ни одного такого крупнаго акта, который по своимъ задачамъ и содержанію могъ бы идти въ сравненье съ Учрежденіемъ 1775 г.

О внѣшней исторіи Учрежденія сохранилось мало свѣдѣній. До насъ

дошло письмо Екатерины Вольтеру, изъ котораго видно, что она лично работала надъ этимъ актомъ въ теченіе пяти мѣсяцевъ [1]). Работа относится къ 1775 г.—времени пребыванія ея въ Москвѣ послѣ окончанія суда надъ Пугачевцами. Разложеніе и полная дезорганизація мѣстнаго управленія, ярко обнаружившаяся во время Пугачевскаго бунта, показала Екатеринѣ, что нельзя дальше медлить съ реформой, о которой столько говорили за восемь лѣтъ передъ тѣмъ въ Коммиссіи 1767 г. Чутко прислушивавшаяся къ настроенію общества, Екатерина поняла необходимость рѣшительнѣе взяться за дѣло и, какъ можно предположить, для большей торжественности избрала Москву мѣстомъ, гдѣ должно было быть подготовлено преобразованіе. Какъ шла работа, при какой обстановкѣ — подробности неизвѣстны. Есть основаніе предполагать, что дѣло не обошлось безъ участія нѣкоторыхъ близкихъ Екатеринѣ лицъ: Сиверса, о чемъ имѣются свѣдѣнія въ его біографіи [2]); Завадовскаго, рукою котораго внесенъ рядъ поправокъ въ текстъ Учрежденія; Безбородки, который, повидимому, тоже исправлялъ первоначальный текстъ, и, быть можетъ, Десницкаго, на долю котораго, вѣроятно, досталось собирать свѣдѣнія по англійскому праву.

Несомнѣнно одно: Учрежденіе сплошь, за немногими исключеніями, написано самою Екатериною. Сохранилась въ Государственномъ Архивѣ черновая рукопись изъ 240 листковъ и листовъ разной величины, исписанныхъ рукою Императрицы [3]). Изъ надписи на дѣлѣ видно, что эта рукопись хранилась въ Московскомъ Успенскомъ Соборѣ и въ 1857 г., по Высочайшему повелѣнію, была прислана въ Архивъ митрополитомъ Филаретомъ.

Листы рукописи разрознены, неодинаковаго размѣра, исписаны вдоль и поперекъ. Въ нихъ содержится текстъ обѣихъ частей Учрежденія. Характеръ рукописи не оставляетъ сомнѣнія, что это черно-

---

[1]) Это письмо напечатано въ Сборн. Русс. Истор. Общ. т. 27, стр. 57. „Je viens de donner à mon empire un réglement pour l'administration des provinces qui contient 215 pages in quarto d'impression et qui dit-on ne le céde en rien à l'instruction pour le code. Je le lui préfère; c'est un ouvrage de cinq mois auquel j'ai travaillé moi seule. J'ai ordonné de la traduire et puis je Vous l'enverrai".

Позднѣе, дѣйствительно, Екатерина послала Вольтеру переводъ Учрежденія на нѣмецкомъ языкѣ (письмо 20 сентября 1777 г. Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 27, стр. 135).

[2]) Иловайскій, соч „Графъ Яковъ Сиверсъ" стр. 540-549.

[3]) Д. Государ. Арх. р. X, № 32.

вики. Многіе листы зачеркнуты, перечеркнуты, повторяются нѣсколько разъ. Видно, что процессъ работы сложился не сразу. Какъ именно она шла, подъ чьимъ вѣроятнымъ вліяніемъ создавались тѣ или иныя постановленія, объ этомъ рѣчь впереди. Но при бѣгломъ знакомствѣ съ рукописью ясно, что первоначальный проектъ Учрежденія 1775 г. дѣло рукъ Екатерины [1]). Затѣмъ, въ томъ же Архивѣ хранятся два другіе рукописные экземпляра Учрежденія. Одинъ представляетъ собою переписанный текстъ первой рукописи, на которомъ внесенъ рядъ поправокъ, частью рукою самой Екатерины, частью гр. Завадовскаго [2]).

Этотъ текстъ съ поправками тождествененъ съ оффиціальнымъ текстомъ закона, напечатаннымъ въ Полномъ Собраніи Законовъ, подлинникъ котораго хранится въ Сенатскомъ Архивѣ.

Наконецъ, третій рукописный экземпляръ, дошедшій до насъ, содержитъ «Учрежденіе для управленія губерній, въ коихъ столицы». Онъ помѣченъ 1780 г. Это оффиціальный текстъ Учрежденія, переписанный писарскимъ почеркомъ того времени съ поправками, но не рукою Екатерины, а, вѣроятно, рукою Безбородки, изъ бумагъ котораго рукопись попала въ Архивъ. Поправки эти не существенны, но въ текстъ закона онѣ не вошли [3]).

Оффиціальный текстъ Учрежденія о губерніяхъ напечатанъ въ Полномъ Собраніи Законовъ, въ XX-мъ томѣ, 7 ноября 1775 года под. № 14.392.

Учрежденіе раздѣлено на двѣ неравныя части, причемъ относительно второй имѣется оговорка въ примѣчаніи, что хотя она издана 4 января 1780 г., но помѣщается вмѣстѣ съ первой для соединенія губернскихъ учрежденій въ одно цѣлое. Затѣмъ въ томъ же томѣ Полн. Собр. Зак. под №14.960 отъ 4 января 1780 г. помѣщено заглавіе другого акта: «Учрежденіе для управленія губерній Всероссійскія Имперіи, въ коихъ столицы»; тутъ же ссылка на № 14.392, т. е. на общее Учрежденіе. Объясненіе находится въ примѣчаніи къ гл. I Учр. (стр. 231), что слова, помѣщенныя въ текстѣ въ скобкахъ, относятся

---

[1]) Я не останавливаюсь здѣсь на подробномъ описаніи рукописи. Оно не входитъ въ мою задачу. Это дѣло критическаго изданія, предпринятаго Академіей Наукъ. Въ историко-юридическомъ изслѣдованіи оно было бы едва-ли умѣстно.

[2]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 377.

[3]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 509.

до столицъ, а напечатанныя курсивомъ—до губерній. Очевидно, Учрежденіе, составленное, какъ видно изъ рукописи, въ одинъ пріемъ въ 1775 г., было издано въ два пріема: 7 ноября 1775 г. первая часть, а вторая и то же Учрежденіе, но съ извѣстными измѣненіями для столицъ—4 января 1780 г. Кодификаторы же слили все воедино.

Въ окончательной редакціи Учрежденіе о губерніяхъ съ внѣшней стороны дѣлится на 491 статью, которыя распредѣлены въ 31 главѣ. Первыя 28 главъ называются первою частью; послѣднія три—второю. Чѣмъ обусловливалось дѣленіе, опредѣлить трудно: 29-ая глава посвящена порядку сношеній мѣстныхъ учрежденій, а 30-ая двумъ учрежденіямъ, созданнымъ исключительно для столицъ, верхнему и нижнему надворнымъ судамъ. Въ оффиціальномъ текстѣ послѣ 29-ой главы стоитъ оговорка: «сочинена въ 1775 г.». Дѣйствительно, текстъ ея сохранился и въ первой черновой рукописи. Возможно, что Екатерина, торопясь съ работой, не стала дожидаться, когда будутъ готовы послѣднія главы, и издала 7 ноября 1775 г. первыя 28 главъ, а позднѣе, готовясь ввести учрежденіе въ столицахъ, внесла нѣкоторыя измѣненія въ текстѣ и добавила главу общаго характера о порядкѣ сношеній и двѣ спеціальныя о надворныхъ судахъ. Это было сдѣлано 4 января 1780 г.

Что Екатерина не считала свою работу законченной, видно изъ ея записки, объявленной въ Сенатѣ Генералъ-Прокуроромъ вмѣстѣ съ Учрежденіемъ о губерніяхъ 9 ноября 1775 г. «Къ симъ учрежденіямъ, читаемъ въ запискѣ, еще не дописаны: порядокъ производства уголовнаго суда, уставъ казенной палаты, наказъ экономіи директору» [1]).

Во всякомъ случаѣ, дѣленіе Учрежденія на двѣ части не имѣетъ внутренняго значенія. Центръ реформы въ первой части, въ первыхъ 28 главахъ законодательнаго акта.

Первыя три главы (80 статей) имѣютъ общій характеръ. Въ нихъ перечисляются различныя мѣстныя учрежденія, опредѣляются классы должностей и указывается порядокъ ихъ замѣщенія.

Въ слѣдующихъ главахъ постепенно опредѣляется кругъ дѣятельности каждаго учрежденія, и, наконецъ, послѣдняя (28-ая) глава содержитъ постановленія объ ихъ мѣстопребываніи. Порядокъ этотъ мѣстами прерывается: глава 7-ая («о теченіи дѣлъ уголовныхъ»), 12-ая и 13-ая

[1]) Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, книга № 4052, листъ 163.

(«о денежныхъ сборахъ и о храненіи денежной казны») содержатъ уже правила, которыя могли бы и не входить въ законъ объ организаціи мѣстнаго управленія. То же слѣдуетъ сказать и про ст.ст. 221 и 305, гдѣ дважды помѣщено «Примѣрное или повальное наставленіе опекунамъ», а также про ст. 304—«Примѣрное положеніе для учрежденія больницы».

Наставленія эти и положеніе довольно обширны и подробны, такъ что они составляютъ отдѣльныя вводныя главы.

Нельзя сказать, чтобы расположеніе главъ Учрежденія отличалось систематичностью. Сперва какъ-будто намѣчается нѣкоторый порядокъ: административное дѣленіе, перечисленіе учрежденій, опредѣленіе классовъ должностей, порядокъ замѣщенія, губернскія учрежденія, намѣстникъ, губернское правленіе, палаты: уголовная, гражданская, казенная. Потомъ вдругъ переходъ къ уѣзднымъ учрежденіямъ: послѣ главы о казенной палатѣ помѣщена какъ бы заключительная глава «о палатахъ вообще», а затѣмъ идетъ глава объ уѣздномъ казначеѣ. Съ казначея же Учрежденіе опять возвращается къ губернскому мѣсту—верхнему земскому суду. За верхнимъ земскимъ судомъ помѣщены: дворянская опека, нижній земскій судъ, земскій исправникъ, городничій, городовой магистратъ, городовой сиротскій судъ и опять губернское учрежденіе—губернскій магистратъ. За губернскимъ магистратомъ идетъ нижняя расправа, за ней снова губернскія учрежденія: верхняя расправа, приказъ общественнаго призрѣнія и совѣстный судъ.

Не выдержано ни обособленіе губернскихъ учрежденій отъ уѣздныхъ, ни административныхъ отъ судебныхъ. И рукописи Учрежденія не даютъ указаній на какую-либо систему. Правда, первоначальное расположеніе главъ съ 16 до 28 нѣсколько иное, но и въ немъ нѣтъ возможности уловить слѣдъ какого-либо опредѣленнаго плана: 16-ая глава помѣчена 23-ею, 17-ая—16-ою, 18-ая—17-ою и т. д. Поэтому при обзорѣ содержанія Учрежденія о губерніяхъ удобнѣе держаться болѣе систематическаго порядка. Остановимся сперва на губернскихъ учрежденіяхъ, административныхъ и судебныхъ, потомъ на уѣздныхъ съ тѣмъ же подраздѣленіемъ, на городскихъ и, въ заключеніе, на тѣхъ небольшихъ зачаткахъ самоуправленія, которые сказались въ актѣ 1775 года.

Въ виду важности предстоящей реформы и для большей торжественности Учрежденіе о губерніяхъ снабжено обширнымъ вступленіемъ,

нѣчто въ родѣ манифеста, гдѣ объясняются мотивы и сущность преобразованія.

Въ окончательной редакціи содержаніе вступленія сводится къ слѣдующему. Прежде всего указывается, что расширеніе предѣловъ государства, увеличеніе количества населенія и связанное съ нимъ развитіе способовъ обогащенія повсемѣстно влекло за собой перемѣны въ законодательствѣ. Это положеніе подкрѣпляется фактами изъ русской исторіи. Упоминается расширеніе границъ, развитіе торговли, ремеслъ и распространеніе просвѣщенія. Особенно подчеркивается дѣятельность Петра Великаго: удачныя войны съ сосѣдями и преобразованія во внутреннемъ управленіи, мѣры къ развитію промышленности и распространенію просвѣщенія. Затѣмъ отмѣчается отмѣна нѣкоторыхъ мѣръ Петра при его преемникахъ и отсутствіе дальнѣйшаго развитія его преобразованій. За этими общими разсужденіями, которыя должны показать читателю, что дѣло Петра послѣ его смерти оставалось безъ движенія, слѣдуетъ переходъ къ тому, что было сдѣлано въ области внутренняго управленія въ царствованіе самой Екатерины. Подчеркнуто стремленіе къ преобразованіямъ, составлявшее предметъ заботъ правительства съ самаго начала царствованія. Приведена ссылка на Коммиссію 1767 г., которая должна была выполнить преобразованія, но дѣятельность которой была прервана внѣшнею войною. Славный миръ, окончившій шестилѣтнюю войну, въ настоящее время даетъ возможность снова заняться дѣлами внутренняго управленія. Далѣе идутъ мотивы реформы мѣстнаго управленія: обширность губерній и недостатокъ органовъ власти, соединеніе разнородныхъ функцій въ одномъ учрежденіи и смѣшеніе суда съ администраціей. Отсюда упущенія, медленность въ рѣшеніи дѣлъ, своевольство, ябедничество и непомѣрное развитіе аппелляціоннаго производства въ судахъ. Для исправленія этихъ недостатковъ вводится новый законъ. Слѣдуетъ изложеніе основныхъ началъ Учрежденія: отдѣленіе суда отъ администраціи, точное опредѣленіе: компетенціи каждаго присутственнаго мѣста, правилъ дѣятельности и средствъ исполненія. Введеніе заканчивается выраженіемъ надежды, что населеніе поддержитъ благія намѣренія правительства, «сколь до кого новыя учрежденія касаться будутъ», и молитвеннымъ обращеніемъ о благословеніи Божіемъ на новое дѣло для упроченія правосудія, исправленія нравовъ и развитія христіанскихъ добродѣтелей. Такимъ образомъ введеніе разбивается на шесть отдѣловъ: 1) общія историческія соображе-

нія о вліяніи роста государства на внутреннее управленіе, 2) подтвержденіе этихъ соображеній фактами изъ русской исторіи, 3) отношеніе правительства Екатерины II къ вопросамъ внутренняго управленія, 4) мотивы изданія новаго закона о губернскихъ учрежденіяхъ, 5) общая характеристика его и 6) обращеніе къ населенію и заключеніе религіозно-нравственнаго характера.

Изъ всѣхъ шести отдѣловъ, на которые раздѣляется введеніе, тщательнѣе всего Екатерина обрабатывала первый и начало второго. Въ рукописи имѣются три варіанта начала введенія [1]). Всѣ они приблизительно однороднаго содержанія, съ редакціонными поправками. Приводимъ наиболѣе полный.

«Божіею Милостью Мы Ек. вт. Ім. и Са. всер. (т. е. Екатерина Вторая, Императрица и Самодержица Всероссійская).

Всѣмъ и каждому, до кого сіе надлежитъ, милостивое наше благоволеніе.

Начало всѣхъ на землѣ царствъ покрыто многихъ столѣтій теченіемъ. Произшествія тѣхъ вѣковъ остались отчасти въ невѣдѣніи потому, что тогдашніе народы или мало пеклись о письменномъ преданіи своихъ началъ и основаній или же вовсе не имѣли писатели, или же разные случаи истребили древнихъ тѣхъ временъ записей.

Не имѣя порядочныхъ и точныхъ описаній древнихъ тѣхъ временъ установленій человѣческій умъ [и]ной помощи для разбирательства народнаго управленія при начальномъ основаніи тѣхъ царствъ, о коихъ не упомянуто въ святомъ писаніи, не имѣетъ окромѣ дарованнаго отъ творца человѣку здраваго разсудка.

Сей заставляетъ думать, что во всякомъ народѣ управленіе его или сходствовало съ народнымъ или надъ нимъ власть имѣющихъ умоначертаніемъ или же по крайней мѣрѣ заимствовало много или мало отъ онаго, что установленія учинились, или исподволь по общему желанію, или по народнымъ нуждамъ, или силою, что перемѣны происходили по положенію дѣлъ и разнообразнымъ военнымъ и мирнымъ обстоятельствамъ внутреннимъ и внѣшнимъ или же по умноженію или умаленію людей или земли ими обитаемыми или ими занятыми.

Краткая сія описанія замыкаетъ въ себя безъ изъятія лѣтописанія всѣхъ государствъ.

---

[1]) Д. Госуд. Арх. р. X, № 32, листы: 226—227, 224—225, 237—238.

Оно руководствомъ служить будетъ и для разбирательства времянъ россійской имперіи о коихъ достаточныхъ преданій вѣку нашему иногда не оставлено.

Тутъ человѣческому любопытству въ помощь наипаче представляется сравненье вѣковъ, сравненье древнихъ временъ съ нынѣшними. Положеніе россійскаго государства до сего вѣка, положеніе Имперіи въ семъ для Россіи знаменитомъ вѣкѣ можетъ открыть благоразумію стези, изъясняющія прежнія и нынѣшнія много разнствующія обстоятельства, перемѣны положеніе постановленій нужды или необходимости сухопутныя и морскія государственныя тогдашнія или нынѣшнія силы, торговлю, ремесла, доходы, просвѣщеніе, заселеніе и частія заселеніи тутъ гдѣ засѣки были и за засѣками степи, когда нынѣ не токмо многія степи, но и за степи селенія далеко простираются; умноженіе народное, просвѣщеніе народное само за собою влечетъ умноженіе попеченія, умноженіе всякаго порядка и слѣдовательно умноженіе заботы правительства».

Сравнивая этотъ черновикъ съ началомъ введенія въ оффиціальной редакціи, можно прослѣдить, насколько измѣнились воззрѣнія Екатерины къ 1775 г. Въ первоначальномъ проектѣ введенія еще чувствуется вліяніе отвлеченныхъ идей раціонализма. Повидимому, оно было задумано въ широкой формѣ и начиналось абстрактными, нѣсколько туманными разсужденіями о происхожденіи государственныхъ учрежденій и о связи ихъ съ народнымъ міровоззрѣніемъ. Выраженную во второмъ абзацѣ мысль о замѣнѣ историческихъ изысканій по недостатку матеріала логическими разсужденіями («здравый разсудокъ»)—всецѣло слѣдуетъ отнести на долю раціональной философіи XVIII вѣка. Въ третьемъ абзацѣ уже замѣтно колебаніе, борьба. Разумъ, по мысли автора, заставляетъ думать, что у всякаго народа государственное устройство отвѣчало народному міровоззрѣнію. Но затѣмъ, точно испугавшись этой нѣсколько рискованной мысли, Екатерина спѣшитъ обставить ее рядомъ оговорокъ, что государственное устройство сходится и съ міровоззрѣніемъ властителя или слагается подъ его вліяніемъ.

Государственныя же учрежденія возникаютъ или «по общему желанію, или по народнымъ нуждамъ или силою», а перемѣны въ нихъ обусловливаются положеніемъ дѣлъ во внутренней и внѣшней политикѣ или ростомъ государства. Впослѣдствіи всѣ эти глубокомысленныя отвлеченности отпали и въ оффиціальной редакціи уцѣлѣла

одна послѣдняя мысль, что учрежденія мѣняются въ зависимости отъ роста государства. Начиная составлять введеніе, Екатерина все еще находилась подъ вліяніемъ теоретическихъ образцовъ своего недавняго прошлаго, но, очевидно, къ концу работы она уже окончательно отъ нихъ освободилась и сократила абстрактный элементъ до одной вступительной фразы.

Дальнѣйшій текстъ введенія не потерпѣлъ существенныхъ измѣненій, кромѣ редакціонныхъ. Лишь въ шестомъ абзацѣ, гдѣ говорится о мотивахъ реформы, въ рукописи содержится оговорка, что Учрежденіе не касается тѣхъ губерній, которыя имѣютъ особыя привилегіи [1]). Въ оффиціальномъ текстѣ ея нѣтъ. Но та же оговорка появляется снова въ цитированной выше запискѣ Екатерины, присланной въ Сенатъ одновременно съ Учрежденіемъ. «Учрежденія сіи не касаются до тѣхъ губерній, кои имѣютъ особо конфирмованныя привилегіи, какъ-то Малороссія, Лифляндія и проч , и не до Сибири, и публикованы оные не индѣ будутъ, какъ тутъ учредятся по сему губерніи» [2]). Очевидно, первоначально Екатерина хотѣла сохранить обособленное положеніе привилегированныхъ окраинъ, но впослѣдствіи отказалась отъ этой мысли и хотѣла только пріостановиться немедленнымъ введеніемъ въ нихъ новаго закона. Поэтому изъ оффиціальнаго текста оговорка была исключена, чтобы не связывать себѣ руки въ будущемъ, но, давая нѣкоторыя наставленія Сенату по поводу введенія Учрежденія въ дѣйствіе, Екатерина особо оговорила, что на привилегированныя провинціи оно не распространяется.

Впослѣдствіи, какъ извѣстно, Учрежденіе 1775 г. было введено повсемѣстно [3]).

---

[1]) Д. Госуд. Арх. р. X, № 32, листъ 237 (на оборотѣ): „ . . . . . и для того, снова входя во всѣ подробности внутренняго управленія губерній, какъ части, составляющія всероссійской имперіи обширности приготовляя тѣмъ самымъ и облегчая лучшее и точнѣйшее исполненіе полезнѣйшихъ впредь издаваемыхъ узаконеній исключая изъ сего новаго учрежденія всѣ тѣ области (провинціи) земли и княженія нашего Государства, кои особыми привилегіями и жалованными граматами отъ предковъ нашихъ и насъ самихъ снабдены или нашими конфирмаціями подтверждены“

[2]) Арх. Мин. Юст. д. Сената, кн. № 4052, листъ 163.

[3]) Быть можетъ, въ этомъ ограниченіи дѣйствія учрежденія внутренними губерніями сказывается противодѣйствіе остзейскаго дворянства руссофильской политикѣ Екатерины въ Прибалтійскихъ провинціяхъ. До насъ дошелъ любопытный документъ по этому поводу, изъ котораго видно, что остзейцы сильно ратовали противъ введенія у нихъ Учрежденія 1775 г. Въ Госуд. Архивѣ

Переходя къ разбору содержанія Учрежденія о губерніяхъ, остановимся сперва на сохранившихся въ одномъ изъ дѣлъ Государственнаго Архива нѣсколькихъ наброскахъ первоначальнаго плана губернской реформы, задуманной Екатериной. Наброски эти написаны сплошь ея рукой и очень любопытны въ томъ отношеніи, что въ нихъ уже замѣтны черты будущаго учрежденія [1]).

Изъ содержанія перваго наброска видно, что Екатерина намѣчала первоначально административное дѣленіе Имперіи не въ двухъ степеняхъ, какъ оно осуществилось позднѣе (намѣстничество или губернія и уѣздъ), а въ трехъ, даже четырехъ. Здѣсь упомянута губернія, которая дѣлится на провинціи, а провинція въ свою очередь на уѣзды. Но, повидимому, и уѣздъ предполагалось раздѣлить еще на болѣе мелкія единицы, такъ какъ, говоря объ уѣздной канцеляріи, Екатерина указываетъ ея членовъ: «уѣздный воевода и столько окружныхъ коммиссаровъ, сколько округовъ».

Губернскія учрежденія—«правительство», по выраженію Екатерины—представляются по этому проекту въ видѣ четырехъ департаментовъ: административнаго, двухъ судебныхъ и финансового. Компетенція перваго опредѣляется ссылкой на компетенцію I департамента Сената. Судебные департаменты вѣдаютъ судъ гражданскій и уголовный. 4-й же департаментъ завѣдуетъ счетами и сборами.

Организація департаментовъ коллегіальная: президентъ, 2 совѣтника и 2 ассессора или засѣдателя. При департаментахъ экспедиціи въ составѣ двухъ совѣтниковъ.

При губернскихъ учрежденіяхъ предполагалось учредить должность

сохранилось крайнѣ интересное „Мнѣніе Эстляндскаго Ландрата и рыцарства съ собственноручными замѣчаніями Императрицы Екатерины II (д. р. X. № 236) по вопросу о согласованіи Учрежденія о губерніяхъ съ Эстляндскимъ строемъ управленія. Мнѣніе написано на нѣмецкомъ языкѣ и къ нему приложены копіи нѣкоторыхъ старыхъ привилегій. Замѣчанія Екатерины находятся на отдѣльномъ листкѣ, они состоятъ изъ 21 пункта; на поляхъ мнѣнія поставлены цифры, повидимому, отмѣтки Екатерины, относящіяся къ ея замѣчаніямъ. Ни на мнѣніи, ни на замѣткахъ Екатерины нѣтъ никакихъ датъ. Въ приложеніяхъ послѣдній документъ помѣченъ 2 января 1775 г. Но такъ какъ въ мнѣніи и въ отмѣткахъ Екатерины идетъ рѣчь объ учрежденіи, какъ объ изданномъ уже актѣ, едва-ли этотъ документъ предшествуетъ Учрежденію.

[1]) Дѣло Государ. Арх. разр. X. № 19 „Черновые собственноручные отрывки и записки Императрицы Екатерины II по законодательству“ листы 444, 445

губернскаго прокурора и двухъ стряпчихъ казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ съ помощниками.

Въ другомъ отрывкѣ, тоже писанномъ рукою Екатерины, во главѣ губерніи поставлено Губернское Правленіе, подъ предсѣдательствомъ губернатора, въ составѣ четырехъ департаментовъ; компетенція ихъ та же, что и въ первомъ отрывкѣ: судъ уголовный (I деп.), судъ гражданскій (II деп.), счетный департаментъ и четвертый департаментъ, который, по выраженію Екатерины, «вѣдаетъ повелѣнія и исполненіе». Но, видимо, впослѣдствіи такое смѣшеніе суда и администраціи въ одномъ учрежденіи не понравилось Екатеринѣ, такъ какъ она зачеркнула оба судебные департамента и оставила только административные.

Управленіе провинціею, по разсматриваемымъ наброскамъ, рисуется въ видѣ провинціальной канцеляріи, раздѣленной на 3 департамента: два судебныхъ (гражданскій и уголовный) и третій счетный. Составъ ихъ коллегіальный, отъ 3 до 5 членовъ.

Трудно сказать, предполагалось ли сохранить должность провинціальнаго воеводы. Косвенное указаніе на нее даетъ второй отрывокъ. Въ немъ впервые встрѣчается учрежденіе въ провинціи Верхняго Земскаго Суда въ составѣ 2 судей отъ каждаго уѣзда, при чемъ, по выраженію отрывка, «въ случаѣ равногласія провинціальный воевода засѣдаетъ и имѣетъ одинъ голосъ».

Во главѣ уѣзда поставлена уѣздная канцелярія въ составѣ уѣзднаго воеводы и окружныхъ коммиссаровъ по числу округовъ.

Должность уѣзднаго воеводы получила крайне оригинальную постановку по третьему, дошедшему до насъ отрывку. «Въ каждомъ уѣздѣ, читаемъ въ этомъ отрывкѣ, дворянство имѣетъ выбирать воеводу, да и Сенатъ назначаетъ воеводъ, и каждый изъ сихъ воеводъ три года воеводскую должность отправляетъ въ томъ уѣздѣ поперемѣнно; который же изъ нихъ свободенъ, тотъ засѣдаетъ въ провинціальной канцеляріи молча, и только тогда голосъ имѣетъ, когда въ департаментѣ, гдѣ засѣдаетъ, менѣе 5 членовъ».

Такимъ образомъ въ уѣздѣ намѣчалось своеобразное смѣшеніе выборной администраціи съ бюрократической, при чемъ функціи той и другой носили срочный характеръ.

Нѣсколько подробнѣе Екатерина остановилась на окружныхъ коммиссарахъ. Здѣсь она различаетъ три случая: если въ данномъ округѣ всѣ деревни дворянскія, коммиссара избираетъ дворянство; если нѣтъ

деревень дворянскихъ, а всѣ государственныя, тогда губернаторъ назначаетъ уѣзднаго коммиссара (очевидно, въ этомъ случаѣ нѣтъ дѣленія на округа), а въ помощь ему, для суда надъ крестьянами, каждое государственное село посылаетъ одного выборнаго; третій случай предусматриваетъ наличность въ округѣ дворянскихъ и государственныхъ крестьянъ; тогда въ немъ полагается два коммиссара: одинъ по назначенію губернатора, другой по выбору дворянства; они дѣлятъ свои обязанности такъ: каждый три мѣсяца вѣдаетъ округъ, а слѣдующіе три мѣсяца засѣдаетъ въ уѣздной канцеляріи; кромѣ того дворянству разрѣшается присылать въ помощь окружному коммиссару выборныхъ отъ селъ, какъ это установлено для государственныхъ крестьянъ.

Компетенція коммиссара обнимаетъ отчасти дѣла судебныя, отчасти административныя. Въ гражданскихъ дѣлахъ онъ судитъ дѣла не выше 1 рубля; въ уголовныхъ его обязанности сводятся къ производству предварительнаго слѣдствія: «...буде приведутъ кого къ нему въ уголовномъ дѣлѣ, то, буде свидѣтели есть на то, что подозрителенъ есть приведенный, коммиссаръ арестовать и нужныя свѣдѣнія собирать и записывать можетъ, также свидѣтелей сказки да выслушиваетъ и записываетъ». Административныя обязанности коммиссара сводятся къ чисто полицейскимъ функціямъ: онъ вѣдаетъ по выраженію Екатерины: «...большія дороги, безопасность оныхъ, споры и драки между мужиками въ округѣ, падежи и опасныя болѣзни».

Характерною особенностью разсматриваемыхъ набросковъ является указаніе въ первомъ изъ нихъ на деревенскую администрацію. «Въ каждой деревнѣ, читаемъ въ немъ, да будутъ у десяти дворовъ по десятскому по ихъ собственному выбору, у ста дворовъ по сотскому, а гдѣ болѣе, то окромѣ сотскаго, десятскаго да выберутъ двухъ выборныхъ, да одного старосту, кои вмѣстѣ составляютъ мужичій судъ; и для того имѣть имъ судную избу, да двѣ тюремныя избы». Это постановленіе является какъ бы дополненіемъ къ вышеуказаннымъ обязанностямъ государственныхъ крестьянъ посылать выборныхъ въ помощь уѣздному коммиссару. Проектъ не упоминаетъ, въ какихъ именно деревняхъ, помѣщичьихъ или государственныхъ, предполагается вводить «мужичій судъ». Вѣроятно, и въ тѣхъ, и другихъ. Къ сожалѣнію, эта идея создать мѣстный деревенскій выборный судъ исключительно для крестьянъ дальнѣйшаго развитія впослѣдствіи не получила [1]).

[1]) Указаніе на особый крестьянскій судъ встрѣчается также въ одной

Указаніе на выборный судъ въ низшей инстанціи встрѣчается еще въ третьемъ отрывкѣ. «Подлежитъ имѣть въ каждомъ стану по одному судьѣ по собственному выбору отъ дворянъ, который бы стерегъ то, чтобы никакому человѣку не было сдѣлано насилье живота и въ имѣніи, и который бы принималъ жалобы сего рода и того для придать ему изъ стану шесть человѣкъ старостъ поперемѣнно, съ которыми ему объѣзжать четырежды въ году всѣ мѣста того стану».

Въ видѣ общей сентенціи тутъ же приписана французская фраза: «La fonction de juge dans le premier tribunal d'une Nation a toujour été attachée aux premiers et aux grand de l'Etât».

Характерно, что въ этомъ отрывкѣ упоминается древне-русская мелкая административная единица «станъ». Любопытно также соединеніе выборнаго судьи изъ дворянъ съ шестью старостами, надо думать изъ крестьянъ. О городахъ, какъ особой административной единицѣ, и о городскомъ управленіи разсматриваемые наброски не говорятъ. Единственное указаніе встрѣчается въ послѣднемъ. «О нижней степени правосудія. Города имѣютъ свое правленіе, которое для городскихъ жителей и для тѣхъ, кои обрѣтаются въ границахъ того города, служатъ, а въ разсужденіи государственныхъ правительствъ суть нижнее правосудіе отправляющія мѣста». Здѣсь какъ бы подчеркивается необходимость для городскихъ жителей имѣть свои особыя учрежденія исключительно для отправленія судебныхъ функцій.

Въ этихъ небольшихъ отрывкахъ, въ которыхъ едва намѣчены основныя положенія будущей реформы, едва развиты нѣкоторыя идеи общаго плана областныхъ учрежденій, съ удивительной рельефностью сказались однако же главныя характерныя черты и Екатерининской реформы и тѣхъ факторовъ, которые повліяли на ея образованіе. Общ ее дѣленіе государства на губернію, провинцію, уѣздъ, губернаторы, воеводы, ихъ канцеляріи, коллегіальное начало организаціи, смѣшеніе въ

изъ первоначальныхъ рукописей извѣстнаго „Наказа“ Екатерины. „Въ Россійской Финляндіи, читаемъ тамъ, выбранные семь или осемь крестьянъ во всякомъ погостѣ составляютъ судъ, въ которомъ судятъ о всѣхъ преступленіяхъ. Съ пользою подобный способъ можно бы употребить для уменьшенія домашней суровости многихъ помѣщиковъ, или слугъ, ими посылаемыхъ на управленіе деревень ихъ безпредѣльное, что часто разорительно деревнямъ и народу и вредно государству, когда отъ нихъ удрученные крестьяне принуждены бываютъ лишиться невольно своего отечества побѣгами“. (Наказъ Екатерины II, изд. Акад. Наукъ, подъ ред. Н. Д. Чечулина, введеніе, стр. 36)

канцеляріяхъ судебныхъ и административныхъ функцій, коммиссары съ полицейскими обязанностями—все это частью итоги прошлой исторіи мѣстнаго управленія, частью возстановленіе второй Петровской областной реформы.

Съ другой стороны, выборы уѣздныхъ воеводъ и коммиссаровъ дворянствомъ, смѣшеніе выборныхъ должностныхъ лицъ съ правительственными чиновниками, стремленіе увеличить количество низшихъ органовъ власти, приблизить ее къ населенію—развѣ не эти пожеланія слышались въ Коммиссіи 1767 г. и не объ этомъ писали составители депутатскихъ наказовъ? Наконецъ, и третій факторъ реформы, идеи самой Екатерины, также нашелъ свое выраженіе въ этихъ незначительныхъ по объему отрывкахъ.

Видно стремленіе отдѣлить судъ отъ администраціи, раздѣлить обязанности послѣдней, создать стройную систему учрежденій, начиная отъ общаго однообразнаго административнаго дѣленія страны и кончая организаціей деревенскихъ судовъ, и желаніе провести въ жизнь извѣстныя гуманныя начала, оградить населеніе отъ административныхъ безпорядковъ. Въ приписанной въ третьемъ отрывкѣ французской сентенціи ясно сквозитъ тенденція дать высшему сословію въ государствѣ руководящую роль въ мѣстномъ управленіи.

Мысль, очевидно, навѣянная знакомствомъ съ англійскимъ строемъ жизни.

Вмѣстѣ съ тѣмъ здѣсь же сказывается въ эмбріональномъ состояніи будущее учрежденіе о губерніяхъ. Четыре департамента, составляющіе «правительство» въ губерніи, по компетенціи своей ничто иное, какъ будущее губернское правленіе и 3 палаты. Окружной коммиссаръ, приходясь частью сродни Петровскому земскому коммиссару, впослѣдствіи выльется въ форму земскаго капитанъ-исправника. Слѣдъ трехчленнаго дѣленія Имперіи на губернію, провинцію, уѣздъ мы найдемъ и въ Учрежденія 1775 г.

Сословная организація судебныхъ учрежденій въ первоначальныхъ отрывкахъ намѣчена слабѣе. Но уже замѣтна тенденція выдѣлить особые суды для крестьянъ и горожанъ и дать преобладаніе сословному началу.

Всѣ эти неясности, смѣшеніе функцій, вродѣ двухъ воеводъ въ уѣздѣ, по выбору населенія и по назначенію правительства, отпали впослѣдствіи при дальнѣйшей обработкѣ реформы, но основныя черты

ея замѣтны даже и въ первоначальныхъ наброскахъ. Нѣкоторыя идеи, вродѣ организаціи сельскаго управленія, такъ и заглохли, не получивъ развитія, но характерно, что съ перваго момента выработки задуманнаго плана вплоть до осуществленія его на практикѣ Екатерина стояла на одной и той же, едва ли не наиболѣе вѣрной, почвѣ—почвѣ компромисса требованій дѣйствительной жизни съ отвлеченными идеями.

Учрежденіе 1775 г. знаетъ слѣдующія губернскія учрежденія: во главѣ губерніи или намѣстничества стоитъ Государевъ намѣстникъ или генералъ-губернаторъ. Въ столицахъ же главнокомандующій, но только въ случаѣ отсутствія Государя.

Затѣмъ идутъ: губернское или намѣстническое правленіе, казенная палата и приказъ общественнаго призрѣнія. Къ административнымъ же учрежденіямъ слѣдуетъ также отнести губернскаго землемѣра.

Судебными учрежденіями губерній являются: двѣ палаты—гражданскаго и уголовнаго суда, три сословныхъ суда второй инстанціи и совѣстный судъ.

Сословные суды: для дворянства—верхній земскій судъ, для городского населенія—губернскій магистратъ и для сельскаго населенія—верхняя расправа. Циклъ губернскихъ учрежденій замыкается прокуратурой. Во главѣ ея стоитъ губернскій прокуроръ съ двумя стряпчими, казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ. Затѣмъ, точно такъ же учреждена должность прокурора съ 2 стряпчими при каждомъ изъ сословныхъ судовъ. При совѣстномъ судѣ прокуратуры нѣтъ.

Даже изъ этого краткаго перечня видно, что рѣшительное преобладаніе въ губернскихъ учрежденіяхъ было на сторонѣ учрежденій судебныхъ. На три административныхъ приходится 6 судебныхъ, а въ сущности даже 9, такъ какъ сословные суды второй инстанціи дѣлились каждый на 2.

Государевъ намѣстникъ или генералъ-губернаторъ назначается по непосредственному Высочайшему повелѣнію (ст. 59). Ближайшихъ указаній на порядокъ замѣщенія этой должности и на ея классъ въ Учрежденіи не дано. По общему правилу намѣстники должны быть во всякой губерніи (ст. 2).

Компетенція намѣстника очерчена Учрежденіемъ весьма кратко. Прежде всего оттѣняется обязанность надзора за исполненіемъ закона

и, главнымъ образомъ, за исполненіемъ мѣстными учрежденіями и должностными лицами возложенныхъ на нихъ обязанностей (ст. 81).

Вмѣстѣ съ тѣмъ намѣстнику присваиваются и функціи прямого управленія. Онъ является начальникомъ всей полиціи. На него возложено: пресѣченіе роскоши и расточительности, обузданіе жестокости, (ст. 84), попеченіе о народномъ продовольствіи (ст. 87), наблюденіе за сборомъ податей и за рекрутскими наборами (ст. 88), принятіе мѣръ предосторожности противъ сосѣдей въ пограничныхъ мѣстностяхъ, снабженіе войскъ продовольствіемъ (ст. 89), командованіе мѣстными гарнизонами и войсками (ст. 90). Кромѣ того Учрежденіе общимъ образомъ въ ст. 83 возлагаетъ на намѣстника «благоустройство въ намѣстничествѣ, споспѣшествованіе въ исполненіи законовъ и способъ къ удовольствію каждаго законнымъ образомъ».

Отношеніе намѣстника къ судебнымъ учрежденіямъ не выяснено опредѣленно. Съ одной стороны, подчеркивается, что намѣстникъ «безъ суда да не накажетъ никого; преступниковъ законовъ и должностей да отошлетъ, куда по узаконеніямъ слѣдуетъ для суда» (ст. 81), что намѣстникъ «отнюдь не мѣшается» въ судопроизводство: «ибо онъ есть яко хозяинъ своей губерніи, а не судья» (ст. 85). Съ другой стороны, всѣ судебныя мѣста подчиняются намѣстнику въ порядкѣ надзора, и онъ «долженствуетъ вступаться за всякаго, кого по дѣламъ волочатъ, и принуждать судебныя мѣста своего намѣстничества рѣшить такое-то дѣло» (ст. 85). Учрежденіе идетъ еще далѣе. По ст. 86, исполненіе уголовныхъ приговоровъ, связанныхъ съ лишеніемъ жизни или чести, обязательно требуетъ согласія намѣстника.

Кромѣ того, разъ намѣстникъ найдетъ, что дѣло рѣшено судомъ несправедливо, онъ можетъ пріостановить исполненіе и перенести дѣло въ Сенатъ, а въ наиболѣе важныхъ случаяхъ и донести Государю (ст. 86). Характерно, что обязанность доносить о пріостановленныхъ судебныхъ приговорахъ Сенату появилась позднѣе. Первоначальная редакція Учрежденія, какъ видно изъ черновика Екатерины, устанавливаетъ въ такихъ случаяхъ обязанность доносить Государю [1]); оговорка же, попавшая и въ текстъ Полн. Собр. Зак.—«Сенату, а о времени нетерпящихъ дѣлахъ и Императорскому-Величеству» приписана рукою Екатерины на чистовомъ экземплярѣ акта [2]). Эта незначительная съ

[1]) Дѣло Госуд. Арх. р. X, № 32.
[2]) ibid, p. XVI, № 377.

внѣшней стороны поправка характерна, какъ подтвержденіе того, насколько были туманны идеи Екатерины относительно независимости судебной власти. Сохранись въ текстѣ закона первоначальная редакція, т. е. обязанность намѣстниковъ доносить о пріостановкѣ судебныхъ приговоровъ исключительно верховной власти, очевидно, по самому существу дѣла, они не могли бы дѣлать этого часто, рискуя вызвать неудовольствіе монарха. А разъ они обязаны были по закону доносить объ этомъ Сенату, очевидно, суды ставились всецѣло въ зависимость отъ администраціи.

Слѣдуетъ также отмѣтить, что, на основаніи ст. 91, намѣстникъ, пріѣзжая въ столицу, имѣетъ право засѣдать въ Сенатѣ, какъ въ общемъ собраніи, такъ и въ тѣхъ департаментахъ, гдѣ слушаются дѣла его губерніи. Опять-таки и эта послѣдняя оговорка внесена Екатериною въ видѣ исправленія переписаннаго текста [1]). Такимъ образомъ, съ очевидностью выступаетъ намѣреніе законодателя дать намѣстнику голосъ въ Сенатѣ именно при рѣшеніи дѣлъ, въ которыхъ онъ заинтересованъ. Невольно вспоминается указъ Петра Великаго объ исключеніи изъ Сената президентовъ коллегій: «сіе сначала не осмотря учинено, что нынѣ исправить надлежитъ» (12 января 1722 г. № 3877).

Весьма существеннымъ дополненіемъ обширныхъ правъ намѣстника является его вліяніе на назначеніе губернскихъ должностныхъ лицъ. Правда, по Учрежденію, большинство изъ нихъ назначается Сенатомъ; но во-1-хъ, представленія идутъ отъ намѣстническаго правленія, т. е. фактически отъ генералъ-губернатора, а во-2-хъ, всѣ члены мѣстныхъ учрежденій по выбору населенія обязательно утверждаются или намѣстникомъ или губернаторомъ.

Надѣляя генералъ-губернатора столь обширною властью, Учрежденіе окружаетъ его особымъ почетомъ. Ему полагается конвой, адъютанты и по 1 молодому дворянину отъ каждаго уѣзда (ст. 92).

Затѣмъ Учрежденіе считаетъ нужнымъ оговорить въ особой статьѣ (93), что намѣстникъ, находясь въ губерніи, получаетъ ежемѣсячно 500 р. столовыхъ денегъ.

Слѣдующимъ по значенію за намѣстникомъ губернскимъ учрежденіемъ является губернское или намѣстническое правленіе [1]). Оно со-

[1]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 377.

[2]) Терминъ „губернское правленіе“ едва-ли не впервые встрѣчается въ нашемъ законодательствѣ въ указѣ 17 марта 1714 г. „О должности фискаловъ“ п. 9 (П. С. З. № 2786).

стоитъ, подъ предсѣдательствомъ генералъ-губернатора, изъ губернатора и двухъ совѣтниковъ. Въ случаѣ отсутствія генералъ-губернатора или губернатора, вице-губернаторъ заступаетъ мѣсто губернатора (ст. 94). Послѣднее постановленіе является позднѣйшею вставкою Екатерины, судя по рукописи [1]) Ниже будетъ указано, что первоначально у Екатерины была мысль дать вице-губернатору иное назначеніе—поставить его во главѣ нѣкоторой средней между губерніей и уѣздомъ единицы, именно ббласти. Очевидно, тогда онъ не могъ бы быть замѣстителемъ губернатора. Должность губернатора положена въ IV-мъ, а вице-губернатора въ V-мъ классѣ, но назначаются они по непосредственному Высочайшему повелѣнію (ст. 59).

Совѣтники положены въ VI-мъ классѣ и назначаются Сенатомъ.

Компетенція Губернскаго Правленія очерчивается Учрежденіемъ слѣдующимъ образомъ [2]). Прежде всего на него возложена функція обнародованія законовъ и всѣхъ вообще правительственныхъ распоряже-

---

[1]) Д. Госуд. Арх., р. XVI, № 377.

[2]) Эта компетенція сложилась, однако же, не сразу. Въ одномъ изъ дѣлъ Госуд. Архива хранится собственноручная записка Екатерины о дѣлахъ, касающихся Губернскаго Правленія. Вѣроятно, это одинъ изъ черновыхъ набросковъ. Привожу его in extenso (орѳографія подлинника):

„дѣла до Губернскаго Правленіе подлежащихъ: 1, Пашпорты за границы [нельзя разобрать слово] пошлину. 2, законное по сообщенію и требованію изъ равнаго мѣста подверждѣнии въ подчиненное мѣсто. 3, по законному сообщенію и требованію изъ равнаго мѣсто о обнародованіи для вызывѣ поставщиковъ соли, вина и иныхъ въ надобностяхъ [въ службѣ] для торгу и въ цѣнѣ договору дабы явились въ такой казенной Палатѣ съ надлежащими въ капиталахъ своихъ доказательствами. 4, По личнымъ дѣламъ: о отобраніи отвѣта отъ лицъ, о сыскѣ кого лично, о справкѣ о комъ лично, о отсылкѣ кого лично, о присылкѣ кого лично, о взысканіи личныхъ съ лицъ, о взысканіи казен. съ лицъ, 5, по рапортамъ подчиненныхъ мѣстъ [на поляхъ приписано: „о взысканіи съ лицъ по приговору судебнаго мѣста: 1, въ дѣлѣ между лицъ, 2, въ дѣлѣ казенномъ съ лицъ, 3, въ дѣлѣ лицъ на казнѣ о разрѣшеніи имѣніе лицъ, о запрещеніи на имѣніе лицъ, о личной явкѣ лицъ“]. 6, по прошенію съ подтвержденіемъ буде приказаніе или предписаніе послано по дѣлу и входитъ прошеніе о подтвержденіи по тому же дѣлу то подтвердитъ съ требованіемъ прописанія причинъ для чего не исполнено приказаніе или предписаніе. Подтвержденіи 1, словѣсніи, 2, письменныи за онымъ слѣдуютъ, 3, понужденіе съ требованіемъ отвѣта для чево; буде лень и нераденіе по разсмотрѣніе за первый разъ выговоръ, за второй денежной регламентной пени, за третіе отрѣшеніе отъ дѣлъ на четвертой съ отсылкой къ суду въ уголовной Палаты да оправится или обвинится передъ судомъ“. (Д. Госуд. Арх., р. X, № 240).

ній (ст. 95). При этомъ намѣстникъ, въ исключительныхъ случаяхъ, можетъ созывать общее собраніе губернскаго правленія и палатъ, казенной и судебныхъ. Если это общее собраніе единогласно признаетъ, что новое узаконеніе неудобно для исполненія, оно можетъ войти съ представленіемъ въ Сенатъ.

Но если отъ верховной власти получено будетъ подтвержденіе, исполненіе обязательно (ст. 101).

Затѣмъ на губернское правленіе возлагается надзоръ за исполненіемъ закона, прекращеніе всякаго рода нарушеній закона и общее попеченіе объ общественной безопасности и спокойствіи. Въ этихъ видахъ правленіе имѣетъ право налагать штрафъ на виновныхъ, а въ случаѣ, если они не исправятся, передавать ихъ суду (ст. 96).

Далѣе, губернское правленіе вѣдаетъ и нѣкоторыя судебныя дѣла, «о которыхъ противорѣчія или спора быть не можетъ, какъ, напримѣръ: подписанные должникомъ счеты, или векселя, или контракты ясные и явные, по которымъ въ срокъ платежъ не воспослѣдовалъ». Но разъ возникаетъ споръ, дѣла эти подлежатъ вѣдѣнію суда (ст. 97).

На обязанности губернскаго правленія также лежитъ наложеніе ареста на имѣнія по приговору суда (ст. 98).

Наконецъ, въ губернское правленіе подаются жалобы на медленность въ подчиненныхъ мѣстахъ и отъ него исходятъ понужденія (ст. 98).

Губернскому правленію подчинены всѣ сословные суды второй и третьей инстанціи и уѣздная полиція въ лицѣ нижняго земскаго суда (ст. 99).

Впрочемъ, слѣдуетъ отмѣтить, что въ первоначальной редакціи отъ подчиненія губернскому правленію были изъяты губернскіе и городовые магистраты и ратуши. Они приписаны въ текстѣ Учрежденія рукою Екатерины, на уже не разъ цитированномъ переписанномъ экземплярѣ этого акта [1]).

Жалобы на губернское правленіе по Учрежденію приносятся въ Сенатъ (ст. 100).

Ни порядокъ, ни сроки не опредѣлены.

Губернское правленіе, по смыслу ст. 95, стоитъ во главѣ всего мѣстнаго управленія: оно «управляетъ въ силу законовъ Именемъ Его

[1]) Д. Г. А. р. XVI, № 377.

Императорскаго Величества всею губерніею». Внѣшнимъ образомъ можетъ казаться, что мѣстная администрація организована на коллегіальномъ началѣ. При ближайшемъ же разсмотрѣніи легко убѣдиться въ противномъ. На основаніи ст. 102, въ случаѣ отсутствія намѣстника, его замѣняетъ правитель или губернаторъ, при чемъ прямо указано, что послѣдній долженъ руководствоваться при отправленіи своей должности старыми губернаторскими наказами. Роль обоихъ совѣтниковъ опредѣляется ст. 103 очень скромными рамками. По выраженію закона, «они разсужденіемъ своимъ уважаютъ дѣло, и потомъ исполняютъ положенія губернаторскія», т. е. имѣютъ исключительно совѣщательный голосъ. Но если приказанія губернатора «не соотвѣтствуютъ пользѣ общей, или службѣ Императорскаго Величества, или нарушаютъ узаконенія», совѣтники обязаны внести тогда письменныя мнѣнія и увѣдомить генералъ-губернатора и Сенатъ. И все-таки они не могутъ отмѣнять губернаторскихъ приказаній, а обязаны ихъ исполнить (ст. 103).

Статья эта весьма характерна. Въ первоначальной редакціи была только обязанность совѣтниковъ увѣдомить Сенатъ о несогласіи ихъ съ приказаніями губернатора. Вставка генералъ-губернаторовъ позднѣйшая. По смыслу первой редакціи можно было предположить, что, такъ какъ губернаторъ только замѣститель намѣстника, очевидно, совѣтники имѣютъ право не соглашаться и съ приказаніями послѣдняго, въ указанныхъ случаяхъ, донося объ этомъ Сенату. Послѣ же вставки, по смыслу закона, генералъ-губернаторъ поставленъ какъ бы внѣ того учрежденія, въ которомъ онъ предсѣдательствуетъ, такъ какъ ему же члены присутствія доносятъ о своемъ несогласіи съ распоряженіями его замѣстителя. Кромѣ того, въ ст. 103 какъ бы предполагается, что приказанія генералъ-губернатора не могутъ ни нарушать законъ, ни противорѣчить общей пользѣ, ни не соотвѣтствовать службѣ. Ergo, предсѣдатель является какъ бы непогрѣшимымъ. Если не считаться съ фактическимъ положеніемъ, что генералъ-губернаторы, какъ извѣстно, были назначены далеко не повсемѣстно, по смыслу учрежденія, совѣтники могли не соглашаться съ мнѣніемъ только временнаго предсѣдателя правленія, т. е. губернатора, и доносить объ этомъ предсѣдателю постоянному, т. е. намѣстнику. Этимъ путемъ коллегіальное начало сразу же подрывалось въ корнѣ, и членамъ присутствія оставалось одно безмолвное исполненіе.

Съ другой стороны, поручая управленіе губерніею, въ случаѣ отсут-

ствія намѣстника, губернатору и предписывая ему дѣйствовать по старымъ наказамъ, Учрежденіе не согласуется съ ними Напр. по наставленію губернаторамъ 21 апрѣля 1764 года (П. С. З. № 12137), права губернатора шире правъ намѣстника по учрежденію. Намѣстникъ не можетъ никого наказывать безъ суда (Учр. ст. 81), а губернаторъ можетъ отрѣшать нерадивыхъ и порочныхъ чиновниковъ отъ должностей (Наст. ст. IV).

При губернскомъ правленіи Учрежденіе вводитъ должность прокурора и двухъ стряпчихъ, назначаемыхъ Сенатомъ. Прокуроръ въ VI, стряпчіе въ VII-мъ классѣ. Въ виду того, что прокуратурѣ Учрежденіе посвящаетъ довольно много вниманія и вводитъ ее въ различныхъ учрежденіяхъ, для единства изложенія на ней остановимся подробнѣе ниже.

Вглядываясь ближе въ эти постановленія Учрежденія 1775 г., легко можно подмѣтить въ нихъ черты сходства, быть можетъ даже заимствованія, главнымъ образомъ изъ эпохи областной реформы Петра Великаго. Уже было отмѣчено, что реформа эта погибла, не успѣвъ расцвѣсти, и что преемники Петра поспѣшили немедленно уничтожить и упразднить плоды «многихъ несносныхъ трудовъ его». Но въ качествѣ законодательныхъ памятниковъ дѣятельность Преобразователя Россіи сохранилась и едва-ли осталась неизвѣстною Екатеринѣ. Не даромъ, по словамъ современниковъ, она во всякомъ дѣлѣ любила справшивать, нѣтъ ли чего-либо подходящаго въ Петровскихъ указахъ.

Прежде всего бросается въ глаза внѣшняя сторона—возстановленіе въ мѣстномъ управленіи коллегіальнаго начала, столь любимаго Великимъ Петромъ. По смыслу учрежденія, во главѣ намѣстничества стоитъ коллегіальное учрежденіе—губернское правленіе. Припомнимъ, что указомъ 24 апрѣля 1713 г. при губернаторахъ и прочихъ областныхъ правителяхъ Петръ учредилъ ландратскіе совѣты [1]). Намъ очень трудно судить, въ какую форму вылились эти совѣты. Указъ Петра весьма кратокъ, а изъ позднѣйшихъ актовъ извѣстно, что ландраты вскорѣ утратили свое первоначальное значеніе [2]). Но руководящая мысль законодателя видна и изъ указа 1713 г. —«Губернаторъ у нихъ не яко властитель, но яко президентъ, и имѣть оному только два голоса, а прочимъ по одному, и никакого дѣла безъ оныхъ не дѣлать». Это далеко

[1]) П. С. З. № 2673.

[2]) Указъ 28 января 1715 № 2879.

не то, что въ Учрежденіи 1775 г., гдѣ совѣтники «разсужденіемъ своимъ уважаютъ дѣло, и потомъ исполняютъ положенія губернаторскія». По смыслу Петровскаго указа, во главѣ губерніи дѣйствительно стоитъ коллегія выборныхъ ландратовъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора по назначенію правительства, по Учрежденію же 1775 г.—губернское правленіе является во главѣ мѣстной администраціи только съ внѣшней стороны; на дѣлѣ же члены этой коллегіи имѣютъ совѣщательный голосъ.

Такимъ образомъ въ данномъ случаѣ заимствованіе ограничилось исключительно внѣшней формой—возстановленіемъ коллегіальнаго начала, но въ измѣненномъ видѣ въ болѣе скромныхъ рамкахъ. Починъ такого рода былъ сдѣланъ Екатериною еще раньше при организаціи Бѣлорусскихъ губерній въ 1772—74 г.г. Тамъ были учреждены при губернаторахъ вице-губернаторы, въ качествѣ ихъ помощниковъ, и по 2 совѣтника, состоявшіе членами губернской канцеляріи. Ближайшихъ указаній на ихъ функціи дано не было, но характерно, что, реформируя мѣстное управленіе, Екатерина сейчасъ же ухватилась за любимую идею Петра—коллегіальное начало. Введеніе этого послѣдняго въ областной администраціи относится къ эпохѣ первой реформы Петра. Принимаясь вторично за мѣстное управленіе, онъ не возстановилъ коллегіальнаго начала, но, очевидно, Екатерина въ этомъ случаѣ слѣдовала первоначальной идеѣ Петра и хотѣла отвѣтить на пожеланія сословій, выраженныя въ Коммиссіи 1767 г. Идея ея предшественника сходилась съ желаніями современниковъ. Насколько она сама была склонна вѣрить въ коллегіальное начало, вопросъ другой. Врядъ-ли у ней было довѣріе къ этой формѣ: иначе она постаралась бы д ѣ й с т в и т е л ь н о провести ее въ своемъ Учрежденіи, а не оставила бы одинъ внѣшній призракъ. Но, во всякомъ случаѣ, она пошла на уступки и, подкрѣпленная авторитетомъ Петра, поставила коллегію во главѣ губерніи, хотя и номинально.

Пока мы имѣемъ одинъ примѣръ сходства Учрежденія 1775 г. съ Петровской реформой. Но несравненно больше замѣтно этого сходства, если обратиться къ актамъ, относящимся къ позднѣйшей эпохѣ дѣятельности Петра.

Какъ извѣстно, въ январѣ 1719 г. была издана «Инструкція или наказъ воеводамъ», которая, однако же, была разослана всѣмъ област-

нымъ правителямъ, въ качествѣ обязательнаго руководства [1]). Инструкція эта весьма обширна, и вотъ, сравнивая ея содерженіе съ Учрежденіемъ 1775 г., едва-ли мы сдѣлаемъ большую ошибку, предположивъ, что нѣкоторыя статьи послѣдняго навѣяны, а быть можетъ и заимствованы изъ Инструкціи.

Такъ ст. 5 Инструкціи совершенно аналогично ст. 85 Учрежденія, хотя и воспрещаетъ лицу, стоящему во главѣ мѣстной администраціи, вмѣшиваться въ судебныя дѣла, однако, возлагаетъ на него обязанности по надзору за судебными учрежденіями по пресѣченію судебной волокиты.

Ст. ст. 2, 3, 7, 10. Инструкціи останавливаются на военныхъ обязанностяхъ воеводы, причемъ особенному попеченію его ввѣряются всѣ укрѣпленныя мѣста. Аналогично этому ст. ст. 88—89 Учрежденія надѣляютъ намѣстника военною властью и подчиняютъ ему всѣ крѣпости. Ст. 23 Инструкціи и ст. 88 Учрежденія одинаково возлагаютъ на главу мѣстной администраціи попеченіе о государственныхъ доходахъ. Инструкція останавливается на этомъ вопросѣ подробнѣе. Учрежденіе въ только что изложенныхъ главахъ кратче, такъ какъ сбору доходовъ посвящены слѣдующія главы—о казенной палатѣ и казначеѣ (объ этомъ ниже), но характерно, что оба акта возлагаютъ на лицо, стоящее во главѣ мѣстнаго управленія, надзоръ за финансовымъ управленіемъ, хотя и въ ту и въ другую эпоху для послѣдняго были организованы спеціальныя учрежденія.

Слѣдуетъ еще отмѣтить аналогію между обязанностью обнародованія законовъ и правительственныхъ распоряженій, которую оба акта возлагаютъ на главу мѣстнаго управленія: Инструкція—на воеводу (ст. 5), Учрежденіе—на губернское правленіе (ст. 95).

Наконецъ, оба акта въ рядѣ статей предписываютъ главѣ администраціи заботиться о пресѣченіи преступленій, объ исполненіи требованій закона и, вообще, о прекращеніи всякихъ безпорядковъ (Инструкція ст. ст. 12—14, 31, Учрежденіе 82—84).

Такимъ образомъ, начиная съ вершины мѣстной администраціи, замѣтно извѣстное сходство, чтобы не сказать болѣе, обѣихъ реформъ: второй Петровской и Екатерининской.

По поводу разсмотрѣнныхъ статей Учрежденія 1775 года въ нашей литературѣ были высказаны два противоположные взгляда. Лохвицкій

[1]) Полн. Собр. Зак. № 3294.

считаетъ ихъ, какъ и все учрежденіе, продуктомъ самобытнаго творчества. Заимствованія изъ остзейскихъ, польскихъ и нѣмецкихъ законовъ, по его мнѣнію, слабы и несущественны [1]). Градовскій посмотрѣлъ на вопросъ глубже и пытался уловить, такъ сказать, внутренніе мотивы, которыми руководствовалась Екатерина II, надѣляя генералъ-губернаторовъ чрезвычайными полномочіями. Низкая степень культуры современаго общества, по его мнѣнію, главная причина, почему она создала такую надзаконную власть для своихъ намѣстниковъ. Отсюда и неопредѣленность ихъ правъ, которая, очевидно, была намѣренною [2]).

Противоположное мнѣніе высказываетъ Барацъ. Онъ объясняетъ неточности и неясность статей Учрежденія исключительно неумѣлымъ переводомъ постановленій шведскаго уложенія 1734, откуда, по его мнѣнію, заимствованы ст. ст. 81, 82, 85 и 86 Учрежденія [3]).

Точно также Барацъ считаетъ ст. 96 Учрежденія заимствованной изъ того же источника [4]), а ст. 101 просто переведенною съ французскаго.

Послѣ изслѣдованія А. А. Кизеветтера о городовомъ положеніи 1785 г., съ полною очевидностью доказавшаго заимствованіе многихъ статей его изъ остзейскаго, а, слѣдовательно, и изъ шведскаго права, мысль Бараца, высказавшаго аналогичное мнѣніе по поводу Учрежденія о губерніяхъ 14 лѣтъ назадъ, заслуживаетъ полнаго уваженія. Бли-

---

[1]) Лохвицкій. Губернія etc. 1864 г., стр. 209.

[2]) Градовскій. Собр. соч., т. IX, стр. 492—495.

[3]) Барацъ—О чужеземномъ происхожденіи большинства русскихъ гражданскихъ законовъ (Журн. Гражд. и Угол. права, 1884 г. декабрь). Привожу полностью статьи шведскаго уложенія 1734 г., изъ которыхъ, по мнѣнію Бараца, сдѣлано заимствованіе въ Учрежденіи. Переводъ остается на его отвѣтственности.

§ 1. Ландсгевдингъ обязанъ пещись объ управленіи съ прилежаніемъ и ревностью всѣми экзекуціонными дѣлами, не преграждая ни богатому, ни бѣдному пути къ достиженію правъ своихъ и не оставляя никого безъ помощи

§ 2. Ландсгевдингъ не можетъ входить въ дѣла, до обязанности судьи относящіяся; однако же властенъ онъ блюсти, чтобы низшія судебныя мѣста надлежащимъ образомъ чинили судъ и расправу. Если онъ найдетъ, что сіе не исполняется, то долженъ донести гофгерихту.

[4]) Привожу опять дословно текстъ статьи шведскаго уложенія: „Гофгерихтъ, какъ верховное королевское судебное мѣсто, имѣетъ наблюденіе и попеченіе о томъ, чтобы въ судебныхъ мѣстахъ, ему подвѣдомственныхъ, производимы были судъ и расправа по законамъ, по точному разуму оныхъ“.

жайшее знакомство съ тѣми выдержками изъ остзейскихъ законовъ, которыя были сдѣланы для Коммиссіи 1767 г. [1]) и, конечно, не оставались неизвѣстными Екатеринѣ, подтверждаетъ идею Бараца. Но она требуетъ ограниченія. Барацъ настаиваетъ на буквальномъ заимствованіи, допуская, что составители Учрежденія только дѣлали перефразировку шведскихъ законовъ. Но, сравнивая текстъ обоихъ актовъ, съ этимъ согласиться трудно. Самое большее, что можно допустить, это идейное заимствованіе. Содержаніе, смыслъ постановленій русскихъ и шведскихъ аналогичны. Но перевода, даже перефразировки не было. Да и больше въ характерѣ Екатерины было заимствовать идею, приспособить ее на свой ладъ къ русской жизни и выразить частью словами источника, частью своими собственными. Примѣръ тому мы видимъ въ ея Наказѣ.

А теперь перейдемъ къ слѣдующему административному губернскому установленію—казенной палатѣ [2]). По Учрежденію 1775 г. казенная палата состоитъ, подъ предсѣдательствомъ поручика правителя или вице-губернатора, изъ директора экономіи или домоводства, 1 совѣтника, 2 ассессоровъ и губернскаго казначея; при этомъ, такъ какъ вице-губернаторъ, на основаніи ст. 94, заступаетъ мѣсто губернатора, въ случаѣ его отсутствія, во главѣ казенной палаты становится директоръ экономіи (ст. 117).

Такимъ образомъ должность вице-губернатора обрисовывается какъ замѣстителя губернатора въ извѣстныхъ случаяхъ, а нормально, какъ лица, стоящаго во главѣ финансоваго управленія губерніи.

Между тѣмъ, познакомившись съ рукописями разсматриваемаго акта, можно убѣдиться, что такого рода постановка вице-губернаторской должности явилась далеко не сразу. Выше уже было указано, что первоначально у Екатерины была мысль создать между губерніею и уѣздомъ нѣкоторую промежуточную административную единицу—провинцію или область, слѣдъ чего мы имѣемъ въ ст. 15 Учрежденія. Къ

---

[1]) Онѣ хранятся въ Архивѣ Государственнаго Совѣта (IV разрядъ, II часть, отдѣлъ 1, раздѣлъ 3, глава III) и озаглавлены „Выписки изъ узаконеній подвластныхъ Россіи народовъ, Собраніе I. Выписки изъ законовъ Лифляндскихъ, Эстляндскихъ и Финляндскихъ“. Впервые этимъ матеріаломъ воспользовался А. А. Кизеветтеръ въ своей книгѣ „Городовое Положеніе Екатерины II 1785 г.“ 1909 г.

[2]) Терминъ „казенная палата“ извѣстенъ Петровскому законодательству (см. Инструкцію Рентмейстерамъ 12 февраля 1719 г. П. С. З. № 3304).

моменту составленія проекта мысль эта отлилась въ болѣе опредѣленныя формы. По крайней мѣрѣ, наиболѣе полная рукопись Учрежденія сплошь написанная самой Екатериной, даетъ возможность сдѣлать нѣкоторые выводы, что именно она хотѣла создать въ видѣ провинціи [1]).

Прежде всего тамъ дважды упоминается, въ гл. X и гл. XI, что намѣстничество или губернія дѣлится на области или провинціи (ст. 86 гл. X и гл. XI). Затѣмъ во главѣ области поставленъ поручикъ правителя или вице-губернаторъ, состоящій въ VI-мъ классѣ и опредѣляемый по Высочайшему повелѣнію. Управленіе областью предполагалось, повидимому, коллегіальное, хотя не ясно, какое именно она должна была получить значеніе. Частью можно предположить, что это долженъ былъ быть судебный округъ второй инстанціи, такъ какъ въ рукописи дважды упоминается, что областной вице-губернаторъ засѣдаетъ въ верхнемъ земскомъ судѣ, и этотъ судъ является не губернскимъ, а провинціальнымъ учрежденіемъ. Съ другой стороны, кажется, Екатерина хотѣла сдѣлать область чисто финансовой единицею. Цѣлая глава рукописи (XI) озаглавлена—«О областномъ казенномъ приказѣ». Приказъ этотъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ областного вице-губернатора, изъ 2 засѣдателей. Компетенція областнаго приказа исключительно финансовая. Онъ вѣдаетъ казенные сборы, наблюдаетъ за правильностью ихъ движенія, ведетъ отчетность, вѣдаетъ всѣми уѣздными казначействами. Въ свою очередь областной приказъ подчиненъ казенной палатѣ. Дальнѣйшаго развитія мысль о промежуточной административной единицѣ не получила, и въ позднѣйшей редакціи Учрежденія вице-губернаторъ оказался во главѣ губернскаго учрежденія—казенной палаты. Въ помощь ему приданъ директоръ экономіи и предполагалось дать двухъ совѣтниковъ, замѣненныхъ почему-то двумя ассессорами [2]). Но въ окончательной редакціи Учрежденія, поправляя переписанный экземпляръ, Екатерина добавила сюда одного совѣтника и губернскаго казначея. Въ такомъ составѣ и образовались казенныя палаты [3]).

Эти колебанія въ личномъ составѣ учрежденія, стоявшаго во главѣ едва-ли не наиболѣе существенной части мѣстнаго управленія, очень характерны. Они служатъ яркимъ доказательствомъ, насколько неясны были для автора Учрежденія практическія потребности провинціи. За-

[1]) Дѣло Государ. Арх. р. X, № 32.
[2]) Д. Государ. Арх. р. X, № 32.
[3]) Д. Государ. Арх. р. XVI, № 377.

бѣгая нѣсколько впередъ, замѣтимъ, что спустя всего нѣсколько лѣтъ, когда введеніе реформы было въ полномъ ходу, понадобилось снова измѣнить организацію казенныхъ палатъ: въ 1781 г. при нихъ были учреждены счетныя экспедиціи, въ 1782 г. экспедиціи по винной и соляной частямъ и добавлены новые совѣтники [1]).

Компетенція казенной палаты обнимаетъ главнымъ образомъ дѣла финансоваго управленія. По опредѣленію ст. 118 Учр. — «Казенная Палата не что иное есть, какъ соединенный департаментъ камеръ и ревизіонъ-коллегій». Вѣдѣнію ея подлежатъ; 1) дѣла о поступленіи казенныхъ доходовъ и о расходахъ, 2) казенныя монополіи (соляная, винные откупа), 3) подряды, 4) казенныя зданія, 5) статистическія свѣдѣнія о народонаселеніи, 6) ревизія счетовъ (ст. 118—119).

Особенному попеченію Палаты ввѣряется наблюденіе за точнымъ сборомъ казенныхъ доходовъ и прекращеніе всякихъ незаконныхъ поборовъ (ст. 119). Для осуществленія своихъ обязанностей по надзору за точнымъ поступленіемъ казенныхъ доходовъ Палата обязана ежегодно ревизовать уѣздныхъ казначеевъ, обращая вниманіе не только на вѣрность счетовъ, но даже «все-ли на лицо и таковою-ли монетою, какою въ приходъ вступили». Послѣднія слова добавлены въ позднѣйшей редакціи Учрежденія [2]).

Помимо ревизіи счетовъ, на Палату возлагается составленіе ежегодной смѣты доходовъ и расходовъ губерніи и доставленіе всѣхъ свѣдѣній по этимъ вопросамъ Государственному Казначею (ст. 121). Отожествляя Казенную Палату съ Камеръ и Ревизіонъ коллегіею, Учрежденіе вводитъ однако въ ст. 119 существенное ограниченіе. Казенная Палата не имѣетъ права никого судить, а должна обращаться съ своими требованіями по спорнымъ дѣламъ въ судебныя учрежденія черезъ губернскаго стряпчаго казенныхъ дѣлъ. Но и по дѣламъ безспорнымъ Палата не можетъ дѣйствовать самостоятельно. Въ такихъ случаяхъ она должна обращаться въ губернское правленіе.

Ближайшихъ указаній на порядокъ рѣшенія дѣлъ въ Казенной Палатѣ и болѣе подробныхъ правилъ ея дѣятельности Учрежденіе 1775 г. не содержитъ. Все это составило предметъ изданныхъ нѣсколько лѣтъ спустя «Наставленія для казенныхъ Палатъ» 24 марта 1781 г. (П. С. З.

---

[1]) П. С. З. №№ 15318, 15350.

[2]) Д. Государ. Арх. р. XVI, № 377.

№ 15.318), «Наставленія для экспедицій по винной и соляной частямъ» 15 февраля 1782 г. (П. С. З. № 15.350) и нѣкоторыхъ другихъ законодательныхъ актовъ.

Глава Учрежденія, посвященная Казенной Палатѣ (IX-ая), весьма коротка: она состоитъ всего изъ 7 статей. Причину этой краткости можно видѣть частью въ постановленіи ст. 118, по смыслу которой Казенная Палата есть провинціальное отдѣленіе камеръ и ревизіонъ-коллегій. Обѣ послѣднія имѣли свои регламенты, довольно подробные, особенно Камеръ-Коллегія [1]). Вѣроятно, даже предполагалось, что регламенты эти сохранятъ временно силу дѣйствующаго права. Въ ст. 118 предметы вѣдомства палаты опредѣлены не исчерпывающимъ образомъ, а въ формѣ примѣрнаго перечисленія, при чемъ авторъ не останавливается на нихъ подробно, а спѣшитъ оговорить только разницу положенія Палаты въ сравненьи съ Камеръ и Ревизіонъ-Коллегіями.

Кромѣ того изъ Сенатскаго протокола, хранящагося въ Архивѣ, видно, что 9 ноября 1775 г. генералъ-прокуроромъ была объявлена въ Сенатѣ, одновременно съ Учрежденіемъ о губерніяхъ, записка Екатерины о порядкѣ примѣненія этого акта, въ которой, между прочимъ, сказано: «Къ симъ учрежденіямъ еще не дописаны: порядокъ производства уголовнаго суда, уставъ казенной палаты и наказъ экономіи директору». Очевидно, сама Екатерина не считала работу законченной и оставила главу о казенной палатѣ безъ перемѣнъ, предполагая измѣнить и развить ее позднѣйшими узаконеніями [2]).

На практикѣ во всѣ губерніи, гдѣ вводилось Учрежденіе, посылались регламенты камеръ и ревизіонъ-коллегій въ дополненіе къ новому закону [3]).

Выше уже было упомянуто объ областномъ казенномъ приказѣ, который, по мысли Екатерины, долженъ былъ вѣдать финансовое управленіе провинціи. Здѣсь кстати будетъ вспомнить, что при организаціи управленія Бѣлорусскими губерніями Екатерина уже намѣчала организацію будущей казенной палаты. Именно—органомъ финансоваго управленія каждой изъ Бѣлорусскихъ губерній былъ назначенъ «директоръ камерныхъ дѣлъ», въ помощь которому даны: совѣтникъ и

---

[1]) Учрежденіе и регламентъ Камеръ-Коллегіи—11 декабря 1719 г. (П. С. З. № 3466), Инструкція Ревизіонъ-Коллегіи—4 декабря 1722 г. (П. С. З. № 4127).

[2]) Копія этой записки хранится въ Моск. Архивѣ М-ва Юстиціи: дѣла Сената, книга № 4052, листъ 158.

[3]) Подроб. см. слѣд. главу.

4 штабъ-офицера. Директору подчинены пять экспедицій, завѣдывающихъ отдѣльными отраслями финансоваго управленія.

Гораздо больше вниманія удѣлено другому, совершенно новому учрежденію,—Приказу общественнаго призрѣнія. Приказъ этотъ очень оригинальное учрежденіе. Начать съ того, что онъ не имѣетъ спеціальнаго состава. Онъ слагается, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ шести засѣдателей, по два отъ каждаго изъ трехъ сословныхъ судовъ второй инстанціи (верхняго земскаго суда, губернскаго магистрата и верхней расправы). Кромѣ того, въ засѣданія приказа могутъ быть приглашаемы уѣздные предводители дворянства и городскіе головы (ст. 378). Первоначально, впрочемъ, какъ видно изъ рукописи, предполагался нѣсколько иной составъ приказа.

Именно: «предсѣдатель—губернаторъ, члены: предсѣдатель дворянской опеки (т. е. предводитель дворянства), два засѣдателя опеки, предсѣдатель городского сиротскаго суда, т. е. городской голова, и два засѣдателя этого суда [1]). Впослѣдствіи Екатерина измѣнила этотъ составъ въ той формѣ, какъ онъ вошелъ въ Учрежденіе, вѣроятно, въ виду того, что приказъ общественнаго призрѣнія былъ учрежденіемъ губернскимъ, а дворянскія опеки уѣздными, но сохранила факультативное участіе предводителей и городскихъ головъ.

Какъ бы то ни было, но составъ приказа въ обѣихъ редакціяхъ слагался изъ членовъ другихъ учрежденій, и такимъ образомъ носилъ случайный характеръ. Члены его имѣли прямыя обязанности по своимъ основнымъ должностямъ, и очевидно, съ самаго начала нельзя было ожидать отъ нихъ ретиваго отношенія въ дополнительнымъ занятіемъ по общественной благотворительности.

Слѣдуетъ также отмѣтить, что приказъ общественнаго призрѣнія, по мысли Учрежденія 1775 г., не былъ учрежденіемъ постояннымъ.

На основаніи ст. 393 засѣданія приказа продолжались только съ 8 января до страстной недѣли, т. е. было нѣчто вродѣ ежегодной сессіи.

Компетенція приказа весьма обширна. Выражаясь словами автора Учрежденія о губерніяхъ—Приказу общественнаго призрѣнія поручается «попеченіе и надзираніе о установленіи и прочномъ основаніи», т. е. устройство и надзоръ за слѣдующими учрежденіями: 1) народными школами; 2) больницами; 3) богадѣльнями; 4) сиротскими домами;

[1]) Д. Гос. Арх., р. XVI, № 377.

5) пріютами для неизлечимыхъ больныхъ; 6) домами для умалишенныхъ; 7) рабочими домами и 8) смирительными домами (ст. 380).

Слѣдовательно, приказу ввѣрялось дѣло начальнаго образованія, общественнаго здравія, общественная благотворительность и отчасти пенитенціарное дѣло (рабочіе и смирительные дома).

Всѣ перечисленныя учрежденія находились въ то время едва-ли не только на бумагѣ, а если кое-гдѣ и существовали, то въ видѣ исключенія.

Ставя новому учрежденію столь обширныя задачи, законодатель хочетъ снабдить его нужными средствами. Каждый приказъ получаетъ отъ казны въ видѣ основного фонда 15.000 руб. и долженъ заботиться объ увеличеніи этого капитала. Для этого ему дозволяется производить нѣкоторыя финансовыя операціи, а именно, онъ можетъ давать деньги подъ залогъ имѣній за проценты; затѣмъ приказъ можетъ устроить аптеку и пользоваться ея доходами. Очевидно, разсчитывая на частную благотворительность, законъ дозволяетъ приказу принимать пожертвованія.

Дальнѣйшихъ полученій отъ казны приказу не полагается (ст. 382).

Приказъ подчиняется ревизіи казенной палаты, но только по особому распоряженію намѣстника.

Организовавъ такимъ образомъ новое учрежденіе и снабдивъ его нужными средствами, Екатерина посвящаетъ цѣлый рядъ весьма обширныхъ статей развитію основныхъ началъ дѣятельности приказа (ст. 384—394, стр. 272—278).

Здѣсь разсѣянъ рядъ мыслей о воспитаніи, объ общественной благотворительности и т. д., весьма гуманныхъ и передовыхъ по своему времени.

Въ вѣкъ господства кнута и розогъ воспрещается наказывать дѣтей въ школѣ тѣлеснымъ наказаніемъ (ст. 384). Даже въ смирительномъ домѣ только въ случаѣ крайности разрѣшается наказывать заключенныхъ, но не болѣе трехъ ударовъ розгами (ст. 391). Въ эпоху, когда и въ городахъ медицинская помощь подчасъ была рѣдкостью, законъ говоритъ объ учрежденіи особыхъ больницъ и отдѣльныхъ пріютовъ для неизлечимыхъ, выдѣляя заразныхъ отъ незаразныхъ, и требуетъ заведенія отдѣльныхъ сумасшедшихъ домовъ (385—389).

Тамъ, гдѣ не было сколько-нибудь порядочныхъ тюремъ, Учрежденіе требуетъ устройства смирительныхъ и рабочихъ домовъ, причемъ

подробно опредѣляетъ, кто, за что и чьею властью можетъ быть заключенъ въ смирительной домъ. Интересно перечисленіе въ ст. 391, кто имѣетъ право сажать въ смирительный домъ. Здѣсь указаны: 1) повелѣніе губернскаго правленія, 2) приговоры прочихъ судовъ, 3) просьба родителей, 4) просьба трехъ родственниковъ, 5) требованіе помѣщика или хозяина, съ указаніемъ причины. Повѣрки не требуется никакой. Законъ указываетъ только, кто подлежитъ заключенію въ смирительномъ домѣ, причемъ опредѣленія его крайне неясны, и затѣмъ дальше все предоставляется усмотрѣнію.

Особенное вниманіе Екатерина обратила на больницы. Ст. 394 содержитъ цѣлое Примѣрное положеніе для учрежденія больницы, изъ 21 статьи, гдѣ указаны даже правила внутренняго порядка до мельчайшихъ подробностей и перечисленъ штатъ служащихъ.

Рукописи Учрежденія не содержатъ никакихъ указаній на источникъ статей, относящихся къ приказу общественнаго призрѣнія. Можно уловить нѣкоторое сходство ст. 386 и Положенія для учрежденія больницы, помѣщеннаго въ ст. 394, съ однимъ изъ проектовъ эпохи, хранящимся въ Госуд. Архивѣ подъ названіемъ «Установленіе Императрицы Екатерины II о госпиталѣ» [1]). Проектъ этотъ относится къ 1772 г. и представляетъ собою цѣлое учрежденіе больницы.

Подобно Учрежденію проектъ рекомендуетъ строить больницу около рѣки, также заботится о чистотѣ и свѣжемъ воздухѣ; отдѣляетъ женщинъ больныхъ отъ мужчинъ.

Штатъ больницы по проекту близко напоминаетъ Учрежденіе. Сравнимъ ихъ для примѣра (въ Учрежденіи количество людей не обозначено; указаны только должности).

По Учрежденію 1775 г.	По проекту.
Главный надзиратель.	Главный директоръ.
Докторъ.	Докторъ.

[1]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 329. На заглавномъ листѣ рукописи надпись: „Установленіе Гошпитали Екатерины второй Императрици всероссійской и протч. и протч. и протч.“; на томъ же листѣ внизу приписка „съ сего чистой переводъ и съ французскимъ посланъ къ секретарю Шарапову въ 2 іюня 1772 года“.

Проектъ начинается особой вводной главой „Разсужденія патріотическія и благотворительныя, предложенныя милосердымъ особамъ“. Затѣмъ идетъ штатъ служащихъ и рядъ отдѣльныхъ главъ, посвященныхъ различнымъ должностямъ. Къ проекту приложенъ подробный инвентарь имущества больницы.

Смотритель.	Надзиратель надъ полиціею.
Лѣкаря.	Штабъ-Лекарь.
Подлѣкаря.	2 Подлекаря.
Для стереженія дома.	Придверникъ.
Первый сторожъ.	Главный приставникъ.
Сторожей.	Служители.
Сидѣльниковъ.	Приставщиковъ.
Бабъ сидѣльныхъ у больныхъ женщинъ.	Приставщицъ.
Накрыватель стола.	
Повара.	Поваръ.
Поваренные помощники.	4 помощника поваренные.
Портомоя, главная смотрительница надъ всѣмъ бѣльемъ.	2 прачки.
При ней работница для мытья бѣлья.	4 женщины для мытья и починки бѣлья.
Бухгалтеръ.	Контролеръ.
Копеистъ.	
Дровосѣкъ.	Истопники.
Конюховъ для возки воды.	
Лошадей.	

Кромѣ того по проекту положены еще въ больницѣ: священникъ, главный аптекарь, 2 помощника аптекарскихъ, 2 коммиссара или секретаря и поставщикъ.

Аналогична и компетенція служащихъ въ больницѣ. Руководящая роль при леченіи больныхъ отводится доктору.

Лѣкаря обязательно присутствуютъ при докторскомъ осмотрѣ и исполняютъ предписанія доктора. Вполнѣ тождественны обязанности надзирателя полиціи по проекту и смотрителя больницы по Учрежденію: надзоръ за чистотою и порядкомъ, за приготовленіемъ пищи, за сторожами и служителями. Бухгалтеръ (по Учр.) и контролеръ (по проекту) вѣдаютъ счетную часть, причемъ на ихъ обязанности лежитъ веденіе шнуровыхъ книгъ прихода и расхода, денежнаго и матеріальнаго.

Трудно судить, насколько этотъ проектъ въ дѣйствительности повліялъ при выработкѣ Положенія о больницѣ по Учрежденію 1775 г. Рукописи послѣдняго не содержатъ по этому поводу никакихъ указаній.

Во всякомъ случаѣ, текстуальнаго заимствованія, кажется, не было. Вліяніе осталось исключительно идейнымъ, въ смыслѣ заимствованія постановленій.

Подобно проекту больницы въ бумагахъ кабинета Екатерины сохранились проекты: дома для сумасшедшихъ и «для исправленія злонравныхъ» [1]). Проекты касаются постройки, внутренняго устройства тюремъ и сумасшедшихъ домовъ, и отчасти порядка содержанія заключенныхъ. Нѣкоторыя постановленія ихъ сходны съ статьями Учрежденія 389, 391.

Но опять-таки текстуальнаго заимствованія не замѣтно.

Можетъ быть, не будетъ ошибкою предположить, что Екатерина воспользовалась при выработкѣ текста Учрежденія 1775 г. различными проектами, которые раньше были составлены, частью по ея порученію, частью по собственной иниціативѣ разными лицами по такимъ отдѣльнымъ вопросамъ, какъ устройство благотворительныхъ учрежденій или тюремъ. Матеріалъ, который они давали, помогъ ей развить подробнѣе компетенцію учрежденія, сосредоточившаго въ себѣ завѣдываніе дѣломъ общественнаго призрѣнія.

Въ нашей литературѣ было высказано мнѣніе, что приказъ общественнаго призрѣнія составляетъ самостоятельное изобрѣтеніе императрицы [2]). Едва-ли, однако же, съ этимъ можно согласиться. Въ переводѣ на современный языкъ, приказъ общественнаго призрѣнія—это коллегія выборныхъ сословныхъ судей второй инстанціи, состоящая подъ предсѣдательствомъ административнаго должностного лица и созываемая періодически, разъ въ годъ, для опредѣленныхъ спеціальныхъ цѣлей. Такого учрежденія до Екатерины въ Россіи, дѣйствительно, не было. Но слѣдуетъ-ли поэтому приписывать ей его изобрѣтеніе?

При анализѣ приказа общественнаго призрѣнія бросается въ глаза одна черта, которая едва-ли не навѣяна знакомствомъ съ англійскимъ

---

[1]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 195—„О домахъ для исправленія злонравныхъ (Zuchthaus) и для призрѣнія безумныхъ (Dollhaus)“.

Изъ бумагъ Теплова. Въ дѣлѣ хранятся два переписанные проекта подъ названіемъ: „Домъ наказанія и поправленія преступниковъ и превращеннаго житія людей“ и третій „О учрежденіи дома для безумныхъ“. Кромѣ того въ дѣлѣ есть справка по тому же вопросу о помѣщеніи сумасшедшихъ въ монастыряхъ. На справкѣ надпись: „Въ архиву октября 25 дня 1771 г. къ духовнымъ дѣламъ. 5 августа 1771 г.“

[2]) Градовскій, собр. соч. т. IX, стр. 113.

мѣстнымъ управленіемъ. Это—стремленіе подчинить дѣла общественной благотворительности, начальнаго образованія и народнаго здравія надзору судебной коллегіи, періодически созываемой для этой цѣли на спеціальныя сессіи.

Въ англійскихъ графствахъ дѣла такого рода подчинялись въ то время надзору четвертныхъ и спеціальныхъ сессій мировыхъ судей.

Тѣ и другія созывались періодически и слагались изъ мѣстныхъ мировыхъ судей, должность которыхъ являлась фактически сословною, составляя какъ бы привилегію мѣстнаго дворянства. Замѣтимъ, что съѣздамъ англійскихъ мировыхъ судей такъ же, какъ и Екатерининскому приказу общественнаго призрѣнія, законъ не ввѣрялъ непосредственнаго завѣдыванія дѣлами благотворительности, общественнаго здравія и начальнаго образованія. Имъ поручался только надзоръ за учрежденіями, вѣдавшими этими отраслями администраціи. По смыслу Учрежденія 1775 г., Приказу общественнаго призрѣнія поручается «попеченіе и надзираніе о установленіи и прочномъ основаніи» больницъ, школъ и т. д., слѣдовательно, разъ заведенія эти устроены, за приказомъ сохраняются однѣ функціи надзора. Непосредственное же управленіе подчиненными приказу учрежденіями поручается особымъ должностнымъ лицамъ, по его назначенію. Очевидно, мысль Екатерины заключалась въ томъ, чтобы общесословныя благотворительныя и учебныя заведенія были подчинены надзору учрежденія, въ которомъ участвовали бы представители всѣхъ сословій. Съ другой стороны, только придавая приказу роль органа надзора, а не непосредственной администраціи, можно объяснить себѣ, почему Екатерина остановилась на періодическомъ характерѣ его засѣданій и не дала ему спеціальнаго состава.

Конечно, сходство приказа общественнаго призрѣнія съ съѣздами англійскихъ мировыхъ судей сравнительно отдаленное. Взять хотя бы сословный характеръ приказа. Въ немъ участвовали представители трехъ свободныхъ сословій; между тѣмъ англійскіе мировые судьи, особенно въ XVIII в., сплошь принадлежали къ одному классу—помѣстному дворянству. Въ этомъ отношеніи Екатерина смотрѣла на дѣло шире.

Зато положеніе англійскихъ судей и членовъ сословныхъ судовъ въ Екатерининскую эпоху слишкомъ разнилось между собою.

Если исходить изъ мысли, что обязанности приказа общественнаго призрѣнія по отношенію къ школамъ, больницамъ и т. д. сводились къ надзору, а непосредственное завѣдываніе этими учрежденіями ввѣря-

лось особымъ лицамъ, по назначенію приказа,—остается совершенно непонятнымъ, какимъ образомъ приказъ долженъ былъ осуществлять свои финансовыя функціи. Операція залога имѣній по существу своему требовала постоянной дѣятельности учрежденія или, по крайней мѣрѣ, особой канцеляріи. Но Учрежденіе таковой не предусматриваетъ, равно какъ и не предусматриваетъ, кто вѣдаетъ дѣлами приказа въ промежуткѣ между сессіями. Естественная тенденція подчиненныхъ — обращаться къ предсѣдателю, т. е. къ губернатору, и, такимъ образомъ, дѣятельность приказа ставится по смыслу закона въ тѣснѣйшую зависимость отъ начальника губерніи. На практикѣ это сейчасъ же бросилось въ глаза, какъ только начали вводить Учрежденіе въ дѣйствіе. И въ штатахъ всѣхъ губерній въ приказѣ положенъ секретарь и канцелярскіе чины[1]).

Руководящихъ правилъ дѣлопроизводства для приказа Учрежденіе не даетъ. Его статьи направлены, главнымъ образомъ, на подвѣдомственныя приказу благотворительныя и другія учрежденія. А какъ долженъ дѣйствовать самъ приказъ, неизвѣстно. Очевидно, все предоставлялось практикѣ. Но характерно, что, занимаясь приказомъ, Екатерина доходила до мелочей, напр., составляя правила для больницъ, а существенное, т. е. регламентацію дѣятельности приказа, опустила. Еще болѣе любопытно, что въ черновикахъ Учрежденія 1775 г. нѣтъ никакихъ указаній или намековъ, что вниманіе автора было обращено на необходимость точнѣе опредѣлить положеніе приказа.

Во главѣ судебныхъ учрежденій губерніи были поставлены двѣ палаты: уголовнаго и гражданскаго суда. Составъ ихъ совершенно одинаковый: предсѣдатель (V класса), назначаемый Государемъ, по представленію Сената, два совѣтника (VI класса) и два ассессора (VIII класса), назначаемые Сенатомъ (ст. ст. 6—9, 48—49, 51, 60—61).

Палата уголовнаго суда опредѣляется Учрежденіемъ «какъ Юстицъ-Коллегіи Департаментъ». Компетенція ея обнимаетъ ревизію уголовныхъ дѣлъ, причемъ ревизія эта обязательна по дѣламъ, сопряженнымъ съ лишеніемъ жизни и чести (ст. 107). По этому поводу въ Учрежденіи замѣтно крупное противорѣчіе. На основаніи ст. 107, въ уголовныхъ дѣлахъ ревизія обязательна только въ случаѣ болѣе тяжелаго наказанія. На основаніи же ст. ст. 180, 322 и 366, уголовные приговоры

[1]) Объ этомъ см. слѣд. главу.

судовъ второй инстанціи не подлежатъ исполненію безъ ревизіи Палаты.

Ревизія опредѣляется закономъ, какъ «прилежное разсмотрѣніе, произведено-ли дѣло порядочно и сходственно съ законами, сколь для оправданія невинности, столь и для приведенія въ ясность преступленія, или для обличенія преступника» (ст 108).

Ревизія Палаты простирается на приговоры всѣхъ судовъ второй инстанціи, но рѣшенія самой палаты требуютъ утвержденія намѣстника (ст. 113).

Палату гражданскаго суда Учрежденіе опредѣляетъ, какъ «соединенный Департаментъ Юстицъ и Вотчинной Коллегіи (ст 115). Она является апелляціонной инстанціей для всѣхъ гражданскихъ судовъ губерніи.

Право апелляціи обусловлено: въ 1-хъ, цѣною иска—на основаніи ст. 175, 317 и 361, она должна быть не ниже 100 рублей, во 2-хъ—недѣльнымъ срокомъ (ст. 174, 176, 316, 318, 360, 362), въ 3-хъ—залогомъ въ размѣрѣ 100 руб., который остается въ распоряженіи суда, въ случаѣ проигрыша апеллляторомъ дѣла, и возвращается ему при выигрышѣ.

Стряпчіе же казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ и лица, присягою удостовѣрившія свою несостоятельность, отъ залога освобождаются (ст. 174, 177, 178, 316, 319, 320, 360, 363, 364).

Что же касается до апелляціи на рѣшенія Палатъ, то она допускается въ Сенатъ, но только по дѣламъ цѣною не ниже 500 руб. и при условіи внесенія залога въ размѣрѣ 200 руб. Стряпчіе отъ залога освобождаются, но относительно неимущихъ оговорки нѣтъ. Кромѣ того переносъ дѣла въ Сенатъ не останавливаетъ исполненія рѣшеній Палаты по гражданскимъ дѣламъ (ст. 131—133). Почему здѣсь опущена возможность освобождать бѣдныхъ апеллляторовъ отъ залога правой жалобы, судить трудно. Надо думать, что это редакціонный недосмотръ. Въ первоначальной редакціи Учрежденія вовсе не было правилъ объ апелляціи на рѣшенія Палатъ въ Сенатъ. Статьи 131—133 вписаны цѣликомъ на чистовомъ экземплярѣ Учрежденія. Возможно, что второпяхъ было забыто постановленіе другихъ статей, и вышла какая то привилегія для богатыхъ при переносѣ дѣлъ въ Сенатъ [1]).

---

[1]) Ср. д. д. Госуд. Арх. р. X, № 32 и р. XVI, № 377.

Слѣдуетъ также отмѣтить, что изложенныя правила объ апелляціи относились и къ уголовнымъ дѣламъ. Это видно изъ текста статей, гдѣ говорится о залогѣ. Тамъ вездѣ сказано, что залогъ остается въ распоряженіи суда, если высшая инстанція «обвинитъ» аппеллятора, и возвращается ему, если она его «оправдаетъ.» Затѣмъ, освобождая стряпчихъ отъ залога, законъ упоминаетъ стряпчихъ уголовныхъ дѣлъ. Наконецъ, говоря о переносѣ дѣлъ въ Сенатъ, Учрежденіе подчеркиваетъ, что пріостанавливается въ этомъ случаѣ исполненіе рѣшеній по гражданскимъ дѣламъ. Слѣдовательно, уголовные приговоры исполняются но, очевидно, предполагается и для нихъ возможность апелляціи.

Выше уже было отмѣчено, что уголовные приговоры подлежали ревизіи палаты, разъ они были связаны съ лишеніемъ жизни или чести. Но, очевидно, и болѣе мягкіе приговоры тоже могли быть переносимы на апелляцію Палаты; дѣло было только въ томъ, чтобы не пропустить срока и принять присягу въ несостоятельности, если не хватало денегъ внести въ залогъ. Стало быть, въ концѣ концовъ всѣ уголовныя дѣла стекались въ Палату.

Учрежденіе даетъ нѣсколько правилъ дѣлопроизводства въ Палатахъ, причемъ, повидимому, судя по тому, что глава эта (Гл. X. О Палатахъ вообще) помѣщена послѣ главъ, посвященныхъ губернскому правленію, казенной и судебнымъ палатамъ, можно предположить, что правила гл. X относятся безразлично ко всѣмъ четыремъ губернскимъ коллегіямъ.

Прежде всего подчеркивается, что палаты рѣшаютъ дѣла исключительно на основаніи закона (ст. 124). Затѣмъ воспрещается одной палатѣ вторгаться въ компетенцію другой (ст. 129) и отмѣнять свои собственныя рѣшенія (ст. 130). Вводится гласность объявленія рѣшеній (ст. 126: «Палатскія рѣшенія не инако объявляются, какъ прочтеніемъ при открытыхъ дверяхъ рѣшительнаго опредѣленія той Палаты». Публикація рѣшеній Палаты, въ случаѣ надобности, дѣлается губернскимъ правленіемъ (ст. 127). Наконецъ, въ этой же главѣ изложены правила апелляціи на Палаты въ Сенатъ (ст. 131—134).

Очень характерно здѣсь постановленіе ст. 128. Она говоритъ о сношеніяхъ Палатъ между собою и съ равными мѣстами. Такого рода сношенія допускаются. Но въ случаѣ замедленія въ полученіи отвѣта изъ другой губерніи Палата должна просить свое губернское правленіе снестись съ другимъ губернскимъ правленіемъ о понужденіи къ уско-

ренію. Такимъ образомъ выходитъ, что Губернское Правленіе является какъ бы высшимъ учрежденіемъ для Палатъ, такъ какъ можетъ обращаться къ нимъ съ требованіемъ объ ускореніи дѣлопроизводства.

Обѣ судебныя палаты по Учрежденію 1775 г. не являлись однако единственными губернскими судебными мѣстами.

Онѣ были, собственно говоря, третьею инстанціею; но и вторая судебная инстанція также отнесена актомъ 1775 г. къ учрежденіямъ губернскимъ. Вторую судебную инстанцію составляли три учрежденія, носившія сословный характеръ: для дворянъ—верхній земскій судъ, для городскихъ обывателей—губернскій магистратъ и для свободныхъ крестьянъ—верхняя расправа. По смыслу закона (ст. 13, 32), первые два должны быть образованы въ каждомъ намѣстничествѣ или губерніи, но въ случаѣ необходимости разрѣшалось учреждать ихъ по нѣсколько на губернію. Учрежденіе же расправъ поставлено въ зависимость отъ усмотрѣнія намѣстника; но разъ учреждены нижнія расправы, необходимо должна быть учреждена и верхняя, причемъ, въ случаѣ надобности, верхнихъ расправъ можетъ быть образовано нѣсколько (ст. 35—36). Такимъ образомъ уже изъ текста закона видно нѣкоторое колебаніе, относить-ли суды второй инстанціи къ губернскимъ учрежденіямъ. Въ связи съ указанными оговорками ст. ст. 13, 32 и 36 о факультативномъ учрежденіи нѣсколькихъ судовъ второй инстанціи стоитъ ст. 15, которая разрѣшаетъ раздѣлять губернію на области или провинціи. Дальнѣйшаго развитія эта мысль не получила. Но, сопоставляя эти статьи, невольно напрашивается предположеніе, что у автора первоначально было иная цѣль—именно образовать среднее дѣленіе губерніи на провинцію и сдѣлать послѣднюю судебнымъ округомъ второй инстанціи.

Выше уже было отмѣчено, что черновики Учрежденія подтверждаютъ это предположеніе. По нимъ легко убѣдиться, что по первоначальной мысли Екатерины между губерніей и уѣздомъ должна была стоять провинція. Не ясенъ только ея характеръ: частью, казалось, она должна быть финансовой единицей, частью судебной. Въ отдѣльныхъ отрывкахъ по законодательству встрѣчаются указанія, что провинціальная канцелярія дѣлится на три департамента, изъ которыхъ два судебныхъ и одинъ административный [1]); въ другомъ—находимъ, что въ провинціи

[1]) Дѣло Госуд. Арх., разр. X, № 19, листъ 442.

организуется верхній земскій судъ, въ составѣ провинціальнаго воеводы и судей, по 2 отъ уѣзда [1]). Въ черновой, наиболѣе полной, рукописи Учрежденія въ верхнемъ земскомъ судѣ засѣдаетъ областной поручикъ правителя или вице-губернаторъ и 12 засѣдателей. Наконецъ, въ той же рукописи цѣлая глава X посвящена верхнему земскому суду, именно какъ провинціальному учрежденію, съ вице-губернаторомъ во главѣ, причемъ судъ этотъ засѣдаетъ періодически 2 раза въ годъ: отъ 8 января до страстной недѣли и отъ 1 ноября до 18 декабря [2]).

Приведенныя данныя съ достаточной ясностью подтверждаютъ высказанное предположеніе и проливаютъ свѣтъ на смыслъ постановленія ст. 13, 15, 32 и 36 Учрежденія 1775 г. Въ схематической формѣ Екатерина, вѣроятно, рисовала себѣ такую картину судебныхъ учрежденій: 1-я инстанція въ уѣздѣ: уѣздный судъ для дворянъ, городовой магистратъ для городскихъ жителей и нижняя расправа—для свободныхъ крестьянъ, 2-я инстанція въ провинціи: верхній земскій судъ—для дворянъ, губернскій магистратъ для горожанъ и верхняя расправа для крестьянъ; 3-я инстанція въ губерніи—2 палаты, общія для всѣхъ сословій.

Но при дальнѣйшей разработкѣ реформы, отказавшись отъ мысли о трехчленномъ дѣленіи мѣстности и сохранивъ дѣленіе губерніи на области или провинціи лишь факультативно, Екатерина, по необходимости, должна была отнести суды второй инстанціи къ учрежденіямъ губернскимъ.

Отсюда вышло на первый взглядъ непонятное изобиліе судовъ въ губернскомъ городѣ. Въ то же время, не желая окончательно отказаться отъ своей первоначальной идеи и учитывая будущее развитіе учрежденій, законодательница открываетъ возможность увеличенія числа судовъ второй инстанціи, въ зависимости отъ потребностей каждой отдѣльной мѣстности. Отвлеченный схематизмъ уступилъ практическимъ соображеніямъ.

По составу своему суды второй инстаціи рѣзко отличаются отъ палатъ. Каждый изъ нихъ имѣетъ двухъ предсѣдателей, причемъ въ верхнемъ земскомъ судѣ должность ихъ считается въ VI-мъ классѣ (ст. 49) и они назначаются Высочайшею властью, по представленію Сената (ст. 60), а предсѣдатели губернскихъ магистратовъ и верхнихъ расправъ положены въ VII-мъ классѣ по должности (ст. 50) и назна-

[1]) Ibid. листъ 445.

[2]) Д. Гос. Арх., р. X, № 32.

чаются Сенатомъ, по представленію губернскаго правленія (ст. 62). Въ верхнемъ земскомъ судѣ и верхней расправѣ число засѣдателей опредѣляется 10, въ губернскомъ же магистратѣ 6 (ст. 14, 33, 37). Характерно, что первоначально, какъ видно изъ рукописи, въ губернскомъ магистратѣ также предполагалось назначить 10 засѣдателей.

Впослѣдствіи же Екатерина сократила это число [1]). Должности засѣдателя верхняго земскаго суда присвоенъ VII-й классъ (ст. 50), губернскаго магистрата X (53); засѣдатели же верхней расправы оставлены внѣ классовъ (ст. 58).

Засѣдатели судовъ второй инстанціи выбираются населеніемъ на три года и утверждаются губернаторомъ. Впрочемъ, дворянскіе засѣдатели утверждаются послѣднимъ только въ случаѣ отсутствія намѣстника.

Если же намѣстникъ налицо, онъ утверждаетъ дворянскихъ засѣдателей (ст. 65).

Засѣдатели выбираются отдѣльно каждымъ сословіемъ. Относительно губернскаго магистрата Учрежденіе опредѣляетъ избирательнымъ округомъ губернскій городъ, но оговаривается, что засѣдатели этого суда выбираются изъ купцовъ и мѣщанъ (ст. 75).

Оговорка эта позднѣйшаго характера. Въ первоначальной редакціи ея не было. Изъ первоначальной же редакціи другой статьи (308) видно, что число засѣдателей губернскаго магистрата предполагалось 10, и выборъ ихъ предполагалось поручить тѣмъ городамъ, на которые распространялась власть губернскаго магистрата. Но впослѣдствіи Екатерина измѣнила редакцію статьи и сократила число засѣдателей до шести [2]).

Избирательные округа для верхняго земскаго суда и верхней расправы опредѣляются Учрежденіемъ описательно; засѣдатели перваго избираются дворянствомъ, а второй селеніями, «кои составляютъ подсудное вѣдомство» этихъ судовъ (ст. 65 и 75). Засѣдателями верхнихъ земскихъ судовъ, очевидно, могли быть только дворяне; что же касается засѣдателей верхнихъ расправъ, естественная тенденція сословности приводила къ тому, чтобы они были изъ крестьянъ. Въ первоначальной редакціи учрежденія такъ оно и было. Но, поправляя переписанный экземпляръ, Екатерина сдѣлала добавленіе, разрѣшивъ выбирать засѣдателей верхнихъ расправъ «изъ дворянъ или ученыхъ

[1]) Дѣло Госуд. Арх., р. XVI, № 377.

[2]) Д. Государ. Арх., р. XVI, № 377.

людей, или изъ чиновныхъ людей, или изъ разночинцевъ, или поселянъ безпорочныхъ людей» [1]) (ст. 75). Въ случаѣ, если кто-либо изъ засѣдателей выйдетъ изъ состава суда до истеченія срока полномочій, обязанность замѣщать вакансіи лежитъ на судахъ второй инстанціи, но новые выборные утверждаются въ должности губернскимъ правленіемъ (ст. 76). По смыслу Учрежденія, это постановленіе относится ко всѣмъ выборнымъ должностямъ.

Ближайшихъ указаній на порядокъ выборовъ въ первоначальной редакціи Учрежденія не было. Но въ числѣ поправокъ на переписанномъ экземплярѣ добавлено вошедшее въ текстъ закона примѣчаніе къ ст. 80, что выборы производятся на основаніи обряда 14 декабря 1766 г. При этомъ въ ст. 65 содержится указаніе, что засѣдатели верхняго земскаго суда выбираются по уѣздамъ, которые данному суду подсудны.

Очевидно, и здѣсь подразумѣвается возможность учрежденія нѣсколькихъ верхнихъ земскихъ судовъ.

Суды второй инстанціи дѣлятся каждый на 2 департамента, уголовный и гражданскій, съ особыми предсѣдателями; число засѣдателей въ департаментахъ одинаковое (ст. ст. 167—170, 309—312, 353—356). Но за отсутствіемъ уголовныхъ дѣлъ уголовные департаменты занимаются дѣлами гражданскими (ст. 171, 313, 357).

Верхній земскій судъ, губернскій магистратъ и верхняя расправа являются въ качествѣ аппелляціонныхъ судовъ второй инстанціи.

Верхнему земскому суду подчинены уѣздные суды, дворянскія опеки и нижніе земскіе суды (ст. 172). Первоначально однако дворянскія опеки упомянуты не были. Взамѣнъ ихъ между ст. 180 и 181 Учрежденія стояла статья слѣдующаго содержанія: «Верхнему земскому суду подчиненъ сиротскій судъ».

Статья эта зачеркнута на переписанномъ экземплярѣ акта и взамѣнъ ея добавлены въ ст. 172 дворянскія опеки, а въ ст. 315 сирот-

---

[1]) Между прочимъ эта статья Учр. 1775 г. дала поводъ бар. Корфу утверждать, что дворяне выбирали судей въ расправы („Дворянство и его сословное управленіе“ 1906 г., стр. 102). Авторъ не потрудился заглянуть въ черновики акта 1775 г. Иначе онъ убѣдился бы, что дворяне только въ позднѣйшей редакціи получили факультативное право быть избираемыми въ расправные судьи, наряду съ членами другихъ сословій, а первоначально о нихъ и рѣчи здѣсь не было.

скіе суды [1]). Очевидно, бросилось въ глаза противорѣчіе сословному началу судовъ, что по первоначальной редакціи городское учрежденіе—сиротскій судъ подчинялся дворянскому—верхнему земскому суду.

Равнымъ образомъ при пересмотрѣ проекта точнѣе опредѣлена компетенція верхняго земскаго суда и добавлена ст. 173 Учрежденія, которой не было въ первоначальной редакціи.

По этой статьѣ вѣдѣнію верхняго земскаго суда подлежатъ, въ порядкѣ аппелляціоннаго производства, уголовныя и гражданскія дѣла дворянъ между собою, затѣмъ тѣ дѣла, гдѣ дворянинъ является отвѣтчикомъ и частью разночинцевъ, по жалобамъ на суды уѣздные и нижніе земскіе. Послѣднее постановленіе дѣлается понятнымъ, если его сопоставить со ст. 233, на основаніи которой жалобы на нижній земскій судъ, всѣ вообще, приносились въ уѣздный судъ.

Компетенція губернскаго магистрата опредѣляется Учрежденіемъ двояко. Съ одной стороны, онъ—аппеляціонная инстанція для городскихъ судовъ: городовыхъ магистратовъ, ратушъ, сиротскихъ судовъ. Съ другой, по ст. 315, онъ—судъ первой инстанціи для дѣлъ, касающихся цѣлаго города или, какъ выражается Учрежденіе, «до права стряпчихъ».

Аналогичнымъ образомъ опредѣлена и компетенція верхней расправы въ ст. 359. Она и аппелляціонная инстанція для нижней расправы и первая инстанція для дѣлъ цѣлыхъ селеній ея округа, или «до права стряпчихъ касающихся». Отличіемъ отъ губернскаго магистрата является подчиненіе верхней расправѣ въ аппелляціонномъ порядкѣ нижнихъ земскихъ судовъ тамъ, гдѣ нѣтъ верхнихъ земскихъ судовъ (ст. 358). Въ первоначальной редакціи ст. 359 рельефнѣе оттѣняется значеніе верхней расправы какъ суда первой инстанціи. Статья эта читается по рукописи такъ: «Въ верхнюю народную расправу вносятся всѣ дѣла до привилегій подсудныхъ ей селеній или до спорныхъ владѣній или протчія дѣла до цѣлаго селенія или до права стряпчихъ касающіяся». Характерно, что вначалѣ Екатерина вездѣ называла расправы «народными», но впослѣдствіи повсюду старательно зачеркнула это слово. Приведенный текстъ статьи ни однимъ словомъ не упоминаетъ о компетенціи верхней расправы въ

[1]) Д. Гос. Арх. р. XVI, № 377.

дѣлахъ аппелляціонныхъ. Оговорка о нихъ внесена въ видѣ исправленія текста [1]).

Что же касается аппелляціоннаго производства судовъ второй инстанціи, то здѣсь, по Учрежденію, дѣйствуютъ правила, тождественныя съ палатами Переносъ дѣлъ изъ судовъ первой инстанціи во вторую обусловливается также: недѣльнымъ срокомъ, цѣною иска и залогомъ правой жалобы. Только цѣна иска и размѣры залога понижены до 25 руб. Такъ же, какъ и для палатъ, допускается присяга неимущаго аппеллятора въ подтвержденіе его несостоятельности, освобождающая его отъ залога. Также и залогъ возвращается аппеллятору въ случаѣ выигрыша дѣла и идетъ въ пользу суда при проигрышѣ (ст. ст. 200—204, 219, 285—289, 303, 341—345).

Нѣкоторыя особенности имѣетъ порядокъ жалобъ на нижній земскій судъ.

Здѣсь Учрежденіе различаетъ два случая: дѣйствовалъ-ли нижній земскій судъ въ качествѣ исполнительнаго органа высшихъ учрежденій, или самостоятельно. Въ обоихъ случаяхъ для подачи жалобы назначается 4-недѣльный срокъ; но въ первомъ случаѣ жалоба подается въ то учрежденіе, чье рѣшеніе подлежало исполненію, а во второмъ—въ уѣздный судъ; гдѣ же его нѣтъ, въ нижнюю расправу (ст. 233). Собственно говоря, здѣсь нѣтъ аппелляціоннаго производства, а скорѣе административный искъ — обжалованіе распоряженія административнаго учрежденія, какимъ является по Учрежденію нижній земскій судъ.

Говоря о судахъ второй инстанціи, Учрежденіе даетъ рядъ правилъ судопроизводства.

Засѣданія всѣхъ трехъ судовъ второй инстанціи не постоянныя, а періодическія. Они имѣютъ 3 сессіи въ году: 1-ю — отъ 8 января до Страстной недѣли, 2-ю—отъ Троицына дня до 27 іюня и 3-ю—отъ 2 октября до 18 декабря (ст. 185, 327, 371).

Впрочемъ, въ случаѣ надобности, или по требованію губернатора, суды второй инстанціи могутъ засѣдать и въ другое время года (ст. 189, 331 и 375).

Въ началѣ каждой сессіи читается реестръ дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію (ст. 186, 328, 372), и затѣмъ дѣла распредѣляются по

---

[1]) Д. Гос. Арх. р. XVI, № 377.

жребію между членами суда, не исключая и предсѣдателя (ст. 181, 323, 367).

Гражданскія дѣла разсматриваются въ слѣдующемъ порядкѣ: сперва дѣла казенныя и общественныя, а затѣмъ частныхъ лицъ: 1) дѣла должниковъ для безопасности заимодавцевъ, 2) дѣла о контрактахъ и купчихъ, 3) дѣла о недвижимыхъ имѣніяхъ, 4) дѣла лицъ, живущихъ далеко отъ суда, 5) всѣ остальныя дѣла и 6) дѣла пространныя (ст. 187, 329, 373).

Изъ уголовныхъ дѣлъ Учрежденіе обращаетъ особенное вниманіе на дѣла заключенныхъ подъ стражу. Такого рода дѣла предписывается оканчивать втеченіе одной сессіи. При этомъ, если окажется, что дѣло не было разсмотрѣно втеченіе трехъ сессій, члены суда лишаются годового оклада жалованья въ пользу потерпѣвшаго, его наслѣдниковъ или школъ (ст. 188, 330, 374). По отношенію къ гражданскимъ дѣламъ такого правила въ Учрежденіи нѣтъ, но законодатель все же предписываетъ судамъ разсматривать по возможности въ одну сессію всѣ внесенныя дѣла. Въ случаѣ же, если останутся нерѣшенныя дѣла, засѣданія продолжаются и по окончаніи сессіи, но въ нихъ принимаютъ участіе предсѣдатель и по два члена отъ каждаго департамента (ст. 191, 333, 376).

Въ промежуткѣ между сессіями Учрежденіе устанавливаетъ для верхнихъ земскихъ судовъ и губернскихъ магистратовъ нѣчто вродѣ дежурства. Въ каждомъ департаментѣ этихъ судовъ засѣдаютъ тогда помѣсячно по 2 члена, но они не имѣютъ права рѣшать дѣла, а только могутъ давать, по выраженію закона, «временныя резолюціи по текущимъ дѣламъ» (ст. 190, 332).

Какъ указано выше, дѣла распредѣляются между членами суда по жребію, для доклада. По окончаніи доклада остальные члены суда высказываютъ мнѣнія по очереди, начиная съ младшаго. Рѣшеніе въ принципѣ законъ признаетъ желательнымъ единогласное, и лишь въ видахъ удобства допускаетъ рѣшеніе по большинству голосовъ, причемъ при равенствѣ голосовъ перевѣсъ даетъ мнѣніе предсѣдателя. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ составляется особый протоколъ, который оглашается только тогда, когда дѣло переходитъ на ревизію въ палату (ст. 181—184, 323—326).

При каждомъ изъ трехъ сословныхъ судовъ второй инстанціи состоитъ прокуроръ и два стряпчихъ: казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ

(ст. ст. 43—45, 192, 334, 377). Должность прокурора верхняго земскаго суда положена въ VII классѣ (ст. 50), прокуроровъ губернскаго магистрата и верхней расправы—въ VIII-мъ (ст. 51); назначаются они Сенатомъ, по предложенію генералъ-прокурора (ст. 77). Стряпчіе верхняго земскаго суда положены въ VIII-мъ (ст. 51), а губернскаго магистрата и верхней расправы въ X-мъ классѣ (ст. 53), и назначаются Сенатомъ, по представленію палатъ (ст. 79). О характерѣ ихъ должности будетъ сказано ниже.

Правила судопроизводства, намѣченныя Учрежденіемъ, повидимому, сложились подъ вліяніемъ остзейскаго права. Такъ періодичность засѣданій, устанавливаемая закономъ 1775 г. для судебныхъ мѣстъ, была хорошо извѣстна прибалтійскимъ судамъ. Ландгерихты засѣдали по 6 недѣль два раза въ годъ: съ 1 мая и послѣ Михайлова дня; гофгерихты тоже имѣли двѣ сессіи: съ 15 января по 15 марта и съ 1 сентября по 1 октября. О времени начала засѣданій объявлялось публично. Въ промежуткѣ между сессіями въ гофгерихтѣ обязательно присутствовалъ президентъ или вице-президентъ съ двумя ассессорами.

Предварительно разбора дѣлъ, дѣла раздавались по жребію ассессорамъ для подготовки и доклада суду. Еще болѣе сходства замѣтно въ правилахъ объ аппелляціонномъ производствѣ. Срокъ, цѣна иска и залогъ правой жалобы—общія условія для аппелляціи по остзейскому праву. Ландгерихтъ, гофгерихтъ, юстицъ-коллегія, король—таковы четыре судебныя инстанціи шведско-остзейскаго процесса.

Наименьшая цѣна иска—50 талеровъ, кратчайшій срокъ—8 дней. Наибольшій залогъ 200 талеровъ, въ случаѣ переноса дѣла къ королю. Сроки различны, въ зависимости отъ мѣстныхъ условій. Проигрышъ дѣла аппелляторомъ даетъ суду право его оштрафовать и взыскать убытки въ пользу противника.

Въ уголовныхъ дѣлахъ, касающихся жизни и тѣлесной неприкосновенности, аппелляціи на нижніе суды нѣтъ; дѣла обязательно присылаются непосредственно на ревизію въ гофгерихтъ.

Неимущіе просители, удостовѣрившіе свою бѣдность свидѣтельствомъ отъ суда и присягою, освобождаются отъ залога, требуемаго при аппелляціи.

Всѣ эти постановленія остзейскихъ и шведскихъ законовъ мы находимъ въ русскомъ переводѣ въ указанномъ выше сводѣ мѣстныхъ

законовъ, составленномъ для Коммиссіи 1767 г. [1]). Мы найдемъ ихъ также и въ шведскомъ уложеніи 1734 г. Въ Учрежденіе 1775 г. они попали однако же послѣ нѣкоторой переработки. Замѣтно желаніе внести больше единства въ правила объ аппелляціи установленіемъ однообразнаго порядка, увеличить размѣры судебныхъ сессій (3 раза въ годъ вмѣсто двухъ). Очевидно, что иноземные законы попадали въ Учрежденіе не цѣликомъ, путемъ механическаго списыванія, а съ извѣстными модификаціями.

Такъ, по остзейско-шведскому праву залогъ правой жалобы въ 200 талеровъ при аппелляціи къ королю не возвращался просителю безразлично, каковъ бы ни былъ приговоръ. По Учрежденію же, этотъ залогъ всегда возвращался, въ случаѣ выигрыша дѣла. Иногда модификаціи были не вполнѣ удачны. По Учрежденію, аппеллятору достаточно подтвердить присягою свою бѣдность, и онъ освобождается отъ залога (кромѣ аппелляціи въ Сенатъ). По остзейскому же праву необходимо еще представить свидѣтельство о бѣдности отъ суда. Послѣднее показалось Екатеринѣ лишнимъ. Быть можетъ, она предполагала, что судъ и безъ того будетъ провѣрять бѣдность просителя.

Вообще говоря, правила судопроизводства по Учрежденію отрывочны и не систематичны. Это объясняется, скорѣе всего, первоначальнымъ намѣреніемъ Екатерины реформировать впослѣдствіи уголовное и процессуальное законодательство. Изъ дошедшихъ до насъ черновыхъ работъ ея видно, что она долгое время трудилась надъ составленіемъ новаго уголовнаго уложенія. Оно осталось неоконченнымъ, но, составляя Учрежденіе 1775 г., которое должно было начать цѣлую серію законодательныхъ памятниковъ, Екатерина не могла разсчитывать, что ей не удастся выполнить свою программу. Много лѣтъ спустя, уже послѣ изданія устава благочинія, дворянской граматы и городового положенія, она продолжала заниматься вопросами судоустройства и судопроизводства [2]). Поэтому статьи Учрежденія 1775 г., относящіяся къ судопроизводству, нельзя разсматривать, какъ окончательное выраженіе ея мыслей. Скорѣе это наспѣхъ составленныя правила, чтобы удовлетворить насущной потребности, дать хоть какія-нибудь нормы дѣятельности новымъ судамъ. Отсюда ихъ отрывочность и отсутствіе системы.

[1]) Д. Арх. Гос. Сов., разр. IV, ч. II. „Выписки изъ узаконеній подвластныхъ Россіи народовъ". Собраніе 1, часть 2, гл. 2 и 31.

[2]) Объ этомъ см. д. Госуд. Арх. р. X, № 17.

Циклъ губернскихъ судебныхъ учрежденій заканчивается совѣстнымъ судомъ (ст. 40). Этотъ судъ поставленъ особнякомъ, внѣ общей системы инстанцій. Составъ его слагается изъ совѣстнаго судьи и шести засѣдателей, по два отъ каждаго изъ трехъ сословій: дворянъ, городского населенія и сельскихъ обывателей. Но особенность заключается въ томъ, что сословные засѣдатели участвуютъ въ засѣданіяхъ только по дѣламъ своего сословія (ст. 41). Судья совѣстнаго суда назначается намѣстникомъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ по выбору каждаго судебнаго учрежденія губерніи (ст. 63). Должность его считается въ VI-мъ классѣ (ст. 49).

Относительно сословныхъ засѣдателей совѣстнаго суда въ Учрежденіи есть крупное противорѣчіе. На основаніи ст. ст. 65, 73 и 75— они выбираются на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и засѣдатели судовъ второй инстанціи, т. е. дворянскіе засѣдатели—дворянствомъ тѣхъ уѣздовъ, которые подсудны верхнему земскому суду, городскіе—жителями губернскаго города, а сельскіе—жителями селеній, подвѣдомственныхъ верхней расправѣ. При этомъ слѣдуетъ отмѣтить, что, собственно говоря, особыхъ сельскихъ засѣдателей въ совѣстномъ судѣ не было. По ст. 75 это—два засѣдателя нижней расправы, т. е. суда первой инстанціи для свободнаго сельскаго населенія, отсылаемые для участія въ совѣстномъ судѣ. Между тѣмъ въ ст. 396 содержится указаніе, что дворянскіе засѣдатели совѣстнаго суда выбираются «дворянами той губерніи», а не исключительно уѣздовъ, подсудныхъ данному верхнему земскому суду, городскіе—«городами по очереди», а не губернскимъ только городомъ, сельскіе же—селеніями—а вовсе не являются членами нижней расправы, командированными для засѣданія въ совѣстный судъ. Постановленіе этой статьи является тѣмъ болѣе правильнымъ, что совѣстный судъ полагается на губернію одинъ, а судовъ второй инстанціи можетъ быть и нѣсколько. Если ихъ было въ данной губерніи по одному, исходъ могъ быть найденъ въ томъ, что округомъ ихъ являлась вся губернія. Но если судовъ 2-ой инстанціи было нѣсколько, которые же изъ нихъ могли выбирать засѣдателей совѣстнаго суда?

Нѣкоторое объясненіе этого противорѣчія даетъ рукопись Учрежденія.

Именно, въ ст. 65 первоначально не были включены засѣдатели отъ дворянства въ совѣстномъ судѣ. Тамъ говорилось только о засѣ-

дателяхъ верхняго земскаго суда. Пересматривая рукопись, Екатерина добавила засѣдателей совѣстнаго суда, не обративъ при этомъ вниманія ни на противорѣчіе со ст. 396, ни на возможность существованія въ губерніи нѣсколькихъ судовъ второй инстанціи. Между тѣмъ по первоначальной редакціи противорѣчія не было [1]).

То же самое произошло и съ городскими засѣдателями. Въ первоначальной редакціи ст. 308, трактующей о выборѣ засѣдателей губернскаго магистрата, они выбираются «тѣми городами, кои составляютъ подсудное вѣдомство того губернскаго магистрата».

Въ исправленной же редакціи, какъ и въ Полн. Собр. Зак., эта статья согласована со ст. 73, и городскіе засѣдатели выбираются губернскимъ городомъ. Такимъ образомъ, по ст. 73, городскіе засѣдатели совѣстнаго суда выбираются губернскимъ городомъ, а по 396—всѣми городами данной губерніи, по очереди.

Очевидно, пересматривая Учрежденіе и, исправляя переписанный экземпляръ, Екатерина не обратила вниманія на противорѣчіе отдѣльныхъ статей вносимымъ поправкамъ и исправляя одно, забывала о другомъ. Отсюда и путаница въ текстѣ закона.

Должности дворянскихъ засѣдателей совѣстнаго суда присвоенъ VII классъ (ст. 50), а городскихъ—X классъ (ст. 53). Сельскіе засѣдатели не имѣютъ класса должности, но «пока въ должности пребываютъ, то безъ суда да не коснется до нихъ наказаніе ни отъ кого» (ст. 58).

Компетенція совѣстнаго суда обнимаетъ дѣла гражданскія и уголовныя. Въ гражданскихъ дѣлахъ онъ, прежде всего, является судомъ мировымъ въ буквальномъ смыслѣ, т. е. имѣетъ задачею примиреніе тяжущихся. Если примиреніе не состоится, совѣстный судъ требуетъ отъ сторонъ назначенія посредниковъ и долженъ стараться привести ихъ къ соглашенію; свое мнѣніе совѣстный судъ предлагаетъ посредникамъ, если они не придутъ къ соглашенію, и сторонамъ, если посредники не примутъ мнѣніе суда. Наконецъ, когда исчерпаны всѣ указанные способы, совѣстный судъ отсылаетъ тяжущихся въ общіе суды (ст. 400).

Изъ уголовныхъ дѣлъ къ юрисдикціи совѣстнаго суда отнесены: дѣла о колдовствѣ или суевѣріи, «поелику въ оныхъ заключается глупость, обманъ и невѣжество»; преступленія, совершенныя безумными

[1]) Д Гос. Арх. р. XVI, № 377.

или малолѣтними и дѣла тѣхъ преступниковъ «кои иногда болѣе по несчастливому какому ни на есть приключенію, либо по стеченію обстоятельствъ впали въ прегрѣшенія, судьбу ихъ отягощающія выше мѣры ими содѣяннаго» (ст. 399).

Но этими категоріями дѣлъ не ограничивается компетенція совѣстнаго суда. Они удовлетворяютъ лишь второй цѣли этого учрежденія, какъ она опредѣлена въ ст. 395: «дабы подать руку помощи страждущимъ, иногда болѣе по несчастливому какому ни на есть приключенію, либо по стеченію обстоятельствъ, отягощающихъ судьбу его выше мѣры содѣяннаго». Первая же цѣль совѣстнаго суда, ради которой онъ учреждается, есть охраненіе гражданской свободы, «понеже личная безопасность каждаго вѣрноподданнаго весьма драгоцѣнна есть человѣколюбивому Монаршему сердцу».

Эта функція совѣстнаго суда опредѣляется ст. 401. На основаніи ея, всякій гражданинъ, заключенный въ тюрьму и не допрошенный втеченіе трехъ дней, если онъ не обвиняется въ тяжкомъ преступленіи, имѣетъ право послать жалобу въ совѣстный судъ. Тяжкимъ преступленіемъ въ данномъ случаѣ считалось: оскорбленіе особы монарха, измѣна, убійство, разбой и воровство. Совѣстный судъ, получивъ такое прошеніе, обязанъ, не выходя изъ присутствія, потребовать привода арестованнаго съ объясненіемъ причинъ ареста. Повелѣнія совѣстнаго суда въ такого рода дѣлахъ подлежатъ немедленному исполненію, подъ угрозою штрафа въ размѣрѣ 300 руб. съ предсѣдателя и по 100 руб. съ засѣдателей того судебнаго мѣста, которое замедлитъ исполненіемъ болѣе сутокъ. На приводъ дается поверстный срокъ—25 верстъ на день. По приводѣ арестованнаго совѣстный судъ разсматриваетъ причины ареста и, если окажется, что не предъявлено обвиненія въ вышеуказанныхъ преступленіяхъ, освобождаетъ его на поруки, а дѣло передаетъ другому суду, по его выбору. Освобожденнаго совѣстнымъ судомъ отъ ареста по тому же дѣлу вторично арестовать воспрещается. Если же при разсмотрѣніи дѣла въ совѣстномъ судѣ окажется, что арестованный обвиняется въ указанныхъ преступленіяхъ, или что онъ въ своемъ прошеніи написалъ неправду, или если онъ не представитъ поручительства для освобожденія, тогда совѣстный судъ «возвратитъ просителя въ тюрьму пуще прежней».

Въ рукописяхъ Учрежденія текстъ ст. 401 почти тотъ же, что и въ Полн. Собр. Зак. Въ первоначальной редакціи повышенъ штрафъ

съ предсѣдателя судебнаго учрежденія, замедлившаго исполненіемъ распоряженія совѣстнаго суда о приводѣ арестованнаго—до 500 руб.

Исправляя переписанный текстъ, Екатерина понизила штрафъ до 300 руб. и подчеркнула въ концѣ статьи, что арестованныхъ по перечисленнымъ выше преступленіямъ, считавшимся наиболѣе тяжкими, даже не слѣдуетъ приводить въ совѣстный судъ, добавивъ слова: «по которымъ и присылать не должно» [1]).

Совѣстный судъ по ст. 398 «ни въ какое дѣло самъ собою не вступается». Иниціатива должна исходить или отъ частныхъ лицъ («по прошенію и челобитью»), или отъ другихъ учрежденій («по сообщенію другого мѣста») или отъ губернскаго правленія («по повелѣнію Правленія»).

Относительно засѣданій совѣстнаго суда слѣдуетъ отмѣтить, что первоначально Екатерина не хотѣла стѣснять ихъ никакимъ срокомъ. Ст. 403 въ рукописи читается такъ: «Совѣстный Судъ всякій разъ собирается, когда дѣло есть» [2]). Но въ позднѣйшей редакціи прибавлены передъ придаточнымъ предложеніемъ слова: «въ сроки, положенные для прочихъ Судебныхъ мѣстъ». Въ какіе именно сроки и установленные для какихъ судовъ, неизвѣстно. Вѣроятно, имѣлись въ виду сроки, установленные для судовъ второй инстанціи, такъ какъ для палатъ Учрежденіе не знаетъ сроковъ.

На совѣстный судъ, по Учрежденію, допускается апелляція въ Вышній Совѣстный Судъ (ст. 402). Но что это за учрежденіе, неизвѣстно. Къ сожалѣнію, и въ рукописяхъ Учрежденія не встрѣчается никакихъ болѣе подробныхъ указаній на Вышній Совѣстный Судъ. [3]).

Объ этой апелляціонной инстанціи для совѣстныхъ судовъ упоминается еще въ 29-ой главѣ Учрежденія, озаглавленной: «Какъ Правленіе Губернское, Палаты и Судебныя Верхнія и Нижнія мѣста между собою поступать имѣютъ», въ ст. 430.

Согласно постановленію этой статьи, совѣстный судъ принимаетъ

---

[1]) Д. Гос. Арх., р. XVI, № 377.

[2]) Д Госуд. Арх., р. X, № 32.

[3]) Отрывочныя указанія на Вышній Совѣстный Судъ встрѣчаются въ законодательныхъ работахъ Екатерины позднѣйшаго времени. Такъ въ д. Госуд. Арх. р. X. № 17, гдѣ вообще хранятся черновики различныхъ проектовъ: уголовнаго уложенія, манифеста о поединкахъ и т. п., между прочимъ упоминается и вышній совѣстный судъ въ числѣ центральныхъ учрежденій. Практическаго значенія эта мысль однако же не получила.

указы и посылаетъ доношенія, т. е. находится въ подчиненномъ положеніи по отношенію къ Государю, Сенату и Вышнему Совѣстному Суду. Очевидно, это должно было быть одно для всей Имперіи присутственное мѣсто.

Изъ дальнѣйшаго текста разсматриваемой статьи видно, что законъ желаетъ сдѣлать совѣстный судъ независимымъ учрежденіемъ отъ всѣхъ остальныхъ судовъ губерніи. Но вмѣстѣ съ тѣмъ тутъ же помѣщена оговорка, подрывающая въ корнѣ эту независимость. Именно, оказывается, что «дабы Совѣстный Судъ Губерніи подъ приличною защитою и присмотромъ для пользы и порядочнаго отправленія дѣлъ, ему ввѣренныхъ, быть могъ, то Совѣстный Судъ подчиняется Главнокомандующему, а въ небытность его, Правленію Губернскому». Правда, совѣстный судъ исполняетъ предложенія своего начальства «не инако... какъ только оныя сходствуютъ съ точною силою законовъ». Но тѣмъ не менѣе учрежденіе, которому ввѣрена охрана личной свободы, оказывается подчиненнымъ мѣстной администраціи. Постановленіе ст. 430 объясняетъ смыслъ ст. 398, почему въ послѣдней указано, что совѣстный судъ «принимается за дѣло или по повелѣнію Правленія, или по сообщенію другого мѣста...»—онъ подчиненъ губернскому правленію и состоитъ подъ его «присмотромъ».

По обычаю своего времени Учрежденіе 1775 г. содержитъ рядъ нравственныхъ правилъ для совѣстнаго суда. Они довольно характерны. По ст. 397, совѣстный судъ, принципіально постановляя свои рѣшенія на основаніи закона, обязанъ руководствоваться въ своей дѣятельности началами высшей справедливости («человѣколюбіе вообще»), охранять личную свободу («почтеніе къ особѣ ближняго, яко человѣку»), заботиться о прекращеніи притѣсненій («отвращеніе отъ угнетенія и притѣсненія человѣчества»). Ему вмѣняется въ обязанность «совѣстный разборъ и осторожное и милосердное окончаніе дѣлъ», подъ угрозою отвѣтственности передъ Богомъ и Государемъ.

Въ гражданскихъ дѣлахъ Учрежденіе выдвигаетъ примирительныя задачи совѣстнаго суда («злобу, распри и тяжбы прекратить»), водвореніе справедливости («доставить каждому ему принадлежащее»), прекращеніе сутяжничества («доставить обѣимъ сторонамъ. . . безтяжебную жизнь») и наконецъ—облегченіе прочихъ учрежденій путемъ примиренія тяжущихся (ст. 400).

По поводу совѣстнаго суда въ нашей литературѣ было высказано

мнѣніе, что статьи Учрежденія 1775 г., посвященныя совѣстному суду, представляютъ собою смѣсь узаконеній малороссійскихъ и англійскихъ, приправленную нѣсколькими афоризмами латинскаго и итальянскаго происхожденія [1]). Мнѣніе это принадлежитъ г. Барацу. Путемъ анализа главы XVI-ой Учрежденія онъ стремится доказать, что источниками ея послужили: 1) нѣкоторыя постановленія составленнаго въ 1743 г. въ Глуховѣ свода «правъ, по которымъ судится малороссійскій народъ», 2) общая конструкція и устройство англійскихъ судовъ совѣсти или справедливости (court of equity) и 3) рядъ сентенцій Беккаріа, перенесенныхъ въ извѣстный Наказъ изъ книги его «О преступленіяхъ и наказаніяхъ».

Нисколько не раздѣляя мнѣнія Лохвицкаго, что Учрежденіе о губерніяхъ является продуктомъ самобытнаго творчества въ русскомъ законодательствѣ, я не могу, однако же, согласиться съ г. Барацомъ, что вся глава этого акта о совѣстномъ судѣ есть какая-то мозаика, «дѣтище мезальянса» отъ сопряженія малороссійскаго третейскаго суда съ англійскимъ судомъ справедливости.

Прежде всего по составу своему совѣстный судъ не напоминаетъ ни тотъ, ни другой изъ указанныхъ Барацомъ образцовъ. Во главѣ его стоитъ совѣстный судья по назначенію, а остальные члены выборные отъ населенія. Ни въ Малороссійскомъ третейскомъ судѣ, ни въ судѣ канцлера въ Англіи выборныхъ членовъ не было. Между тѣмъ г. Барацъ этотъ вопросъ обходитъ молчаніемъ. Анализируя ст. 396 Учрежденія, гдѣ говорится о составѣ совѣстнаго суда, онъ ограничивается коротенькимъ замѣчаніемъ, что конецъ ея («. . люди добросовѣстные, законы знающіе и ученіе имѣющіе») заимствованъ изъ малороссійскаго свода («по нѣскольку персонъ разныхъ чиновъ... знатныхъ, добросовѣстныхъ и въ правахъ искуснихъ»). Какъ будто такая простая и ординарная фраза обязательно должна быть чужая, а не могла принадлежать лично Екатеринѣ?

Точно также г. Барацъ считаетъ перифразою малороссійскаго закона ст. 398—«Совѣстный судъ ни въ какое дѣло самъ собою не вступается, но принимается за дѣло или по повелѣнію правленія, или по сообщенію другого мѣста, или по прошенію и челобитью». Источникъ ея онъ

[1]) Г. Барацъ. „Очеркъ происхожденія и постепеннаго затѣмъ упраздненія въ Россіи совѣстныхъ судовъ и суда по совѣсти". (Журн. гражд. и уголовн. права 1893 г. мартъ).

видитъ въ правилѣ малороссійскаго третейскаго суда: «дѣла въ немъ производить одни только расправочние, которие именно по челобитю истцовъ и по усмотрѣнію и опредѣленію войсковой енеральной канцеляріи поручены будутъ». Но въ Учрежденіи мы найдемъ рядъ аналогичныхъ статей (ст. ст. 198, 214, 283, 298, 338, 481), относящихся ко всѣмъ судамъ первой инстанціи, и совѣстный судъ не составляетъ въ этомъ отношеніи исключенія. Утверждать же, что правило такого спеціальнаго судилища, какъ малороссійскій третейскій судъ, получило значеніе общаго процессуальнаго закона въ Учрежденіи, рискованно. Источникъ ст. 398 тотъ же, что и остальныхъ указанныхъ статей. Въ равной мѣрѣ едва-ли г. Барацъ правъ, утверждая, что ст. 402 Учрежденія о правѣ аппелляціи на рѣшенія совѣстнаго суда въ вышній совѣстный судъ заимствована сразу изъ англійскаго и малороссійскаго права. Она такъ коротка, что онъ, впрочемъ, не пытается доказать текстуальнаго заимствованія. Но едва-ли стоитъ надъ этимъ ломать голову по отношеніи къ ст. 402. Въ Учрежденіи 1775 г. видно общее стремленіе создать рядъ судебныхъ инстанцій, иногда даже излишне многочисленныхъ. Естественно, конечно, было не оставлять въ одиночествѣ совѣстный судъ. А такъ какъ аппелляціонную инстанцію для него предполагалось создать одну на все государство,—о ней не упоминается въ Учрежденіи. Въ рукописяхъ же Екатерины, какъ указано выше, сохранились указанія на проектъ вышняго совѣстнаго суда

Поэтому говорить о заимствованіи здѣсь можно только въ связи со всей судебной организаціей Учрежденія.

Послѣдняя статья главы о совѣстномъ судѣ (ст. 403), по мнѣнію Бараца, не даетъ повода ни къ какимъ замѣчаніямъ. Выше я уже указалъ, какимъ измѣненіямъ она подверглась при перепискѣ рукописей, и отмѣтилъ, что именно остается совершено неяснымъ. Въ какіе сроки засѣдаетъ совѣстный судъ? По смыслу закона, въ сроки, положенные для другихъ судебныхъ мѣстъ. Какихъ именно—не указано. Для г. Бараца это безразлично—здѣсь указать заимствованія нельзя. А вотъ именно всѣ постановленія Учрежденія о періодичности сессій судебныхъ мѣстъ заимствованы, но только не изъ англійскаго права, а гораздо ближе—изъ остзейскаго.

Обратимся теперь къ тѣмъ статьямъ главы о совѣстномъ судѣ, гдѣ, по мнѣнію г. Бараца, заключается sedes materiae, такъ какъ на нихъ онъ сосредоточиваетъ всю свою аргументацію. Въ ст. 395 мотивируется

учрежденіе совѣстнаго суда. Сходство внѣшней формы ея съ аналогичнымъ постановленіемъ малороссійскаго свода даетъ г. Барацу поводъ утверждать, что форма заимствована. Содержаніе же, по его мнѣнію, составляетъ мозаику изреченій Беккаріа, «не выражающихъ никакой опредѣленной цѣльной мысли».

Съ этимъ суровымъ приговоромъ согласиться трудно. Основная мысль совѣстнаго суда ясна: охраненіе безопасности личности и замѣна формальнаго суда судомъ по совѣсти. Что эта мысль не самостоятельна, а навѣяна и, вѣроятно, англійскимъ судомъ справедливости, въ этомъ Барацъ правъ. Но отказать въ опредѣленной мысли учрежденію совѣстнаго суда нельзя.

Анализируя далѣе компетенцію совѣстнаго суда, г. Барацъ утверждаетъ, что постановленія о третейскомъ судѣ заимствованы изъ малороссійскаго свода. Въ этомъ, быть можетъ, онъ правъ. Сходство есть несомнѣнное. Но дѣло въ томъ, что рукописи Учрежденія не даютъ никакихъ указаній на источникъ. Въ основной рукописи, сплошь написанной самой Екатериной, совѣстному суду посвящено буквально нѣсколько строкъ. Привожу ихъ дословно: «Совѣстнаго Суда должность есть разсматривать, не покрывается-ли несправедливость закономъ къ угнетенію истины (зачеркнуто «личности»), а въ личныхъ дѣлахъ—не погибаетъ-ли членъ общества, котораго помиловать можно; все-ли выслушано, что къ оправданію обвиняемаго служить можетъ; не содержится-ли въ тюрьмѣ невинный» [1]). Тотъ текстъ главы о совѣстномъ судѣ, который напечатанъ въ Полн. Собр. Зак., появляется уже во второй, переписанной рукописи, [2]) и черновиковъ его мнѣ не удалось найти. При такихъ условіяхъ затруднительно высказать опредѣленное мнѣніе объ источникахъ этой главы. Малороссійскіе законы, конечно, были извѣстны Екатеринѣ. Въ дѣлахъ Коммиссіи 1767 г. сохранились рукописные сборники подъ общимъ заглавіемъ «Выписки изъ узаконеній подвластныхъ Россіи народовъ». Одинъ томъ этихъ выписокъ посвященъ малороссійскому праву, другой литовскому статуту [3]). Очевидно, Екатерина была съ ними знакома. Но текстуально доказать заимствованія изъ этого источника въ Учрежденіи я не берусь.

Точно также, говоря объ уголовной юрисдикціи совѣстнаго суда,

---

[1]) Д. Госуд. Арх. р. X, № 32, листъ 74.

[2]) Тамъ же, р. XVI, д. № 377.

[3]) Д. Архива Госуд. Сов., IV разрядъ.

г. Барацъ категорически утверждаетъ, что ст. 399 Учрежденія заимствована изъ Беккаріа (resp. Наказа), изъ англійскаго права и малороссійскаго свода. Идейное вліяніе всѣхъ этихъ источниковъ вполнѣ вѣроятно. Но буквальнаго заимствованія, по моему мнѣнію, г. Барацу доказать не удалось. Да и самъ онъ объясняетъ процессъ заимствованія такимъ сложнымъ путемъ, что оно уже превращается въ переработку идей, а не въ буквальное повтореніе.

Что же касается правилъ третейскаго суда по Учрежденію—[1) доставить обѣимъ сторонамъ законную, честную и безтяжебную жизнь, 2) злобы, распри и ссоры прекратить, 3) доставить каждому ему принадлежащее, 4) облегчить судебныя мѣста примиреніемъ спорящихъ лицъ]—первыя три правила, по мнѣнію г. Бараца, есть вольный переводъ классическаго фрагмента Ульпіана: «Juris praecepta haec sunt: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere», а четвертое взято опять-таки изъ малороссійскаго свода. Предположеніе это весьма вѣроятно. Если допустить, что глава о совѣстномъ судѣ написана была для Екатерины извѣстнымъ Десницкимъ, какъ знатокомъ англійскаго права, весьма возможно, что онъ могъ воспользоваться и дигестами въ качествѣ руководящаго источника.

Остается еще разсмотрѣть анализъ г. Барацомъ ст. 401, изложенной выше.

По смыслу этой статьи, въ Россіи вводится нѣкоторое подобіе англійскаго Habeas corpus act'a [1]). Совѣстный судъ имѣетъ право контролировать аресты. При этомъ, если лицо, арестованное безъ объясненія причинъ и не допрошенное въ теченіе трехъ дней, обвиняется въ незначительномъ преступленіи, совѣстный судъ имѣетъ право его освобождать отъ ареста. Различіе тяжкихъ и менѣе тяжкихъ преступленій здѣсь заимствовано, по мнѣнію Бараца, изъ англійскаго права и частью сложилось подъ вліяніемъ Беккарія. Это возможно, такъ какъ и вся статья имѣетъ источникомъ англійское законодательство, а Беккаріа былъ хорошо извѣстенъ Екатеринѣ. Но замѣчаніе Бараца, что въ ст. 401 смѣшаны принципы Habeas corpus act'a и мѣръ огражденія общественнаго мира, врядъ-ли справедливо. Залогъ въ обезпеченіе хорошаго поведенія и сохраненія общественнаго мира, который имѣетъ право требовать англійскій мировой судья отъ всякаго подо-

[1]) На это указывалъ еще Кистяковскій („О пресѣченіи обвиняемому способовъ уклоняться отъ слѣдствія и суда“ 1868 г. стр. 74).

зрительнаго человѣка, не имѣетъ ничего общаго съ указаніемъ ст. 401 Учрежденія о правѣ совѣстнаго суда отпускать неправильно арестованнаго на поруки. Тамъ идетъ рѣчь о вѣроятности будущаго проступка и преступленія, здѣсь онъ уже совершенъ, но судъ, не находя нужнымъ держать виновнаго въ тюрьмѣ, отпускаетъ его на свободу, обезпечивая поручительствомъ явку подсудимаго на разборъ дѣла.

Въ итогѣ анализъ г. Бараца приводитъ его къ выводу, что глава о совѣстномъ судѣ носитъ переводно-компилятивный характеръ. Выводъ этотъ, однако же, нуждается въ ограниченіи. Что совѣстный судъ не самостоятельное изобрѣтеніе, это замѣтно сразу при бѣгломъ знакомствѣ съ Учрежденіемъ 1775 г. Вліяніе англійскаго права бросается въ глаза. Въ этомъ г. Барацъ правъ. Но вліяніе и текстуальное заимствованіе — двѣ вещи различныя. А текстуальнаго происхожденія г. XVI Учрежденія г. Барацу доказать не удалось. Прежде всего онъ нигдѣ не приводитъ текста англійскихъ законовъ. Выдержки же изъ законовъ малороссійскихъ и цитаты изъ литературы того времени весьма мало убѣдительны. Почему, въ самомъ дѣлѣ, источникомъ постановленія объ обязанности совѣстнаго суда быть судомъ третейскимъ слѣдуетъ считать малороссійскіе законы, а не многочисленныя заявленія депутатскихъ наказовъ Коммиссіи 1767 г.? Тамъ много разъ высказывается пожеланіе учредить у насъ третейскій судъ. Мнѣнія депутатовъ тоже могли повліять на Екатерину. Что же касается цитатъ изъ политической литературы эпохи, можно вырвать отрывочныхъ замѣчаній сколько угодно изъ любой книги и доказывать, что они и есть источникъ той или иной фразы законодательнаго памятника.

На основаніи изученія рукописей Учрежденія 1775 г., я не рѣшаюсь высказаться опредѣленно объ источникѣ гл. XVI-ой. Въ основной рукописи, вмѣсто всей главы, содержится одна коротенькая фраза, приведенная выше дословно. Полный текстъ главы о совѣстномъ судѣ появляется въ позднѣйшемъ экземплярѣ.

Я позволю себѣ высказать предположеніе, что глава эта была написана кѣмъ-то другимъ, а не Екатериной, по ея порученію, и думаю, что авторомъ былъ Десницкій. Судя по его проекту, представленному въ Коммиссію 1767 г. и изложенному въ предыдущей главѣ, а также по переводу Комментарій Блэкстона, который онъ сдѣлалъ по порученію Екатерины много лѣтъ спустя, весьма возможно, что она пользовалась его услугами во время своихъ законодательныхъ работъ. Одинъ

изъ немногихъ образованныхъ юристовъ въ Россіи того времени, знатокъ англійскаго права Десницкій представлялъ собою слишкомъ полезнаго помощника, чтобы его можно было позабыть. Екатерина умѣла выбирать людей.

Нѣсколько строкъ въ основной рукописи Учрежденія о совѣстномъ судѣ доказываютъ, что идея его была у Екатерины съ самаго начала. Развитіе же ея въ подробностяхъ, по образцу англійскаго права, она естественно могла поручить знатоку этого права профессору Десницкому.

Считаю долгомъ еще разъ оговориться. Это только мое предположеніе; прямыхъ указаній въ рукописяхъ Учрежденія на источникъ главы о совѣстномъ судѣ я не нашелъ.

Чтобы закончить обзоръ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ по Учрежденію 1775 г., слѣдуетъ упомянуть о губернскомъ землемѣрѣ.

Въ первоначальной рукописи встрѣчается указаніе только на уѣзднаго землемѣра, причемъ сказано, что онъ назначается Сенатскою межевою экспедиціею [1]). Въ позднѣйшей же редакціи прибавлена ст. 10: «Въ Губерніи опредѣляется губернскій землемѣръ» и дополнены: ст. 51 указаніемъ, что эта должность считается въ 8-мъ классѣ, и ст. 69— что она замѣщается Сенатскою межевою экспедиціею такъ же, какъ и должность уѣзднаго землемѣра; впрочемъ, послѣдней класса не присвоено [2]). Дальнѣйшихъ указаній на обязанности землемѣровъ нѣтъ. О землемѣрѣ упоминается въ ст. 199, что онъ осматриваетъ спорныя земли совмѣстно съ уѣзднымъ судомъ, но каково его положеніе въ этомъ случаѣ и который землемѣръ, уѣздный или губернскій, участвуетъ, неизвѣстно.

Второю административною единицею по Учрежденію 1775 г. является уѣздъ или округъ (ст. 16). Выше уже было указано, что при окончательной формулировкѣ основныхъ положеній Екатерина отказалась отъ мысли о трехчленномъ дѣленіи, и Учрежденіе знаетъ только двѣ степени: намѣстничество и уѣздъ или городъ. Среднее дѣленіе губерній на провинціи сохранилось факультативно въ ст. 15. Но учрежденій, особыхъ для провинціи, въ актѣ 1775 г. нѣтъ.

Во главѣ уѣзда, размѣры котораго опредѣляются численностью населенія отъ 20.000 до 30.000 ч. (ст. 17), нѣтъ опредѣленнаго должностного лица. Законъ ограничивается указаніемъ, что въ уѣздѣ учреждается рядъ должностныхъ лицъ и присутственныхъ мѣстъ, но кто изъ нихъ является высшею властью—не опредѣлено.

[1]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 377.
[2]) ibid.

Къ администраціи могутъ быть отнесены: предводитель дворянства, нижній земскій судъ, казначей, землемѣръ, докторъ и его помощники: лекарь, 2 подлекаря, 2 лекарскихъ ученика.

Судебными учрежденіями уѣзда являются: уѣздный судъ съ состоящею при немъ дворянскою опекою и нижняя расправа.

Органомъ надзора служитъ уѣздный стряпчій.

Нижній земскій судъ, по Учрежденію 1775 г., является судомъ только по имени. Составъ его слагается, подъ предсѣдательствомъ земскаго исправника или капитана, изъ 2 или 3 засѣдателей, въ зависимости отъ обширности уѣзда (ст. 23).

Нижній земскій судъ, на основаніи ст. 66, является выборнымъ учрежденіемъ, причемъ правомъ участія въ выборахъ пользуются одни дворяне. Срокъ выборовъ трехлѣтній, но выборныхъ исправника и засѣдателей утверждаетъ въ должности губернаторъ. Лишь въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ нѣтъ дворянскихъ имѣній или ихъ мало, исправникъ назначается губернскимъ правленіемъ изъ «чиновныхъ людей» по представленію трехъ кандидатовъ верхнею расправою.

Засѣдателей нижняго земскаго суда Учрежденіе предусматриваетъ отъ двухъ сословій: отъ дворянскаго, по выбору дворянства, съ утвержденія губернатора (ст. 67) и отъ свободнаго сельскаго населенія. Послѣдніе, впрочемъ, не являются исключительно засѣдателями нижняго земскаго суда, а по смыслу ст. 75—это два засѣдателя нижней расправы, отсылаемые для участія въ нижнемъ земскомъ судѣ. Такимъ образомъ наличность сельскихъ засѣдателей въ послѣднемъ обусловливалась существованіемъ въ уѣздѣ нижней расправы.

Должность исправника положена въ IX классѣ, а дворянскихъ засѣдателей въ X-мъ. Сельскимъ засѣдателямъ класса не присвоено. (ст. 52, 53 и 58).

Таковъ составъ нижняго земскаго суда по тексту акта 1775 г., какъ онъ вошелъ въ Полн. Собр. Зак. Если же обратиться къ рукописямъ, можно видѣть, что первонально онъ былъ нѣсколько иной.

Прежде всего терминъ «исправникъ» появляется въ видѣ поправки на переписанномъ экземплярѣ.

Въ текстѣ этого экземпляра написано: «земскій капитанъ и 2 засѣдателя» въ ст. 23—а въ ст. 223 «земскій судья и засѣдатель».

Точно также въ видѣ поправки добавлены въ обѣихъ статьяхъ оговорки объ увеличеніи числа засѣдателей нижняго земскаго суда въ слу-

чаѣ необходимости. И глава XVIII, названная въ Полн. Собр. Зак. «О должности земскаго исправника или капитана», въ рукописи называется «О должности земскаго судьи» [1]).

Но въ наиболѣе старомъ черновикѣ Учрежденія встрѣчаются указанія, которыя даютъ основаніе предполагать, что первоначально у Екатерины были нѣсколько иные проекты уѣздной администраціи. Выше уже было отмѣчено, что, судя по черновымъ наброскамъ, сперва предполагалось, повидимому, поставить во главѣ уѣзда выборнаго дворянствомъ воеводу, совмѣстно съ воеводою по назначенію Сената, а уѣздъ раздѣлить на округа съ выборными коммиссарами. Но впослѣдствіи, вѣроятно, Екатерина нашла неудобнымъ соединеніе въ рукахъ однихъ и тѣхъ же должностныхъ лицъ судебныхъ и административныхъ функцій, потому что въ первомъ полномъ черновомъ экземплярѣ Учрежденія встрѣчаются указанія на отдѣленіе суда отъ администраціи въ такой формѣ: административныя обязанности несетъ «уѣздный надзиратель», а судебныя—нижній земскій судъ.

Этотъ уѣздный надзиратель назначается губернаторомъ на 3 года, и должность его считается въ VII (IX) классѣ. Онъ состоитъ въ вѣдомствѣ правителя, т. е. губернатора, а въ случаѣ его отсутствія—поручика правительской области. Непосредственно же подчиненъ областному поручику правителя. Очевидно, проектируя уѣздныхъ надзирателей, Екатерина еще не отказалась отъ мысли о трехчленномъ административномъ дѣленіи и о подчиненіи средней территоріальной единицы—провинціи—областному вице-губернатору.

Функціи уѣзднаго надзирателя касаются главнымъ образомъ охраненія порядка въ уѣздѣ, затѣмъ онъ вѣдаетъ охраненіе народнаго здравія, мѣры противъ эпизоотій и отводъ пастбищъ войскамъ. Обо всемъ случившемся въ уѣздѣ уѣздный надзиратель обязанъ увѣдомлять нижній земскій судъ и областного поручика правителя. При уѣздномъ надзирателѣ (названномъ въ одномъ мѣстѣ рукописи коммиссаромъ) полагаются: докторъ, лекарь и 4 аптекарскихъ ученика [2]).

Относительно нижняго земскаго суда, который по разсматриваемой рукописи слагается изъ нижняго земскаго судьи и неопредѣленнаго числа засѣдателей (1, 2), слѣдуетъ отмѣтить, что, видимо, Екатерина колебалась сдѣлать его составъ выборнымъ. Встрѣчается въ одномъ мѣстѣ

[1]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 377.

[2]) Д. Госуд. Арх. р. X, № 32, листы 5 и 107.

указаніе, что «уѣздные и нижніе земскіе судьи опредѣляются губернаторами».

На другомъ же листѣ читаемъ: «Въ тѣхъ же уѣздахъ, гдѣ дворянъ нѣтъ, земскій судья опредѣляется намѣстническимъ правленіемъ изъ чиновныхъ людей» (листъ 78).

Очевидно, позднѣе, рѣшивъ передать право выбора нижняго земскаго судьи дворянству, Екатерина колебалась, какъ быть въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ дворянъ не окажется, и хотѣла замѣнить выборное начало назначеніемъ. Въ окончательной же редакціи, какъ уже отмѣчено, восторжествовало среднее мнѣніе, и за отсутствіемъ дворянъ кандидатовъ намѣчала верхняя расправа.

Слѣдъ раздѣленія земскаго исправника отъ нижняго земскаго суда сохранился въ Учрежденіи въ видѣ помѣщенія въ немъ двухъ особыхъ главъ: 17-ой «О должности Нижняго Земскаго суда» и 18-ой «О должности земскаго исправника или капитана». Главы эти стоятъ рядомъ, и казалось бы, разъ исправникъ—предсѣдатель нижняго земскаго суда, у него не можетъ быть особыхъ функцій отъ этого учрежденія, такъ что раздѣленіе обѣихъ главъ, повидимому, излишне. Между тѣмъ онѣ раздѣлены. Вѣроятно, это обусловливалось первоначальною идеею Екатерины поставить во главѣ уѣзда административное должностное лицо по назначенію отъ правительства и подчинить его надзору административно-судебнаго учрежденія. Вышеуказанныя функціи уѣзднаго надзирателя представляютъ ничто иное, какъ обязанности капитанъ-исправника въ эмбріональномъ состояніи. Обязанности нижняго земскаго суда не вылились сразу въ опредѣленную форму, но, очевидно, онъ долженъ былъ стоять отдѣльно отъ исправника, играя, вѣроятно, роль органа надзора. Впослѣдствіи оба учрежденія слились въ одно, и въ нижнемъ земскомъ судѣ осталось одно названіе, намекавшее на его первоначальное судебное значеніе. На дѣлѣ же онъ вылился въ форму учрежденія административнаго.

Компетенція нижняго земскаго суда опредѣляется Учрежденіемъ, во 1-хъ, общимъ образомъ въ ст. 224; здѣсь указано: 1) охраненіе благочинія, добронравія и порядка, 2) надзоръ за исполненіемъ предписаній закона обывателями и 3) исполненіе повелѣній высшихъ губернскихъ учрежденій. Кромѣ того законъ перечисляетъ въ рядѣ статей отдѣльныя функціи нижняго земскаго суда. Здѣсь указаны три категоріи обязанностей: надзоръ за путями сообщенія и принятіе мѣръ къ

обезпеченію ихъ исправнаго состоянія (ст. 230), торговая полиція, куда входитъ: пресѣченіе торговли запрещенными предметами (ст. 226), собраніе свѣдѣній о цѣнахъ на съѣстные припасы (ст. 227) и надзоръ за мѣрами и вѣсами (ст. 228), и, наконецъ, преслѣдованіе бѣглыхъ крестьянъ (ст. 229); Учрежденіе въ особенности предписываетъ нижнему земскому суду преслѣдовать пристанодержательство и укрывательство бѣглыхъ.

Обязанности свои нижній земскій судъ исполняетъ на мѣстѣ, безо всякой платы за проѣздъ (ст. 231); въ случаѣ же надобности онъ обязанъ объѣздить различныя мѣста для допроса обывателей, «дабы не забирать людей излишно и ихъ не отлучить отъ домовъ, работъ, ремесла и прокормленія» (ст. 232).

Опредѣленныхъ сроковъ засѣданій нижній земскій судъ не имѣетъ: онъ засѣдаетъ по мѣрѣ надобности (ст. 234).

Дѣйствія нижняго земскаго суда подлежатъ обжалованію въ 4-недѣльный срокъ; по дѣламъ, представляющимъ только исполненіе предписаній другихъ учрежденій, жалобы подаются въ эти послѣднія, а по остальнымъ дѣламъ—въ уѣздный судъ или, гдѣ его нѣтъ, въ нижнюю расправу (ст. 233). При этомъ, какъ видно изъ ст. 229, по дѣламъ объ укрывательствѣ бѣглыхъ крестьянъ такой переносъ не считается апелляціею; но просителю предоставляется на выборъ судиться или въ нижнемъ земскомъ судѣ, или въ уѣздномъ судѣ, или въ нижней расправѣ.

Характерно, что, судя по рукописи, ст. 233, предусматривающая порядокъ обжалованія дѣйствій нижняго земскаго суда, появилась въ позднѣйшей редакціи Учрежденія. По первоначальной, обжалованіе допускалось только въ ст. 229, т. е. по дѣламъ объ укрывательствѣ бѣглыхъ [1]). Независимо отъ порядка обжалованія, въ силу котораго нижній земскій судъ является подчиненнымъ всѣмъ губернскимъ учрежденіямъ, по дѣламъ, «до полиціи или благочинія земскаго касающимся», и по дѣламъ о путяхъ сообщенія онъ, по выраженію ст. 225, состоитъ прямо подъ повелѣніемъ намѣстническаго правленія. Такимъ образомъ нижній земскій судъ является послѣднимъ звеномъ, замыкающимъ всю систему мѣстныхъ учрежденій; въ одно и то же время онъ и низшая судебная инстанція, вѣдающая нѣкоторыя уголовныя

[1]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 377.

дѣла, и административный органъ. Какъ судебное учрежденіе, онъ налагаетъ взысканія за употребленіе неправильныхъ мѣръ и вѣсовъ и за укрывательство бѣглыхъ крестьянъ; какъ административное, является исполнительнымъ органомъ всѣхъ высшихъ учрежденій, охраняетъ безопасность, вѣдаетъ пути сообщенія и т. д. Административныя функціи преобладаютъ въ его компетенціи, и это особенно замѣтно въ компетенціи предсѣдателя нижняго земскаго суда—земскаго исправника или капитана.

Кромѣ общихъ обязанностей, налагаемыхъ на нижній земскій судъ, Учрежденіе перечисляетъ въ рядѣ статей особенныя обязанности исправника. Ему поручается: принятіе мѣръ къ охраненію населенія отъ эпидемій (ст. 238—240), эпизоотій (ст. 241), пожаровъ (ст. 249), обезпеченіе народнаго продовольствія на случай голода (ст. 251), призрѣніе бѣдныхъ, преслѣдованіе нищенства (ст. 252); преслѣдованіе воровскихъ шаекъ (ст. 244); и рядъ обязанностей по отношенію къ войскамъ: отводъ квартиръ, пастбищъ, обезпеченіе ихъ дровами, охраненіе обывателей отъ притѣсненій со стороны воинскихъ частей и обратно (ст. 247—248, 250).

Особому попеченію исправника ввѣряется надзоръ за охраненіемъ вѣрноподданнической вѣрности (ст. 237) и исполненіемъ закона. Въ случаѣ неповиновенія цѣлаго селенія, онъ обязанъ доносить губернскому правленію и, вмѣстѣ съ тѣмъ, принять всѣ зависящія мѣры къ возстановленію порядка.

На исправника возлагается производство предварительнаго слѣдствія (ст. 243). Онъ констатируетъ преступленіе, допрашиваетъ свидѣтелей, возвращаетъ похищенное, если оно найдено, и передаетъ дѣло уѣздному суду. Самъ своею властью исправникъ не налагаетъ наказаній (ст. 245). Въ случаѣ же если, по его мнѣнію, неудача поимки бѣглыхъ или шаекъ воровъ обусловливалась нерадѣніемъ даннаго селенія, онъ имѣетъ право предложить нижнему земскому суду оштрафовать по рублю съ человѣка старостъ, выборныхъ и сотскихъ этого селенія (ст. 244).

Общій характеръ статей Учрежденія, относящихся къ должности исправника, отличается необыкновенною мелочностью предписаній по отдѣльнымъ вопросамъ (напр. о мѣрахъ противъ эпидемій), обиліемъ нравственныхъ сентенцій и отсутствіемъ точныхъ опредѣленныхъ правилъ по наиболѣе существеннымъ вопросамъ. Остается совершенно

открытымъ вопросъ объ отношеніи исправника къ нижнему земскому суду: компетенція обоихъ совпадаетъ, и неизвѣстно, какъ осуществляются общія функціи; не указанъ порядокъ рѣшенія дѣлъ, не указаны средства, какими можетъ располагать исправникъ для точнаго исполненія закона. Въ самомъ дѣлѣ, какимъ образомъ могъ исправникъ серьезно обезпечить лѣса отъ пожаровъ, вызванныхъ неосторожнымъ обращеніемъ съ огнемъ со стороны проѣзжающихъ (ст. 249)? Или гдѣ исправникъ могъ взять средства для прокормленія нищихъ и убогихъ въ уѣздѣ, какъ предписываетъ ему ст. 252? Съ другой стороны, какъ-то странно читать сентенцію ст. 236, что именно «земскому исправнику надлежитъ отправлять должность свою съ непоколебимою вѣрностью и ревностію къ службѣ Императорской» и т. д. Какъ будто одна эта должность требовала ревности и вѣрности. Или на остальныя надѣялись, а этой не вѣрили? Еще болѣе поражаетъ ст. 237, гдѣ въ высокопарныхъ выраженіяхъ говорится о сохраненіи вѣрноподданнической вѣрности и указывается на связь вѣрности съ временнымъ и вѣчнымъ блаженствомъ.

Юридическаго значенія статья эта рѣшительно не имѣетъ. Но почему понадобилось толковать о значеніи вѣрноподданническаго долга и о связи его съ блаженствомъ, непонятно. Надо думать, это одна изъ привычекъ XVIII вѣка говорить и писать высокимъ слогомъ и укрывать недостатки содержанія пышною формою.

Любопытно сравнить главы Учрежденія 1775 г., посвященныя нижнему земскому суду и капитанъ-исправнику (XVII и XVIII) съ законодательными актами Петра Великаго эпохи второй областной реформы, именно съ Инструкціею воеводамъ 1719 г. (П. С. З. № 3294) и Инструкціею земскимъ коммиссарамъ 1719 г. (П. С. З. № 3295). Оба эти акта впослѣдствіи, какъ извѣстно, были отмѣнены позднѣйшимъ законодательствомъ. Теперь въ 1775 г. они воскресаютъ вновь въ рядѣ постановленій Екатерининскаго Учрежденія.

Такъ послѣднее, ставя нижній земскій судъ во главѣ уѣздной администраціи, возлагаетъ на него исполненіе рѣшеній всѣхъ судебныхъ учрежденій (ст. 224). Воеводская инструкція 1719 г. предписываетъ воеводѣ исполнять судебныя рѣшенія (ст. 6). Учрежденіе относитъ къ компетенціи нижняго земскаго суда надзоръ за правильностью мѣръ и вѣсовъ (ст. 228); то же самое читаемъ и въ воеводской инструкціи (ст. 16). Преслѣдованіе пристанодержательства и укрывательства бѣг-

лыхъ оба акта въ особенности вмѣняютъ въ обязанность уѣздной администраціи (Учр. ст. 229 и 244, Инстр. коммисс. ст. 19 п. 3). Ст. 230 и 246—поручаютъ ей пути сообщенія, и то же самое дѣлаютъ обѣ инструкціи (Инстр. воевод. ст. 15, Инстр. коммис. ст. 19 п. 2). Ст. 243 Учрежд. и ст. 22 Инстр. комм.—одинаково проводятъ идею отдѣленія суда отъ администраціи, подчеркивая вспомогательный характеръ послѣдней въ смыслѣ производства предварительнаго слѣдствія, задержанія преступниковъ и т. п. Ст. 245 Учрежденія запрещаетъ исправнику налагать наказанія; ст. 22 Инстр. коммис.—начинаетс словами: «А что отъ Юстиціи въ уѣздѣ принадлежитъ, то впредь Губернатору, или Воеводѣ и Земскому Коммиссару до онаго дѣла не имѣть». Учрежденіе 1775 г. возлагаетъ на исправника рядъ обязанностей по отношеніи къ войскамъ, проходящимъ черезъ его уѣздъ или квартирующимъ въ уѣздѣ (ст. 247—248). Рядъ аналогичныхъ постановленій встрѣчается и въ обѣихъ инструкціяхъ. Ст. 8 и 45 Инстр. воевод. возлагаютъ на воеводу отводъ квартиръ войскамъ и надзоръ за порядкомъ въ мѣстахъ пребыванія войскъ, главнымъ образомъ въ смыслѣ огражденія населенія отъ притѣсненій. То же самое повторяется и въ инструкціи земскому коммиссару (ст. 17). Учрежденіе требуетъ отъ исправника искорененія нищенства (ст. 252), и то же самое требуетъ Инструкція отъ воеводы (ст. 19 и 21).

Но въ особенности замѣтно трогательное единодушіе между сравниваемыми актами въ статьяхъ, посвященныхъ моральнымъ сентенціямъ. (Ст. 236—237 Учр. и ст. I Инстр. воев., ст. I, 20 Инстр. комм.). Непоколебимая вѣрность и ревность къ службѣ ставятся на первомъ планѣ, и администратору вмѣняется въ первѣйшую обязанность насаждать добродѣтель въ сердцахъ подвластнаго населенія. Петровскій законъ говоритъ о страхѣ Божіемъ, добродѣтели, правдѣ, справедливости и перечисляетъ рядъ грѣховъ, до содомскаго включительно, объ искорененіи которыхъ должна заботиться мѣстная администрація (Инстр. комм. ст. 20). Учрежденіе же Екатерины ссылается на вѣчное и временное блаженство, нарушители коего подлежатъ преслѣдованію исправника. Оба акта трактуютъ о высокой матеріи возвышеннымъ слогомъ, и оба одинаково даютъ совершенно безсодержательныя съ юридической стороны статьи.

Врядъ-ли будетъ ошибкою сдѣлать изъ этихъ сопоставленій выводъ въ пользу заимствованія нѣкоторыхъ постановленій Учрежденія 1775 г.

изъ Петровскихъ указовъ эпохи второй реформы мѣстнаго управленія. Въ своемъ мѣстѣ уже было отмѣчено сходство постановленій Екатерининскаго закона съ Петровскимъ по отношенію къ главѣ мѣстной администраціи — намѣстнику. Здѣсь отмѣтимъ сходство на второй ступени—въ уѣздномъ управленіи.

Въ данномъ случаѣ едва-ли можетъ идти рѣчь о буквальномъ повторепіи постановленій предшественника, какъ то случилось уже разъ съ Екатериной при составленіи Наказа, гдѣ нѣкоторыя статьи воспроизведены дословно изъ чужихъ произведеній.

Скорѣе здѣсь мы имѣемъ заимствованіе идей, рядъ аналогичныхъ, но не тождественныхъ постановленій. До буквальнаго повторенія Екатерина не доходитъ; но содержаніе отдѣльныхъ статей Петровскихъ указовъ несомнѣнно повторяется цѣликомъ. Законодательная дѣятельность эпохи 1719 — 1725 гг. не пропала даромъ.

Помимо вліянія петровской инструкціи земскому коммиссару, на должности земскаго капитанъ-исправника сказалось вліяніе другого иноземнаго учрежденія. Въ рукописяхъ Екатерины мы встрѣчаемъ рядъ указаній, что она очень интересовалась устройствомъ низшаго административнаго органа въ Прибалтійскомъ краѣ: манрихтера и гаккенрихтера [1]).

Отвѣтъ на свои вопросы о мангерихтѣ и гаккенгерихтѣ Екатерина могла получить, очевидно, отъ кого-либо изъ окружающихъ, напр. отъ того же Сиверса.

Въ нашемъ распоряженіи есть по этому поводу очень любопытный документъ. Мы имѣемъ въ виду указанный выше рукописный сводъ выписокъ изъ мѣстныхъ законовъ, сдѣланный для Коммиссіи 1767 г. Эта въ высшей степени цѣнная по своему времени работа едва-ли осталась неизвѣстною Екатеринѣ. И вотъ въ этомъ сводѣ мы находимъ такое опредѣленіе обоихъ учрежденій.

[1]) Такъ въ д. Госуд. Арх р. X, № 19, листъ 427 находится собственноручная замѣтка Екатерины: „Гакенрихтеръ и манрихтеръ погодно-ли выбираются? Буде должность свою не исполняютъ, смѣняютъ ли ихъ? Гдѣ судимы тѣ, кои не исполняютъ должности?“. Въ д. № 32 на одномъ изъ листовъ (82) первоначальной рукописи учрежденія написано: „Маннъ-герихтъ—уѣздный судъ“. Въ д. № 257 р. X: „Когда полки идутъ черезъ Эстляндію, кто ихъ приводитъ и квартиры отводитъ? Оберъ-Ландгерихтъ опредѣляетъ-ли манрихтеровъ и гакенрихтеровъ или дворянство выбираетъ-ли ихъ? Коронный фискалъ входитъ-ли по своей должности въ мангерихтъ или гакенгерихтъ“. Въ д. № 202 р. X записка Екатерины на нѣмецкомъ языкѣ, содержащая опять-таки рядъ вопросовъ о тѣхъ же учрежденіяхъ.

«Должность и власть манрихтера состоитъ въ томъ, чтобъ въ своемъ уѣздѣ осматривать межи, по правамъ и по приговорамъ разбирать ссоры, призывать судящихся, допрашивать свидѣтелей, чинить отказы, отдачи и отправленіи и состоявшіеся въ земскомъ судѣ, такъ же и его собственные вступившіе приговоры производить въ дѣйство». Манрихтеръ не единоличенъ, онъ функціонируетъ въ уѣздѣ съ двумя ассессорами. Точно также и гакенрихтеръ имѣетъ двухъ дворянскихъ засѣдателей (всѣ трое по выбору дворянства на 3 года). Компетенція его опредѣляется такъ: «Каждаго гакенрихтера должность есть состоявшіеся по указамъ приговоры о приписываніи крестьянъ производить въ дѣйство, оныхъ отказывать, отводить и очищать для нихъ земли...» Дальше къ его компетенціи отнесена поимка и возвращеніе бѣглыхъ крестьянъ, завѣдываніе дорогами и мостами.

Добавимъ сюда, что, аналогично Эстляндскому манрихтеру, въ Лифляндіи существовали орднунгсгерихты, въ составѣ судьи, двухъ ассессоровъ и нотаріуса, со слѣдующею компетенціею: «Въ орднунгсгерихтѣ судить и вѣдать спорное владѣніе чужими крестьянами, починку мостовъ, паромовъ, большихъ проселочныхъ дорогъ, также смотрѣть надъ плотинами, заповѣднымъ корчемствомъ, перекупками, куреніемъ вина, мельницами, крестьянскими свадьбами и прочимъ, что до полиціи касается».

Кромѣ того въ обѣихъ провинціяхъ существовали въ каждомъ уѣздѣ для чисто судебныхъ дѣлъ особые земскіе суды (Landgericht).

Такимъ образомъ остзейскій уѣздъ имѣлъ два параллельно функціонировавшія учрежденія: одно-исключительно судебное, а другое полусудебное, полу-административное.

Знакомство съ этой организаціей, очевидно, повліяло на Екатерину и не въ благопріятномъ смыслѣ. Первоначальная ея идея—создать особую должность уѣзднаго надзирателя съ чисто административною компетенціею была вѣрнѣе. Впослѣдствіи же, увлекшись остзейскими, а отчасти и англійскими образцами, она захотѣла поставить во главѣ уѣзда учрежденіе судебное съ административными функціями.

Остзейскіе ман-, гакен- и орднунгс-герихты съ ихъ смѣшанною компетенціею создались въ прибалтійскихъ губерніяхъ исторически и уживались съ чисто судебными ланд-герихтами въ силу привычки и установившагося обычая. Но когда Екатерина стала пересаживать чужіе порядки на русскую почву, она запуталась и не могла справиться съ

своей задачей. Изъ переписки ея съ Сиверсомъ видно, что она долго не могла пристроить нижній земскій судъ въ схемѣ своихъ учрежденій Въ итогѣ получилось судебное по названію и административное по компетенціи мѣсто, съ коллегіальною организаціею, гдѣ предсѣдатель—исправникъ имѣлъ особыя функціи отъ присутствія. Между тѣмъ, когда пришлось дать этому учрежденію инструкцію, Екатерина прибѣгла, какъ указано выше, къ заимствованіямъ изъ петровскаго законодательства, упуская изъ виду, что земскій коммиссаръ былъ единоличенъ и судебныхъ обязанностей не несъ. Отсюда тѣ неясности и противорѣчія, которыми изобилуютъ статьи Учрежденія 1775 г. о нижнемъ земскомъ судѣ и капитанъ-исправникѣ.

Слѣдующимъ административнымъ должностнымъ лицомъ въ уѣздѣ по Учрежденію является уѣздный казначей (ст. 24 и ст. 134): онъ назначается на три года Государственнымъ Казначеемъ, по представленію казенной палаты (ст. 68) и считается въ IX-мъ классѣ по должности (ст. 52).

Функціи казначея ограничиваются пріемомъ казенныхъ доходовъ, храненіемъ ихъ и выдачею по ассигновкамъ. Онъ не имѣетъ права ни производить сборъ доходовъ, ни распоряжаться расходами. На его обязанности лежитъ веденіе отчетности и представленіе ея въ казенную палату (ст. 135—137).

Опредѣливъ обязанности уѣзднаго казначея, Учрежденіе попутно посвящаетъ 2 главы правиламъ его дѣятельности (Гл. XII. О сборѣ съ народа и о доходахъ Императорскаго Величества—и Гл. XIII. О храненіи денежной казны Императорскаго Величества). Здѣсь указывается, что денежные сборы должны быть вносимы самими плательщиками казначею, а натуральные—въ казенные магазины. Казначей ведетъ реестръ недоимкамъ и посылаетъ его въ нижній земскій судъ для взысканія. Изъ вѣдомостей, представляемыхъ казначеемъ въ казенную палату, послѣдняя составляетъ также реестръ исправныхъ и неисправныхъ плательщиковъ и посылаетъ послѣдній въ губернское правленіе, которое въ свою очередь обязано дать немедленно предписаніе нижнему земскому суду о взысканіи. Нижній земскій судъ, получивъ реестръ о недоимкахъ, посылаетъ неисправнымъ плательщикамъ предложеніе уплатить причитающіеся съ нихъ взносы въ 4-недѣльный срокъ. Если же по окончаніи этого срока недоимка не покрыта, земскій исправникъ или одинъ изъ засѣдателей нижняго земскаго суда ѣдетъ на мѣсто въ

сопровожденіи 2 солдатъ. По пріѣздѣ на мѣсто они живутъ на счетъ недоимщиковъ, получая ежедневно двойную порцію; по прошествіи 3 дней, если недоимка не заплачена, съ неисправными плательщиками исправникъ обязанъ поступить на основаніи устава казенной палаты. Послѣднее совершенно непонятно, если руководствоваться только Полн. Собр. Зак. Учрежденіе 1775 г. ссылается на уставъ казенной палаты. Таковой былъ изданъ 24 марта 1781 г подъ названіемъ «Наставленія для Казенныхъ Палатъ» (П. С. З. № 15141), т. е. 6 лѣтъ спустя. Объясненіе можно найти только въ рукописяхъ Екатерины. Во 1-хъ, въ первоначальной редакціи соотвѣтствующая статья (142) Учрежденія читается нѣсколько иначе. Въ Полн. Соб. Зак. сказано, что если недоимка не внесена въ три дня—«Земскій Исправникъ имѣетъ право поступать, какъ о неисправныхъ плательщикахъ въ уставѣ казенной палаты написано». Въ первоначальной же рукописи—«Земскій исправникъ имѣетъ право продать изъ движимаго его (т. е. недоимщика) имѣнія столько, сколько слѣдуетъ съ него въ казну за недоимку» Поправка внесена на неоднократно указанномъ переписанномъ экземплярѣ Учрежденія. Объясненіе же находится въ одномъ изъ послѣднихъ листовъ первоначальной рукописи (листъ 210), гдѣ помѣщенъ Наказъ Палатѣ казенныхъ дѣлъ намѣстничества, изданный 6 лѣтъ спустя. Очевидно, пересматривая Учрежденіе, Екатерина внесла исправленіе въ текстъ, опустивъ изъ виду, что наказъ или уставъ еще не изданъ [1]). Такимъ образомъ получилась въ Учрежденіи ссылка на несуществующій еще законъ.

Имѣя право требовать содѣйствія нижняго земскаго суда, уѣздный казначей до извѣстной степени самъ состоялъ подъ его надзоромъ. Именно по ст. 143, жалобы на казначея приносятся этому суду, и «земскій исправникъ долженъ Казначею напомнить о исполненіи его должности и о томъ увѣдомить Казенную Палату».

Рядъ весьма любопытныхъ правилъ содержитъ глава «о храненіи денежной казны Императорскаго Величества». На ряду съ чисто внѣшними предписаніями, чтобы кладовыя были каменныя, чтобы деньги хранились подъ замкомъ за печатями и охранялись карауломъ, здѣсь указывается совершенно новая должность, едва-ли не дожившая до нашихъ дней. Именно, ст. 163 вводитъ особыхъ «присяжныхъ», по

[1]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 377 и р. X, № 32.

4 человѣка на уѣздъ, изъ отставныхъ гвардейскихъ унтеръ-офицеровъ испытанной вѣрности. Они являются ассистентами казначея, и имъ ввѣряется охраненіе денежной кладовой.

Обязанности ихъ слѣдующія: входъ въ кладовую, принятіе и отправка денегъ должны происходить въ присутствіи 3 присяжныхъ (ст 147 и 149). Одному даже запрещается входить въ кладовую.

Далѣе, помимо весьма мелочныхъ правилъ, вродѣ веденія ежедневной записи, кто когда и зачѣмъ входилъ въ кладовую, или осмотра мѣшковъ и бочекъ съ деньгами (ст. 159, 151), въ той же главѣ содержится весьма существенное запрещеніе смѣшивать одну сумму съ другими и дѣлать запмообразныя выдачи (ст 155); по смыслу этой статьи всякая выдача должна производиться изъ той суммы, которая на это ассигнована. Затѣмъ ст. 154 запрещаетъ выдачу денегъ безъ ассигновокъ отъ учрежденій, которымъ принадлежатъ тѣ или иные доходы. Сверхштатныя же выдачи допускаются только по Именнымъ и Сенатскимъ указамъ, но и о тѣхъ казначей обязанъ доносить Государственному Казначею. Изъ ст. 160 видно, что казначей обязанъ ежемѣсячно ревизовать книги и паличныя деньги и доносить палатѣ, а по ст. 161—черезъ полгода посылать туда счеты для ревизіи. Наконецъ, слѣдуетъ отмѣтить, что, на основаніи ст. 162, губернаторъ имѣетъ право лично, или черезъ своего уполномоченнаго, производить ревизію казначейства.

Учрежденіе особой должности казначея не было новостью въ нашемъ мѣстномъ управленіи. Реформируя вторично провинціальную администрацію, Петръ Великій ввелъ въ губерніяхъ и провинціяхъ земскихъ рентмейстеровъ или казначеевъ и издалъ для нихъ особую инструкцію 12 февраля 1719 г. (П. С. З. № 3304). Эти рентмейстеры были упразднены тотчасъ послѣ смерти Петра, чтобы воскреснуть въ Учрежденіи 1775 г.

Поэтому любопытно сравнить соотвѣтствующія главы Учрежденія (XI, XII, XIII) съ Петровскою инструкціею. Инструкція отличается бблыпею подробностью своихъ постановленій, причемъ особое вниманіе посвящено денежной отчетности. Учрежденіе, наоборотъ, посвящаетъ казначею три главы, состоящія изъ 30 сравнительно краткихъ статей. Нѣкоторыя постановленія обоихъ актовъ совершенно сходны по содержанію.

Такъ, Учрежденіе въ ст. 136 подчеркиваетъ, что казначей не имѣетъ права ни собирать, ни распоряжаться казенными доходами, а обязанъ только ихъ хранить. То же самое, хотя и въ иныхъ выраженіяхъ, постановляетъ ст. 3 Инструкціи.

По Учрежденію казначей подчиненъ казенной палатѣ, по инструкціи—земскому камериру; поэтому оба акта предписываютъ ему сообщать своему начальству о неисправныхъ плательщикахъ (Учр. ст. 139, Инстр. ст. 3). Оба акта требуютъ отъ казначея тщательной записи въ книги всѣхъ поступленій и выдачъ, обязывая его строгою отчетностью (Учр. ст. 136, 158, Инстр. ст. 2, 9). Выдача денегъ допускается обоими только по ассигновкамъ подлежащихъ учрежденій (Учр. ст. 154, Инстр. ст. 11). Особенное вниманіе обращается на храненіе казенныхъ денегъ въ безопасномъ помѣщеніи съ замками и подъ карауломъ (Учр. ст. 144—146, 150, Инстр. ст. 5). Вмѣстѣ съ тѣмъ оба акта, во избѣжаніе частыхъ посѣщеній денежныхъ кладовыхъ, разрѣшаютъ казначею: Инструкція — хранить у себя до 1000 руб. (ст. 5), а Учрежденіе—выдавать различнымъ учрежденіямъ причитающіяся имъ по штату суммы на ихъ отвѣтственность (ст. 156). Казначей обязанъ представлять ежемѣсячныя вѣдомости по Инструкціи (ст. 17) камериру, по Учрежденію (ст. 160)—казенной палатѣ. Общій же отчетъ онъ отсылаетъ въ тѣ же учрежденія, по закону 1775 г., разъ въ полгода (ст. 161), а по Инструкціи—разъ въ годъ (ст. 13). Въ отношеніи ревизіи Петровскій и Екатерининскій законы между собою расходятся: по Учрежденію (ст. 162)—право ревизіи казначействъ принадлежитъ губернатору, но онъ не связанъ тутъ никакимъ срокомъ; по Инструкціи же (ст. 19) губернаторы и воеводы должны ревизовать казначейства ежегодно, въ серединѣ декабря.

Такимъ образомъ можно сказать, что положеніе казначея по обѣимъ реформамъ, Петровской и Екатерининской, приблизительно одинаковое. Наиболѣе существенною разницею является распредѣленіе петровскихъ рентмейстеровъ по провинціямъ, а екатерининскихъ казначеевъ по уѣздамъ.

Нѣкоторымъ нововведеніемъ Екатерины служатъ «присяжные» для храненія денегъ, которыхъ не знаетъ Петровская Инструкція. Кромѣ того Учрежденіе 1775 г. болѣе подробно останавливается на порядкѣ выниманія денегъ изъ кладовыхъ, впадая даже въ излишнія мелочи.

Но въ существенныхъ чертахъ уѣздный казначей это возстановленный Петровскій рентмейстеръ.

Остальныя административныя должностныя лица въ уѣздѣ слѣдующія: приписный землемѣръ, назначаемый, подобно губернскому землемѣру, сенатскою межевою экспедиціею (ст. 69), докторъ, лекарь, 2 подлекаря и 2 лекарскихъ ученика (ст- 24). Докторъ и лекарь, по смыслу ст. 70, принимаются на службу по контракту на извѣстный срокъ. Подлекарей же и учениковъ принимаетъ на службу правитель губерніи, по представленію лекаря и доктора. Очевидно, предполагая, что обязанности ихъ понятны сами собой, Учрежденіе не останавливается на нихъ подробно. По поводу врачебнаго персонала въ уѣздѣ имѣется любопытная замѣтка Екатерины на одномъ изъ листовъ (107) первоначальной рукописи Учрежденія: «При уѣздномъ коммиссарѣ опредѣляются докторъ одинъ, ему жалованья 500, лекарь одинъ, ему жалованья 300, лекарскихъ учениковъ 4, имъ жалованья по 50, всего 1000 руб.» [1]). Замѣтка эта характерна въ томъ отношеніи, что актъ 1775 г. нигдѣ не говоритъ о жалованьѣ служащихъ. Только въ ст. 93 почему-то упоминается о пропзводствѣ намѣстнику по 500 руб. въ мѣсяцъ столовыхъ денегъ. Между тѣмъ относительно врачей и ихъ помощниковъ Екатерина, очевидно, сразу же остановилась на мысли о необходимости опредѣлить ихъ вознагражденіе, какъ служащихъ по вольному найму, и проектировала сравнительно высокіе оклады. Въ текстъ закона эта статья не вошла, но она характерна, какъ единственное указаніе на жалованье служащихъ.

Судебными учрежденіями уѣзда были: уѣздный судъ съ состоящею при немъ дворянскою опекою и нижняя расправа (ст. 18, 195, 34 и 335)

Уѣздный судъ слагается изъ уѣзднаго судьи и 2 засѣдателей (ст. 19). Должность судьи положена въ VIII (ст. 51), а засѣдателей въ IX классѣ (ст. 52). Всѣ они выбираются дворянствомъ даннаго уѣзда и утверждаются губернаторомъ. Срокъ выборовъ 3 года (ст. 66—67). Засѣданія уѣзднаго суда не постоянныя, а періодическія. Онъ засѣдаетъ 3 раза въ годъ: 1) отъ 8 января до страстной недѣли, 2) отъ Троицына дня до 27 іюня и 3) отъ 2 октября до 18 декабря (ст. 206). Впрочемъ, въ случаѣ надобности, по приказанію губернатора или верхняго земскаго суда,

[1]) Д. Госуд. Арх. р. X, № 32.

уѣздный судъ засѣдаетъ и въ другое время (ст. 208). Компетенція уѣзднаго суда обнимаетъ дѣла уголовныя и гражданскія (ст. 197), причемъ Учрежденіе особенно подчеркиваетъ, что онъ вѣдаетъ также и поземельные споры (ст. 199). Кромѣ того, уѣздный судъ публикуетъ во всеобщее извѣстіе акты о пріобрѣтеніи населенныхъ имѣній и сообщаетъ о такихъ сдѣлкахъ верхнему земскому суду и Сенату. По прошествіи же 2 лѣтъ со времени публикаціи, если не заявлено споровъ, уѣздный судъ утверждаетъ купчую крѣпость (ст. 205). Относительно судопроизводства Учрежденіе считаетъ нужнымъ оговорить, что уѣздный судъ самостоятельно не вмѣшивается ни въ какія дѣла. Иниціатива въ этомъ случаѣ должна исходить или отъ частнаго лица, или отъ стряпчаго, или отъ другого суда (ст. 198). На рѣшенія уѣзднаго суда допускается аппелляція въ недѣльный срокъ при искахъ цѣною не ниже 25 руб., съ условіемъ залога въ 25 руб. Впрочемъ, бѣдность просителя, удостовѣренная присягою, отъ залога освобождаетъ (ст. 200—204).

При уѣздномъ судѣ образовано особое учрежденіе, подъ названіемъ дворянская опека (ст. 20). Изъ ст. 209 видно, что дворянская опека учреждается при верхнемъ земскомъ судѣ. Это противорѣчіе объясняется изъ сличенія текста П. С. З. съ рукописью. Въ послѣдней дворянская опека причислена къ верхнему земскому суду. Къ уѣздному же суду Екатерина отнесла ее, поправляя переписанный экземпляръ акта, и при этомъ, очевидно, позабыла исправить ст. 209.

Точно также изъ рукописи видно, что первоначально составъ дворянской опеки слагался изъ уѣзднаго предводителя дворянства и 2 засѣдателей, по 1 отъ каждаго департамента верхняго земскаго суда. Исправляя соотвѣтствующую статью, Екатерина измѣнила составъ опеки, и въ ней оказались уѣздный предводитель, судья и засѣдатели уѣзднаго суда (ст. 21). Такимъ же образомъ была измѣнена и ст. 210 [1]).

Изъ разбора черновиковъ Учрежденія видно, что дворянская опека долгое время занимала мысль Екатерины, и она не сразу нашла ей мѣсто въ общей схемѣ мѣстныхъ учрежденій. Такъ, въ наиболѣе старой, вѣроятно, первоначальной рукописи, встрѣчаются указанія на три учрежденія этого рода: «При каждомъ уѣздномъ или окружномъ судѣ учреждается уѣздный сиротскій судъ, при каждой нижней народной расправѣ народный сиротскій судъ, при каждомъ городовомъ магистратѣ

[1]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 377.

или ратушѣ городовой сиротскій судъ» (листъ 150). Уѣздный сиротскій судъ въ другихъ мѣстахъ названъ «Дворянскимъ» (листы 116 и 143). Составъ его опредѣляется различно: предсѣдатель—предводитель дворянства, члены: уѣздный судья и депутатъ дворянства (листъ 141); въ другомъ мѣстѣ предсѣдатель сохраненъ тотъ же, а членами являются засѣдатели департаментовъ верхняго земскаго суда, которому дворянскій сиротскій судъ и подчиняется (листъ 146).

Въ послѣдней формѣ, но съ измѣненнымъ названіемъ, дворянская опека вошла въ готовый проектъ, гдѣ опять подверглась измѣненіямъ, впослѣдствіи составившимъ текстъ закона [1]).

Вѣроятно, эти колебанія въ составѣ опеки и въ выборѣ ей мѣста въ общей схемѣ учрежденій обусловливались первоначальнымъ намѣреніемъ законодательницы ввести трехчленное административное дѣленіе и всѣ судебныя учрежденія провести по тремъ сословіямъ. Позднѣе же, отказавшись отъ средней единицы—провинціи, она, по необходимости, должна была отнести опеку къ уѣзднымъ учрежденіямъ.

Изъ той же первоначальной рукописи Учрежденія можно убѣдиться, что уѣздный судъ не сразу отлился въ окончательную форму. Такъ въ ней встрѣчается указаніе, что «уѣздные и нижніе земскіе судьи опредѣляются губернаторомъ». Очевидно, идея о выборныхъ отъ дворянства судьяхъ явилась позднѣе. Затѣмъ, компетенція уѣзднаго суда была сперва уже. Онъ вѣдаетъ всѣ дѣла вообще уголовныя и гражданскія, «выключая дѣла, касающіяся до привилегій, завѣщаній, до наслѣдства и наслѣдованія, кои принадлежатъ до верхняго земскаго суда».

«По уголовнымъ преступленіямъ уѣздный судъ приступаетъ къ изслѣдованію или по приказамъ областного поручика, или по жалобѣ уголовнаго стряпчаго, или по прошенію истца, или по увѣдомленію нижняго земскаго суда. По изслѣдованіи же уѣздный судъ пошлетъ дѣло съ мнѣніемъ, не приступая ко исполненію, въ верхній земскій судъ для рѣшенія» (листъ 87) [2]). Здѣсь также слышится отзвукъ идеи о трехчленномъ административномъ дѣленіи (областной поручикъ), когда проектировались верхніе земскіе суды въ провинціи, и имъ предполагалось вручить рѣшающую власть въ уголовныхъ дѣлахъ, сохранивъ за низшею инстанціею функціи предварительнаго слѣдствія.

---

[1]) Ibid. p. X., № 32.

[2]) Д. Госуд Арх. р X, № 32.

Компетенція дворянской опеки обнимаетъ собою попеченіе о дворянскихъ вдовахъ и малолѣтнихъ сиротахъ (ст 213). Обязанности ея сводятся къ назначенію опекуновъ къ имуществу и къ особѣ малолѣтняго, если опекуны не назначены родителями, и къ надзору за опекунами. Опекунами не могутъ быть назначаемы: расточители собственнаго имѣнія, лица, находившіяся въ ссорѣ съ родителями малолѣтняго, извѣстныя своими пороками или суровымъ характеромъ и подвергшіяся судебному наказанію (ст. 216). Учрежденіе рекомендуетъ назначать опекунами родственниковъ или свойственниковъ малолѣтняго, или посторонних лицъ, извѣстныхъ своимъ честнымъ поведеніемъ.

Для надзора за опекунами дворянская опека должна прежде всего по назначеніи ихъ предписать имъ составить опись имущества малолѣтняго въ присутствіи секретаря уѣзднаго суда и двухъ свидѣтелей изъ дворянъ. Копія описи отсылается въ опеку. Затѣмъ опека даетъ опекунамъ наставленіе, причемъ примѣрное наставленіе помѣщено тутъ же въ Учрежденіи въ ст. 222. Ежегодно опекуны обязаны представлять въ опеку отчетъ о состояніи имѣнія малолѣтняго и о его воспитаніи. Опека разсматриваетъ отчетъ и наблюдаетъ за дѣйствіями опекуновъ (ст. 215).

По отношенію къ вдовамъ Учрежденіе подчеркиваетъ главнымъ образомъ обязанность опеки помогать имъ въ судебныхъ дѣлахъ, назначая имъ безплатно стряпчихъ; назначеніе же вдовѣ попечителя обусловливается ея просьбою. Въ случаѣ необходимости раздѣла имѣнія или его продажи опека должна испросить разрѣшеніе верхняго земскаго суда (ст. 215).

Учрежденіе предусматриваетъ случай, когда у малолѣтняго или у вдовы не останется никакого имѣнія; тогда опека обязана малолѣтняго или помѣстить въ общественное училище, или записать на службу, а вдовамъ—«доставить пристанище и пропитаніе, приличное ихъ состоянію» (ст. 217).

Но всѣ свои функціи дворянская опека начинаетъ не самостоятельно. Иниціатива должна исходить отъ вдовы, отъ родственниковъ или свойственниковъ малолѣтняго, или отъ двухъ постороннихъ лицъ и приходскаго священника. Впрочемъ, послѣдній, равно какъ и предводитель дворянства, обязаны доносить опекѣ объ оставшихся въ приходѣ или уѣздѣ вдовахъ и сиротахъ. Кромѣ того опека приступаетъ къ дѣлу по

повелѣнію губернскаго правленія, палатъ, верхняго земскаго суда или по сообщенію другого суда (ст. 212, 214).

Дворянская опека состоитъ подъ надзоромъ верхняго земскаго суда и доноситъ ему ежегодно о состояніи имѣній малолѣтнихъ (ст. 218). Въ верхній же земскій судъ идетъ аппелляція на дворянскую опеку на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и на уѣздный судъ (ст. 219) Засѣданія опеки не постоянныя. она собирается одновременно съ уѣзднымъ судомъ (ст 220), но по требованію губернатора или верхняго земскаго суда можетъ собираться во всякое время года (ст. 221).

Повальное или примѣрное наставленіе опекунамъ (ст. 222) состоитъ изъ 22 пунктовъ, гдѣ, по обыкновенію XVIII вѣка, юридическія нормы перемѣшаны съ нравственными правилами.

Юридическія нормы касаются, главнымъ образомъ, имущества опекаемаго. Опекунъ принимаетъ имущество по описи (п. 2); движимость и документы хранитъ въ безопасномъ мѣстѣ (п. 3); доходамъ и расходамъ ведетъ точный счетъ (п. 4); управляетъ его имѣніями (п. 6); при этомъ вводятся, однако же, нѣкоторыя ограниченія: опекунъ не имѣетъ права подвергать крестьянъ опекаемаго тѣлеснымъ наказаніямъ; въ случаѣ надобности, опъ обязанъ отсылать ихъ въ судъ, а за мелкія домашнія провинности въ городѣ—къ городничему, въ деревнѣ же—къ выборному суду приказчиковъ и старостъ (п. 8); затѣмъ, опекунъ не имѣетъ права увеличивать крестьянскіе оброки и работу сверхъ положеннаго (вѣроятно, подразумѣвается родителями малолѣтняго) (п. 10); опекунъ обязанъ вести судебныя дѣла, связанныя съ имуществомъ опекаемаго, взыскивать долги въ его пользу и платить, въ свою очередь, долги, лежащіе на имѣніи (п. 12, 14); опекунъ представляетъ отчетъ ежегодный и общій по окончаніи опеки (п. 16); за труды ему полагается 5% съ доходовъ опекаемаго (п. 17).

Относительно личности опекаемаго наставленіе ограничивается рядомъ совѣтовъ. «Опекуну надлежитъ быть съ доброхотствомъ, кротку, человѣколюбиву, попечительну, радиву и усердну къ пользѣ малолѣтняго (п. 1)». О воспитаніи малолѣтняго говорится подробно въ п. 5. Здѣсь говорится о страхѣ Божіемъ, о познаніи вѣры, о правилахъ добронравія, объ удаленіи отъ дурныхъ примѣровъ и т. п. Опекуну рекомендуется принимать для воспитанія малолѣтняго исключительно лицъ, имѣющихъ свидѣтельства о полученномъ ими образованіи, а не

«бродягъ, отъ коихъ добра ожидать не можно...»; содержать малолѣтняго предписывается безъ излишней роскоши, «дабы... отъ самой младости поваженъ былъ къ благопристойной умѣренности». Конечною цѣлью воспитанія наставленіе ставитъ пріучить человѣка вести жизнь «порядочную, сходственную съ достаткомъ, безхлопотную отъ заимодавцевъ и безмятежную отъ домашняго неустройства» и удалить его отъ жизни, «разстраивающей умы, истребляющей въ подчиненныхъ повиновеніе и отъ умаляющей почтеніе къ властямъ, законами опредѣленнымъ». Итакъ, задача воспитанія, идеалъ жизни — имущественный достатокъ, домашній миръ, повиновеніе и подчиненіе властямъ [1]).

Вторымъ судебнымъ учрежденіемъ уѣзда является нижняя расправа, названная въ рукописи первоначально «народною».

Учрежденіе это, однако же, далеко не повсемѣстное и по смыслу закона, строго говоря, не можетъ быть относимо къ уѣзднымъ мѣстамъ. Образованіе нижнихъ расправъ ставится въ зависимость отъ усмотрѣнія генералъ-губернатора и наличности въ губерніи свободныхъ крестьянъ: государственныхъ, черносошныхъ, однодворцевъ, «всякихъ прежнихъ служебъ служилыхъ людей», крестьянъ Государевыхъ, приписныхъ къ какимъ-либо мѣстамъ или заводамъ, ямщиковъ и дворцовыхъ крестьянъ [2]). На каждыя 10.000—30.000 душъ такихъ крестьянъ намѣстникъ можетъ учредить нижнюю расправу въ составѣ расправнаго судьи по назначенію губернскаго правленія «изъ чиновныхъ людей» (ст. 74) и 8 засѣдателей по выбору населенія (ст. 35 и 336). Выборы производятся на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и выборы засѣдателей въ верхнюю расправу.

Изъ рукописи видно, что первоначально число засѣдателей было меньше; именно, ихъ предполагалось только 6; позднѣе Екатерина прибавила еще 2, но тутъ же ввела оговорку, что двое засѣдателей отсылаются для засѣданія въ совѣстномъ судѣ; такимъ образомъ, считая, что, кромѣ того, два засѣдателя нижней расправы ex officio члены нижняго земскаго суда, ихъ остается въ расправѣ только 4 [3]). Это число засѣдателей нижней расправы встрѣчается, впрочемъ, и въ первоначальной рукописи Учрежденія. Позднѣйшія добавленія, очевидно, обусло-

---

[1]) Анализъ этихъ постановленій см. ниже при разборѣ сиротскаго суда.
[2]) Ст. ст. 34, 335 и д. Госуд. Арх., р. XVI, № 377.
[3]) Д. Госуд. Арх., р. XVI, № 377.

вливались желаніемъ ввести представителей свободнаго сельскаго населенія въ совѣстный судъ и въ нижній земскій судъ [1]).

Компетенція нижней расправы обнимаетъ дѣла гражданскія и уголовныя (ст. 337). Подобно суду уѣздному, она вѣдаетъ поземельные споры (ст. 339) и утверждаетъ купчія крѣпости на землю, по прошествіи 2 лѣтъ со времени публикаціи; публикацію же о купчихъ на землю дѣлаетъ нижняя расправа и сообщаетъ объ этомъ верхней расправѣ (ст. 347). На рѣшенія расправы допускается аппелляція на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и на рѣшенія уѣзднаго суда (ст. 314—345). Такъ же, какъ уѣздный судъ, она засѣдаетъ 3 раза въ годъ. отъ 8 января до Страстной недѣли, отъ Троицына дня до 27 іюня и отъ 2 октября до 18 декабря (ст. 347). По приказанію же губернатора или верхней расправы—и въ другое время года (ст. 349) Самостоятельно расправа дѣлъ не начинаетъ: для этого нужна жалоба, или искъ частныхъ лицъ, или стряпчихъ, сообщеніе другого суда, повелѣніе верхней расправы или, наконецъ, губернскаго правленія (ст. 338). Наконецъ, во главѣ о нижней Расправѣ имѣется совершенно тождественное съ уѣзднымъ судомъ правило, предписывающее ей оканчивать въ одинъ срокъ дѣла заключенныхъ подъ стражу и угрожающее членамъ лишеніемъ годового жалованья, если они не рѣшатъ такого дѣла въ теченіи трехъ сессій (ст. 348).

Въ главѣ о нижней расправѣ Учрежденіе предусматриваетъ возможность такихъ дѣлъ, которыя одновременно входятъ въ компетенцію нижней расправы, уѣзднаго суда и городового магистрата. Дѣла такого рода должны быть рѣшаемы совмѣстными засѣданіями судовъ (ст. 340). Слѣдуетъ, однако же, отмѣтить, что, судя по рукописи, первоначально предполагался нѣсколько иной порядокъ. Именно, предусматривалась только возможность дѣлъ, общихъ для нижней расправы и уѣзднаго суда, причемъ дѣла эти должны были рѣшаться депутатами обоихъ судовъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя того суда, гдѣ дѣло началось [2]).

Циклъ уѣздныхъ учрежденій замыкается уѣзднымъ стряпчимъ (ст. 46). Онъ опредѣляется губернскимъ правленіемъ (ст. 80), и должность его считается въ 11-мъ классѣ (ст. 54). О его функціяхъ, какъ и вообще о прокуратурѣ, будетъ сказано ниже.

---

[1]) Д. Госуд. Арх., р X, № 32 (листъ 6 и 118).

[2]) Д. Госуд. Арх., р. XVI, № 377.

Параллельно съ уѣздомъ, какъ низшею административною единицею, Учрежденіе 1775 г. ставитъ городъ, какъ самостоятельную единицу. Въ городѣ находятся слѣдующія должностныя лица и учрежденія: городничій, гдѣ нѣтъ коменданта, а въ столицѣ оберъ-полиціймейстеръ, городовой магистратъ и при немъ городовой сиротскій судъ, и словесный судъ; въ посадахъ оставлены ратуши.

Оберъ-полиціймейстеръ въ столицѣ назначается непосредственно Государемъ (ст. 59) и считается въ V-мъ классѣ (ст 48). Городничій (ст. 25) назначается Сенатомъ, по представленію губернскаго правленія (ст. 71); должность его положена въ VIII-мъ классѣ (ст. 51).

По смыслу ст. 25, городничій долженъ быть въ каждомъ городѣ; по ст. 253—только въ уѣздномъ. Затѣмъ, изъ той же ст. 253 видно, что въ тѣхъ городахъ, гдѣ есть коменданты, они несутъ обязанности городничихъ. Слѣдуетъ отмѣтить, что послѣдняя оговорка есть позднѣйшая вставка Екатерины на неоднократно указанномъ переписанномъ экземплярѣ акта [1]).

Компетенція городничаго совершенно аналогична компетенціи капитанъ-исправника. Изъ 24 статей гл. XIX, посвященной должности городничаго, 19 являются повтореніемъ соотвѣтствующихъ постановленій предыдущихъ главъ Учрежденія о нижнемъ земскомъ судѣ и земскомъ исправникѣ. Нѣкоторыя изъ нихъ составляютъ буквально повторенія [2]). Вмѣстѣ съ тѣмъ Учрежденіе подчеркиваетъ, что городничій исключительно административное должностное лицо. «Городничій не судья», гласитъ ст. 254; въ случаѣ неисполненія гражданами предписаній закона, онъ не налагаетъ взысканій собственною властью, но «даетъ о томъ знать судебному мѣсту для сужденія виновнаго»; «Городничій самъ собою ни на кого не налагаетъ пени или наказанія, но сіе учинить имѣетъ судъ по законамъ» (ст. 268, ср. ст. 245).

Отношеніе городничаго къ судебнымъ мѣстамъ ограничивается исключительно однимъ исполненіемъ ихъ рѣшеній. Общимъ образомъ обязанности городничаго опредѣлены ст. 254; здѣсь упомянуто: охраненіе общественной тишины и порядка, надзоръ за исполненіемъ закона

---

[1]) Д. Государ. Арх., р. XVI, № 377.

[2]) Въ наиболѣе ранней рукописи встрѣчается прямое указаніе, что „Градоначальникъ долженствуетъ поступать по наказу, данному земскому судьѣ“ (д. Гос. Арх., р. X, № 32).

и исполненіе предписаній всѣхъ судебныхъ учрежденій, т. е. всецѣло обязанности нижняго земскаго суда (ст. 224).

Не довольствуясь общимъ опредѣленіемъ, Учрежденіе въ цѣломъ рядѣ статей перечисляетъ довольно подробно особенныя обязанности городничаго, повторяя соотвѣтствующія постановленія, относящіяся къ исправнику; такъ, на него возложено принятіе мѣръ противъ эпидемій (ст.ст. 260—261, ср. ст.ст. 238—239), противъ эпизоотій (ст. 263, ср. ст. 241); пожарная полиція (ст. 273, ср. ст. 249), заботы о городскихъ путяхъ сообщенія (ст. 269, ср. ст. 246), отводъ войскамъ квартиръ (ст. 270, ср ст. 247), пастбищъ (ст. 271, ср. ст. 248), снабженіе ихъ дровами (ст. 272, ср. ст. 250), призрѣніе бѣдныхъ и пресѣченіе нищенства (ст. 275, ср. ст. 252).

Характерно, что ст. 263, обязывающая городничаго принимать мѣры противъ эпизоотій, какъ видно изъ рукописи, появилась въ позднѣйшей редакціи акта 1775 г. Первоначально какъ-будто не предполагалась возможность появленія въ городѣ эпизоотіи [1]).

Къ числу особенныхъ обязанностей городничаго слѣдуетъ отнести надзоръ за мѣрами и вѣсами, который онъ осуществляетъ совмѣстно съ городовымъ магистратомъ,—функція, попавшая въ его компетенцію изъ компетенціи уже не исправника, а нижняго земскаго суда (ст. 259, ср. ст. 228).

Вниманіе городничаго, какъ и исправника, законъ, въ особенности, останавливаетъ на охраненіи общественной безопасности и порядка. Ст. 266 (ср. ст. 243) возлагаетъ на него обязанность производства административнаго дознанія, выражаясь современнымъ языкомъ, въ случаѣ совершенія преступленія. Ст. 267 (ср. ст. 244) предписываетъ ему преслѣдовать шайки воровъ и бѣглыхъ крестьянъ въ городѣ, причемъ обыватели обязаны ему въ этомъ случаѣ помогать; отказъ въ помощи городничему даетъ ему право просить судъ оштрафовать виновныхъ по рублю съ человѣка. Ст. 264 (ср. ст. 242) требуетъ отъ городничаго принятія всѣхъ зависящихъ мѣръ къ возстановленію порядка въ случаѣ открытаго неповиновенія властямъ со стороны цѣлаго общества.

Подобно тому, какъ, опредѣляя положеніе исправника, Учрежденіе то останавливается на самыхъ мелочныхъ предписаніяхъ, то впадаетъ

---

[1]) Д. Госуд. Арх., р. XVI, № 377.

въ возвышенный тонъ и высокопарнымъ слогомъ трактуетъ о ненарушимости подданнической вѣрности, о блаженствѣ всѣхъ и каждаго и т. п.,— такъ и, очерчивая должность городничаго, оно повторяетъ буквально тѣ же слова, даетъ тѣ же нравственные совѣты (ст. 255—256, ср. ст. 236—237). Должность свою городничій обязанъ исполнять съ непоколебимой ревностью и всѣхъ гражданъ поощрять къ трудолюбію и добронравію (ст. 247, ср. ст. 251).

Однако, есть нѣкоторыя особенности, которыя отличаютъ городничаго отъ исправника.—Такъ, на основаніи ст. 257, въ распоряженіи городничаго находится отчасти войско, именно, такъ называемыя «штатныя команды», которыя несутъ въ городахъ караульную службу въ присутственныхъ мѣстахъ. Онъ имѣетъ право пользоваться этими командами для охраненія общественнаго порядка въ случаѣ надобности. Въ рядомъ стоящей ст. 258 прямо указывается, что городничій даетъ команду для выемокъ корчемства.

Затѣмъ, ст. 276 ввѣряетъ попеченію городничаго казенныя строенія въ городѣ; слѣдуетъ отмѣтить, что, судя по рукописи, первоначально предполагалось подчинить городничему также казенныя постройки въ уѣздѣ; кромѣ того онъ долженъ былъ вѣдать находившіеся въ уѣздѣ или городѣ дворцы, сады и селенія дворцовыхъ крестьянъ. Въ позднѣйшей редакціи эти постановленія отпали. Зато въ наиболѣе ранней есть указанія, что городничему (градоначальнику) подчинены свободные крестьяне въ уѣздѣ [1]). Такимъ образомъ функціи городничаго отчасти шире исправника.

Характерное ограниченіе правъ городничаго содержится въ ст. 265. По смыслу ея, во всѣхъ дѣлахъ, касающихся купца или мѣщанина, городничій обязанъ приглашать къ себѣ члена городового магистрата, избраннаго спеціально для этой цѣли. Очевидно, здѣсь имѣлось въ виду оградить купцовъ и мѣщанъ отъ полицейскаго произвола присутствіемъ ихъ оффиціальнаго представителя. Но какимъ образомъ это могло произойти, каково положеніе этого члена магистрата, его права, роль, которую онъ играетъ,—указаній нѣтъ.

Судебными учрежденіями въ городѣ по закону 1775 г. являются:

---

[1]) Д. Госуд. Арх. р. XV, № 377 и р. X, № 32. Замѣчательно, что статьи 257—258 о штатныхъ командахъ появляются только въ позднѣйшей рукописи Учрежденія. Въ первоначальной редакціи ихъ не было.

городовой магистратъ (ст. 28), съ состоящимъ при немъ городовымъ сиротскимъ судомъ (ст. 30) и словесный судъ (ст. 26); въ посадахъ городовой магистратъ замѣняется ратушею (ст. 27).

Составъ этихъ судовъ слѣдующій: въ городовомъ магистратѣ засѣдаютъ 2 бургомистра и 4 ратмана (ст. 29), причемъ 1 бургомистру и 2 ратманамъ дозволяется быть по очереди въ отлучкѣ (ст. 279); въ городовомъ сиротскомъ судѣ предсѣдательствуетъ городской голова и засѣдаютъ 2 члена городового магистрата и городовой староста (ст. 31 и 294); въ ратушахъ большихъ посадовъ число бургомистровъ и ратмановъ должно быть то же, что и въ городахъ, въ малыхъ же посадахъ (гдѣ менѣе 500 чел.) дозволяется выбирать одного бургомистра и 2 ратмановъ (ст. 278); наконецъ, старосты и судьи словеснаго суда остаются на прежнемъ основаніи (ст. 277).

Всѣ эти должностныя лица выбираются городскимъ населеніемъ на 3 года, кромѣ старостъ и судей словеснаго суда, которые выбираются на 1 годъ (ст. 72); по смыслу ст. 277 и 280 видно, что подъ городскимъ населеніемъ здѣсь разумѣется мѣщанство и купечество. Бургомистры городового магистрата губернскаго города считаются по должности въ 11-мъ классѣ (ст. 54), ратманы этого магистрата и бургомистры другихъ — въ 12-мъ (ст. 55), ратманы городовыхъ магистратовъ и бургомистры въ посадахъ — въ 13-мъ (ст. 56), ратманы въ посадахъ, старосты и судьи словесныхъ судовъ—въ 14-мъ (ст. 57). По окончаніи срока службы всѣ выборные судьи могутъ быть избираемы вновь, но не на низшія должности (ст. 282); за усердную службу они могутъ получать отъ общества похвальные листы; тогда бургомистры получаютъ титулъ «степенныхъ» (ст. 281).

Чрезвычайно характерною особенностью городскихъ выборныхъ судей является то обстоятельство, что они не утверждаются никакою властью, тогда какъ всѣ остальныя выборныя должностныя лица по Учрежденію (кромѣ предводителей дворянства) утверждаются намѣстникомъ или губернаторомъ. Это въ особенности рѣзко бросается въ глаза потому, что, на основаніи ст. 76, если до окончанія срока службы кто либо изъ выборныхъ выйдетъ изъ состава суда—его должность замѣщается губернскимъ магистратомъ, съ утвержденія губернскаго правленія. Кромѣ того и члены губернскаго магистрата утверждаются губернаторомъ (ст. 73), такъ что вѣроятнѣе всего предположить здѣсь редакціонный недосмотръ относительно городскихъ выборныхъ судей.

Въ наиболѣе ранней рукописи Учрежденія встрѣчается указаніе, что въ городѣ предполагалось учредить одинъ судъ, который городъ могъ раздѣлить на 2 департамента—гражданскій и уголовный, каждый въ составѣ судьи (X класса) и 2 засѣдателей (XI класса), по выбору населенія. Въ той же рукописи (листъ 128) указанъ составъ городового магистрата: 1 бургомистръ и 2 ратмана. Позднѣе, вѣроятно, Екатерина нашла болѣе удобнымъ не дѣлить низшую инстанцію, а усилить ея составъ, введя для облегченія членовъ очередь.

Компетенція городового магистрата обнимаетъ судъ гражданскій и уголовный. Подобно уѣздному суду, однако же, дѣла судебныя возбуждаются въ магистратѣ по жалобѣ или иску частныхъ лицъ, или стряпчихъ, по сообщенію другого суда, или городничаго, по повелѣнію губернскаго правленія, палатъ, или губернскаго магистрата (ст. 283, ср. ст. 198). Учрежденіе предусматриваетъ случай возникновенія смѣшанныхъ дѣлъ, входящихъ одновременно въ компетенцію городового магистрата или ратуши, съ одной стороны, и уѣзднаго суда или нижней расправы—съ другой. Дѣла такого рода должны быть рѣшаемы на совмѣстныхъ засѣданіяхъ. Аналогичное правило имѣется для нижней расправы (ст. 284, ср. ст. 340). Изъ рукописи видно, что первоначальная редакція ст. 284 была такая же, какъ и 340, т. е., что общія дѣла предполагалось поручить рѣшенію смѣшаннаго присутствія изъ членовъ обоихъ заинтересованныхъ судовъ, по 2 отъ каждаго, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя того суда, гдѣ началось дѣло [1]).

На рѣшенія городового магистрата допускается аппелляція на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и для другихъ низшихъ судовъ, т. е. чтобы цѣна иска была не ниже 25 руб., чтобы былъ внесенъ залогъ въ 25 руб. и не пропущенъ недѣльный срокъ (ст. 285—289). Подобно уѣздному суду и нижней расправѣ, городовой магистратъ публикуетъ о сдѣлкахъ на недвижимую собственность и утверждаетъ по прошествіи 2 лѣтъ купчія крѣпости (ст. 290, ср. ст. 205 и 346). Засѣданія городового магистрата или ратуши не ограничены срокомъ: оба эти учрежденія функціонируютъ непрерывно, кромѣ табельныхъ дней (ст. 291).

Изъ рукописи, однако же, видно, что сперва проектировалось установить три сессіи для городового магистрата въ тѣ же сроки, что и для другихъ судовъ, съ оговоркою, что, въ случаѣ надобности, по при-

[1]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 377.

казанію губернатора, или губернскаго магистрата, или по сообщенію городничаго, городовой магистратъ засѣдаетъ въ другое время года [1]). Это указаніе рукописи въ данномъ случаѣ весьма цѣнно, такъ какъ только благодаря ему можно объяснить ст. 292. По смыслу ея, городовой магистратъ или ратуша обязаны оканчивать въ одинъ срокъ, предписанный другимъ судамъ, дѣла заключенныхъ подъ стражу, и если втеченіе 3 сроковъ оставятъ подобное дѣло безъ разсмотрѣнія, члены ихъ лишаются годового жалованья. Правило это непонятно, если считаться съ однимъ только текстомъ Полн. Собр. Зак. Почему, городской судъ, засѣдающій непрерывно, долженъ непремѣнно считаться съ сессіями другихъ судовъ? Зачѣмъ нужно какое-то соревнованіе? Между тѣмъ, если возстановить текстъ ст. 291 въ первоначальной редакціи, все сдѣлается яснымъ: сперва предполагалось и для городовыхъ магистратовъ установить періодическія засѣданія.

Составъ городового сиротскаго суда указанъ выше. Здѣсь слѣдуетъ отмѣтить, что, какъ видно изъ рукописей, онъ сложился далеко не сразу. Въ наиболѣе ранней рукописи въ одномъ мѣстѣ предсѣдателемъ городового сиротскаго суда является городской голова, а членами 1 бургомистръ городового магистрата и городской депутатъ; въ другомъ мѣстѣ городской депутатъ замѣненъ 2 ратманами городового магистрата [2]). Въ позднѣйшей редакціи Екатерина отнесла городовой сиротскій судъ къ губернскому магистрату и въ соотвѣтствіи съ этимъ измѣнила его составъ: предсѣдателемъ остался городской голова, а членами явились члены каждаго изъ обоихъ департаментовъ губернскаго магистрата. Но, исправляя переписанный экземпляръ, она вернулаеь къ первоначальной мысли, отнесла городовой сиротскій судъ къ городовому магистрату и измѣнила его составъ въ томъ видѣ, какъ онъ вошелъ въ текстъ закона [3]).

Положеніе городового сиротскаго суда совершенно анологично положенію дворянской опеки. Статьи Учрежденія, относящіяся къ сиротскому суду, въ большинствѣ повторяютъ постановленія, опредѣляющія обязанности опеки, съ соотвѣтствующими, конечно, измѣненіями, примѣнительно къ городу. Тоже слѣдуетъ сказать и про «повальное или

---

[1]) Д. Государ. Арх. р. XVI, 377.
[2]) Д. Государ. Арх. р. X, № 32.
[3]) ibid., разр XVI, № 377.

примѣрное наставленіе опекунамъ» находящееся въ ст. 305; оно вполнѣ аналогично такому же наставленію опекунамъ дворянскимъ въ ст. 222.

Городовому сиротскому суду поручается попеченіе о сиротахъ и вдовахъ, оставшихся въ городѣ послѣ «всякаго званія жителей» (ст. 297). По самъ собою онъ не начинаетъ дѣла: необходима просьба вдовы, увѣдомленіе городского головы, родственниковъ или свойственниковъ малолѣтняго, или двухъ постороннихъ свидѣтелей вмѣстѣ съ приходскимъ священникомъ, или сообщеніе другого суда, или, наконецъ, повелѣніе высшихъ учрежденій: губернскаго правленія, палатъ, или губернскаго магистрата (ст. 298). Городской голова и приходскій священникъ обязаны, впрочемъ, доносить сиротскому суду объ оставшихся въ ихъ городѣ или приходѣ вдовахъ и сиротахъ (ст. 296). Сиротскій судъ, получивъ тѣмъ или инымъ путемъ свѣдѣнія объ оставшихся въ его округѣ малолѣтнихъ сиротахъ, назначаетъ имъ опекуновъ, если послѣдніе не назначены родителями сиротъ. Опекунами могутъ быть родственники малолѣтняго или и постороннія лица (ст. 299 п. 1—4); запрещается назначать опекунами расточителей собственнаго имѣнія, купцовъ-банкротовъ, лицъ, извѣстныхъ своими пороками или суровостью своего поведенія, и лицъ, находившихся въ ссорѣ съ родителями малолѣтняго (ст. 300). По назначеніи опекуновъ, сиротскій судъ предписываетъ имъ составить опись имущества малолѣтняго при секретарѣ городового магистрата и двухъ свидѣтеляхъ. Затѣмъ судъ даетъ опекунамъ наставленіе. Дальнѣйшій надзоръ сиротскаго суда за опекунами выражается въ томъ, что они обязаны ежегодно представлять ему отчетъ о состояніи имущества малолѣтняго и объ его воспитаніи (ст. 299); отчеты эти сиротскій судъ ежегодно же представляетъ въ губернскій магистратъ (ст. 302); по окончаніи опеки опекуны должны представить суду также отчетъ (ст. 305 п. 16).

По отношенію къ вдовамъ Учрежденіе подчеркиваетъ главнымъ образомъ обязанность сиротскаго суда охранять ихъ интересы въ другихъ судахъ и для этого предписываетъ сиротскому суду назначать имъ безплатно повѣренныхъ. Лишь въ случаѣ просьбы вдовы, онъ даетъ ей попечителя. Въ случаѣ необходимости раздѣла имѣнія сиротскій судъ долженъ войти съ представленіемъ въ губернскій магистратъ. И то же самое требуется для продажи недвижимаго имущества малолѣтнихъ. (ст. 299). Учрежденіе предусматриваетъ случай отсутствія средствъ къ жизни у вдовы или малолѣтняго. Тогда сиротскій судъ обязанъ до-

ставить вдовамъ «пристанище и пропитаніе, или работу, приличную ихъ состоянію, а малолѣтняго или помѣстить въ училище, или отдать въ обученіе ремеслу» (ст. 301).

Апелляція на рѣшенія сиротскаго суда допускается въ губернскій магистратъ на тѣхъ же основаніяхъ, какъ это установлено для городового магистрата (ст. 303).

Засѣданія сиротскаго суда постоянныя, по мѣрѣ надобности (ст. 304). Изъ рукописи видно, что сперва предполагалось установить для нихъ 3 срока, подобно первоначальному правилу городового магистрата, затѣмъ 2—отъ Троицына дня до 27 іюля и отъ 1 октября до 18 декабря, съ предоставленіемъ губернатору и губернскому магистрату права назначать засѣданія сиротскаго суда и въ другое время года, но въ концѣ концовъ Екатерина остановилась на мысли сдѣлать сиротскій судъ постояннымъ учрежденіемъ, такъ какъ члены его всегда налицо [1]).

Наставленіе опекунамъ, назначаемымъ сиротскимъ судомъ, содержитъ главнымъ образомъ правила объ управленіи имуществомъ опекаемаго.

Опекунъ принимаетъ имущество по описи (п. 2); движимость и документы хранитъ въ безопасномъ мѣстѣ (п. 3); доходамъ и расходамъ ведетъ точный счетъ (п. 4); управляетъ торговыми и промышленными заведеніями малолѣтняго (п. 6) и крестьянами, если они приписаны къ его заводамъ и фабрикамъ (п. 7); но опекунъ не имѣетъ права подвергать тѣлеснымъ наказаніямъ· въ случаѣ надобности онъ обязанъ отсылать ихъ въ судъ, а за мелкія домашнія провинности въ городѣ—къ городничему, въ деревнѣ же—къ выборному суду старостъ и приказчиковъ (п. 8); затѣмъ опекунъ не имѣетъ права отягощать крестьянъ излишними поборами и работами (п. 11); опекунъ обязанъ вести судебныя дѣла опекаемаго (п. 12—14); ежегодно и по окончаніи опеки онъ обязанъ представлять отчетъ (п. 16); за труды ему полагается 5% изъ доходовъ малолѣтняго (п. 17).

На отношеніи опекуна къ личности опекаемаго наставленіе останавливается мало и ограничивается рядомъ нравственныхъ правилъ. «Опекуну надлежитъ быть съ доброхотствомъ, кротку, человѣколюбиву, попечительну, радиву и усердну къ пользѣ малолѣтняго» (п. 1). Онъ долженъ воспитывать малолѣтняго «въ страхѣ Божіемъ», «въ познаніи вѣры»,

[1]) Д. Госуд. Арх. раз. XVI, № 377.

«въ правилахъ добронравія» и «въ знаніи приличнаго его состоянію промысла или ремесла». Малолѣтняго предписывается содержать по его средствамъ, безъ излишества и роскоши, чтобы онъ «черезъ то пріуготовился, въ какомъ бы состояніи быть ни случилось, вести жизнь порядочную, трудолюбивую, умѣренную и весьма удаленную отъ мотовства и всякаго рода непорядковъ и неистовствъ (п. 5). Здѣсь наставленіе расходится со своимъ прообразомъ — наставленіемъ опекунамъ дворянскимъ. Въ томъ наставленіи воспитанію ставится отчасти политическая цѣль—«удалить опекаемаго отъ жизни... истребляющей въ подчиненныхъ повиновеніе и отъ умаляющей почтеніе къ властямъ, законами опредѣленнымъ (п. 5 ст. 222). Здѣсь о политическихъ задачахъ нѣтъ рѣчи; законодатель стоитъ исключительно на точкѣ зрѣнія торгово-промышленнаго класса и цѣлью воспитанія ставитъ оберечь опекаемаго отъ такой жизни, которая можетъ повредить его имущественнымъ интересамъ: разорить его, подорвать кредитъ и т. д.

Изложенныя постановленія Учрежденія 1775 г., аналогичныя постановленіямъ о дворянской опекѣ, являются какъ-бы развитіемъ одной изъ статей петровской инструкціи магистратамъ 1724 г [1]). Ст. 46 послѣдней возлагаетъ опекунскія обязанности на городовые магистраты. Здѣсь мы найдемъ тѣ же предписанія, что и въ Учрежденіи 1775 г.: если умершій гражданинъ, оставивъ послѣ себя малолѣтнихъ дѣтей, не назначилъ опекуновъ («душе-приказчиковъ», по терминологіи Инструкціи), магистратъ обязанъ избрать особыхъ лицъ изъ числа его родственниковъ или постороннихъ «людей добрыхъ, кому во всемъ томъ вѣрить можно», и поручить имъ дѣтей и ихъ имущество. Послѣднему должна быть составлена опись, и оно передается опекунамъ для храненія и управленія. При этомъ опекуны обязаны заботиться объ увеличеніи имущества малолѣтнихъ, содержать ихъ на доходы съ этого имущества и до совершеннолѣтія ихъ воспитывать; во время малолѣтства сиротъ они должны вести счеты доходамъ и расходамъ, а по окончаніи опеки представить отчетъ.

Въ одномъ отношеніи Инструкція идетъ даже дальше Учрежденія. По смыслу послѣдняго, вѣдѣнію опекунскихъ учрежденій подлежатъ только тѣ опекуны, которые ими назначены. Объ опекунахъ же по завѣщанію умершаго оно не упоминаетъ. Между тѣмъ петровская Ин-

[1]) П. С. З. № 4624.

струкція не опускаетъ и этотъ случай. Если завѣщатель и назначилъ своимъ дѣтямъ опекуновъ, «однако-жъ магистрату смотрѣть того прилежно, чтобъ тѣ душеприказчики имѣли тѣхъ малолѣтнихъ дѣтей въ добромъ призрѣніи и воспитаніи и оставшіеся ихъ послѣ родителей пожитки въ добромъ храненіи съ пріобщеніемъ возможной прибыли». Такимъ образомъ права магистрата въ отношеніи опеки по петровскому законодательству, несмотря на его краткость, оказываются шире, чѣмъ по Екатерининскому.

Что Екатерина при составленіи главъ Учрежденія 1775 г. объ опекѣ имѣла въ виду петровскіе законы, видно изъ первоначальной рукописи Тамъ, между прочимъ, хранится листъ, на которомъ выписаны 20 и 21-ая главы инструкціи магистратамъ [1]).

Но еще больше сходства замѣтно при сравненіи постановленій Учрежденія съ остзейскими законами объ опекѣ. Въ неоднократно упомянутомъ выше сводѣ этихъ законовъ цѣлый отдѣлъ посвященъ опекунскимъ учрежденіямъ [2]). Прежде всего въ сводѣ неоднократно упоминается «сиротскій судъ», какъ особое учрежденіе, спеціально вѣдающее опекунскія дѣла Слѣдовательно, возможно предположить заимствованіе названія. Судъ этотъ подчиненъ надзору земскаго суда (Landgericht), какъ и по Учрежденію обѣ опеки подчинялись судамъ. Затѣмъ Учрежденіе, слѣдуя остзейскому праву, предоставляетъ иниціативу назначенія опеки вдовѣ, родственникамъ, постороннимъ свидѣтелямъ или, наконецъ, приходскому священнику (пастору). Сходны и условія для назначенія опекуновъ, въ особенности отрицательныя. Учрежденіе запрещаетъ назначать опекунами расточителей собственнаго имѣнія или тѣхъ, кто былъ въ ссорѣ съ родителями малолѣтняго. Остзейскіе законы предписываютъ: «Въ опекуны не принимать и не допущать... имѣющихъ великіе долги и бѣдныхъ, не знающихъ управлять своимъ собственнымъ домомъ, кои съ родителями пріемышевъ имѣли приказныя тяжбы». При назначеніи опеки и Учрежденіе, и остзейскіе законы предписываютъ дѣлать опись имуществу въ двухъ экземплярахъ, чтобы одинъ оставался въ опекунскомъ учрежденіи, другой у опекуна. Опись должна быть составлена въ присутствіи секретаря суда. Аналогично и положеніе опекуна. Оба наставленія опекунамъ въ Учрежденіи 1775 г.

[1]) Д. Госуд. Арх. р. X, № 32.

[2]) Д. Арх. Госуд. Сов. IV разрядъ, II ч. „Выписки изъ узаконеній подвластныхъ Россіи народовъ“ ч. III, гл. 9—14, листы 82—110.

посвящаютъ особенное вниманіе управленію дѣлами опекаемаго. Тѣ же приблизительно постановленія мы находимъ и въ остзейскихъ законахъ. Упоминается опись имущества (Учр. ст. 222 п. 2), взысканіе долговъ на другихъ лицахъ, принадлежащихъ малолѣтнему, отдача въ ростъ свободныхъ денегъ (п. 12), оплата долговъ, лежащихъ на имѣніи опекаемаго (п. 13), запрещеніе продажи имѣнія безъ разрѣшенія опекунскаго установленія (ст. 215 п. 12), представительство интересовъ малолѣтняго на судѣ (ст. 222 п. 14), ежегодные и окончательные отчеты опекуновъ (п. 15) и 5%-ое вознагражденіе послѣднихъ (п. 16). Въ случаѣ недостатка средствъ и Учрежденіе, и остзейскіе законы предписываютъ опекуну опредѣлять опекаемаго на службу (Учр. ст. 217), а при крайней бѣдности отдавать его въ ученье къ постороннимъ людямъ (Учр. ст. 301).

Въ сравненіи съ остзейскими законами, въ Учрежденіи получили большее развитіе постановленія, относящіяся къ воспитанію опекаемаго. Въ первыхъ встрѣчается только краткое указаніе на тѣ мысли, которыя были развиты Екатерининскимъ закономъ. «Опекунамъ прилежно стараться порученныхъ имъ малолѣтнихъ воспитывать въ истинномъ страхѣ и во всѣхъ добродѣтеляхъ и обучать по способности и склонности каждаго либо наукамъ, либо другимъ полезнымъ знаніямъ». Взамѣнъ этой короткой сентенціи Екатерина ввела въ Учрежденіе два длинныхъ постановленія (ст. 222 и 305 п. 5), гдѣ подробно развиты въ сущности тѣ же мысли, что и въ остзейскихъ законахъ.

Я не рѣшаюсь утверждать, что Екатерина, при составленіи Учрежденія, пользовалась Сводомъ остзейскихъ постановленій, упомянутымъ выше. Противъ этого говоритъ дата на первой страницѣ свода— 1777 г., тогда какъ Учрежденіе писалось въ 1775 г., хотя возможно, что эта дата относится ко времени окончанія работъ по составленію всего свода, а части его могли быть написаны раньше. Но сходство постановленій остзейскихъ въ сводѣ и статей Учрежденія бросается въ глаза. Возможно, что Екатерина, зная хорошо нѣмецкій языкъ, не прибѣгала къ переводу, а воспользовалась инымъ сборникомъ остзейскихъ законовъ. Достаточно сравнить постановленія Учрежденія объ опекѣ съ тит. VIII—XIV кн. II Эстляндскаго Landrecht'а по сборнику Ewers'а, чтобы убѣдиться въ сходствѣ обоихъ. Но рѣшить вопросъ, какимъ именно сборникомъ она воспользовалась, при современномъ состояніи источниковъ нельзя. Поэтому я и сравнилъ текстъ Учрежденія

съ сводомъ остзейскихъ законовъ, сдѣланнымъ для коммиссіи 1767 г., въ предположеніи, что нѣмецкій источникъ обоихъ актовъ былъ одинъ и тотъ же. Во всякомъ случаѣ, заимствованіе здѣсь очевидное, доходящее до простой перефразировки.

Городовымъ сиротскимъ судомъ заканчивается кругъ городскихъ учрежденій по Учрежденію 1775 г. О словесныхъ судахъ оно только упоминаетъ, что они остаются на прежнемъ основаніи.

Дополненіемъ къ городскимъ учрежденіямъ акта 1775 г. являются два надворныхъ суда, образованные исключительно въ столицѣ, т. е. въ Петербургѣ. Надворныхъ судовъ полагается 2: верхній (ст. 433) и нижній (ст. 472).

Составъ верхняго надворнаго суда слагается изъ двухъ предсѣдателей, назначаемыхъ Государемъ, по представленію Сената (ст. 440), 2 совѣтниковъ и 4 ассессоровъ (ст. 434), назначаемыхъ Сенатомъ (ст. 441). Предсѣдатели считаются въ VI-мъ классѣ (ст. 436), совѣтники въ VII-мъ (ст. 487); ассессоры въ IX-мъ (ст. 439).

Составъ нижняго надворнаго суда: надворный судья (VIII классъ должности) и два засѣдателя (IX-ый классъ должности), всѣ трое по назначенію Сената (ст. 473—476).

При верхнемъ надворномъ судѣ состоитъ прокуроръ (VII кл.) и два стряпчихъ. казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ (VIII кл. ст. 435), всѣ трое назначаются Сенатомъ, по представленію Генералъ-Прокурора (ст 442).

Объ ихъ обязанностяхъ будетъ указано ниже, какъ и вообще обо всей прокуратурѣ.

Оба надворные суда находятся въ отношеніи соподчиненія: верхній является аппелляціонною инстанціею для нижняго (ст. 448).

Верхній надворный судъ дѣлится на два департамента, гражданскій и уголовный, съ одинаковымъ числомъ членовъ (ст. 446). Но за отсутствіемъ уголовныхъ дѣлъ оба занимаются дѣлами гражданскими (ст. 447). Компетенція надворныхъ судовъ, несмотря на то, что законъ говоритъ о ней дважды, опредѣляется крайне неясно.

На основаніи ст. 449 и 477, вѣдѣнію надворныхъ судовъ подлежатъ уголовныя и гражданскія дѣла лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, военной, придворной и гражданской, а также разночинцевъ, не имѣющихъ въ столицѣ или въ столичной губерніи недвижимой собственности. Затѣмъ идетъ рядъ изъятій. Изъ ст. 450 и 478 слѣдуетъ, во 1-хъ, что преступленія служебныя, совершенныя воен-

ными, подлежатъ юрисдикціи военныхъ судовъ, а во 2-хъ, что и вообще-то надворные суды могутъ рѣшать дѣла лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ, только вытекающія изъ гражданскихъ обязательствъ.

Далѣе ст. 451 и 479 запрещаютъ надворнымъ судамъ разсматривать дѣла лицъ, имѣющихъ въ столичной губерніи недвижимость, т. е. повторяютъ постановленія ст. 449 и 477. Наконецъ, ст. 452 и 480 общимъ образомъ изъемлютъ изъ юрисдикціи надворныхъ судовъ дѣла, касающіяся недвижимаго имущества, находящагося въ другихъ губерніяхъ.

Въ итогѣ по уголовнымъ дѣламъ юрисдикціи надворнаго суда подлежатъ лица, состоящія на государственной гражданской службѣ, и разночинцы, не имѣющіе въ столичной губерніи недвижимой собственности. По гражданскимъ же къ нимъ можно присоединить военныхъ. При этомъ старательно подчеркивается, что надворный судъ не рѣшаетъ дѣлъ о недвижимости. Но какія именно уголовныя дѣла онъ вѣдаетъ, какъ разграничить его юрисдикцію отъ другихъ судовъ въ столицѣ—на эти вопросы Учрежденіе отвѣта не даетъ.

По неоднократно уже указанному правилу эпохи, нижній надворный судъ не начинаетъ никакого дѣла по собственной иниціативѣ. Она должна исходить или отъ частныхъ лицъ, или отъ стряпчихъ, или отъ другого суда, или, наконецъ, ее замѣняетъ повелѣніе губернскаго правленія, палатъ или верхняго надворнаго суда (ст. 481).

Апелляція на рѣшенія нижняго надворнаго суда установлена на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и для другихъ судовъ первой инстанціи. Она обусловливается цѣною иска не ниже 25 руб., недѣльнымъ срокомъ и залогомъ въ размѣрѣ 25 руб., причемъ бѣдность аппеллятора, удостовѣренная присягою, освобождаетъ отъ залога (ст. 482—486). Апелляція идетъ въ верхній надворный судъ.

Заботливо устраняя изъ компетенціи надворнаго суда дѣла о недвижимомъ имуществѣ, Учрежденіе, однако же, въ ст. 487 возлагаетъ на нижній надворный судъ обязанность публикаціи сдѣлокъ по куплѣ-продажѣ имѣній и деревень. Всякая сдѣлка такого рода, если она совершена лицами, находящимися по своимъ занятіямъ, дѣламъ или промысламъ въ столицѣ, и касается имѣній и деревень, лежащихъ въ другихъ губерніяхъ, должна быть заявлена нижнему надворному суду.

Послѣдній вѣшаетъ на своихъ дверяхъ объявленіе о такой сдѣлкѣ

и сообщаетъ о ней верхнему надворному суду, Сенату и губернскому правленію той губерніи, гдѣ находится имѣніе. Затѣмъ, если по прошествіи двухъ лѣтъ не возникнетъ спора, нижній надворный судъ утверждаетъ купчую крѣпость.

Относительно времени засѣданій нижняго надворнаго суда Учрежденіе ограничивается неяснымъ указаніемъ, что ему предписывается оканчивать «въ положенные по законамъ сроки» дѣла заключенныхъ подъ стражу; если же окажется, что такого рода дѣло нижній надворный судъ не разсмотрѣлъ втеченіе года, то члены суда лишаются годового жалованья (ст. 488).

Верхній надворный судъ является аппелляціонною инстанціею для нижняго надворнаго суда. При этомъ оговорено, что, если верхній надворный судъ найдетъ, что проситель не имѣлъ никакого права начинать дѣло въ нижнемъ надворномъ судѣ, онъ можетъ оштрафовать просителя на 25 руб. въ пользу школъ (ст. 458). Кромѣ того, по уголовнымъ дѣламъ всѣ безъ исключенія рѣшенія верхняго надворнаго суда подлежатъ ревизіи палаты (ст. 459).

На рѣшенія верхняго надворнаго суда также допускается аппелляція, на основаніяхъ, принятыхъ вообще Учрежденіемъ для судовъ 2-ой инстанціи, т. е. чтобы не былъ пропущенъ недѣльный срокъ, чтобы искъ былъ цѣною не ниже 100 руб. и чтобы былъ внесенъ въ размѣрѣ 100 руб. залогъ, причемъ отъ послѣдняго освобождаетъ удостовѣренная присягою бѣдность аппеллятора (ст. 453—457).

Опредѣляя положеніе верхняго надворнаго суда, законъ считаетъ нужнымъ преподать нѣсколько правилъ о порядкѣ судопроизводства, повторяя постановленія, относящіяся къ верхнему земскому суду, губернскому магистрату и верхней расправѣ. Такъ, Учрежденіе предписываетъ: распредѣлять дѣла въ департаментахъ между членами по жребію, высказывать мнѣніе по дѣлу, начиная съ младшаго члена, рѣшать дѣла по возможности единогласно, прибѣгая къ рѣшенію по большинству голосовъ только въ видѣ исключенія, и устанавливаетъ опредѣленный порядокъ очереди слушанія дѣлъ. Сперва должны быть разсматриваемы дѣла казенныя и общественныя, затѣмъ долговыя обязательства, договоры, наконецъ, прочіе споры, по усмотрѣнію суда, и въ заключеніе пространныя дѣла. Весь реестръ дѣлъ верхній надворный судъ долженъ, по возможности, очистить въ годовой срокъ. Въ особенности предписывается оканчивать втеченіе года дѣла заключенныхъ

подъ стражу; иначе члены суда рискуютъ лишиться годового жалованья (ст. 460—465, ср. ст. 181—184, 187—188, 323—326, 329—330, 367—370, 373—374).

Учрежденіе о губерніяхъ удѣляетъ довольно много вниманія институту прокуратуры. Выше уже было отмѣчено, что во главѣ всей прокуратуры намѣстничества стоялъ губернскій прокуроръ и при немъ два стряпчихъ казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ; затѣмъ, при каждомъ изъ судовъ второй инстанціи, включая и верхній надворный судъ, также состоитъ прокуроръ и два стряпчихъ; наконецъ, въ уѣздѣ учреждена должность уѣзднаго стряпчаго. Вся прокуратура построена по одному образцу; губернскій прокуроръ, по выраженію закона, «есть око Генералъ-Прокурора» (п. 12 ст. 405); отношеніе его къ стряпчимъ лучше всего опредѣляется въ п. 8 ст. 405: «почитается, что всѣ они трое едиными устами говорятъ».

Общимъ образомъ обязанности губернскаго прокурора и стряпчихъ опредѣляются ст. 404. Здѣсь упоминается надзоръ за порядкомъ, указаннымъ въ законѣ, въ особенности въ производствѣ дѣлъ; охраненіе авторитета власти, учрежденій и интересовъ правительства; огражденіе населенія отъ незаконныхъ сборовъ и истребленіе взятокъ.

Но, не довольствуясь общимъ опредѣленіемъ, Учрежденіе идетъ далѣе и въ слѣдующей ст. 405, въ 13 отдѣльныхъ пунктахъ, перечисляетъ обязанности и положеніе прокурора.

Прежде всего подчеркивается функція прокурора, какъ юрисконсульта губернскихъ учрежденій. При полученіи новаго узаконенія губернское правленіе и палаты должны выслушать заключеніе прокурора, который обязанъ разъяснить отношеніе новаго закона къ старымъ (п. 1). Затѣмъ, передъ началомъ засѣданія прокуроръ предлагаетъ выслушать законы, которые, по его мнѣнію, имѣютъ отношеніе къ данному дѣлу (п. 3). На такое чтеніе полагается, однако, не болѣе получаса. Между прочимъ, слѣдуетъ отмѣтить, что послѣдняя оговорка появляется, какъ видно изъ рукописи, лишь въ позднѣйшей редакціи акта. Далѣе, въ случаѣ сомнѣній вообще въ законѣ и въ частности въ подсудности даннаго дѣла, подлежащее учрежденіе обязано испросить заключеніе прокурора (п. 6). Точно также обязательно должно быть испрошено заключеніе прокурора во всѣхъ дѣлахъ, если они затрагиваютъ общественные или казенные интересы (п. 7).

Помимо юрисконсультскихъ обязанностей, прокуроръ является, глав-

нымъ образомъ, органомъ надзора за всѣми губернскими учрежденіями. Онъ наблюдаетъ, чтобы учрежденія не вмѣшивались одно въ компетенцію другого, чтобы не было задержекъ въ производствѣ дѣлъ и чтобы рѣшенія исполнялись въ дѣйствительности (п. 5).

О неисполненіи закона или приказаній высшихъ учрежденій, медленности въ дѣлопроизводствѣ или въ исполненіи распоряженій, «о лѣнивыхъ въ исполненіи должности» прокуроръ обязанъ доносить губернскому правленію [п. 4 (1, 3, 4, 5)].

Надзоръ прокурора не ограничивается одними правительственными учрежденіями; о всякихъ злоупотребленіяхъ и противозаконныхъ дѣйствіяхъ, разъ они дѣлаются ему извѣстны, онъ обязанъ доносить губернскому правленію (п. 2). Въ разъясненіе этого правила Учрежденіе перечисляетъ рядъ соотвѣтствующихъ случаевъ нарушенія закона; здѣсь указано: непослушаніе или ропотъ, нарушеніе правилъ благочинія и всякія противозаконныя дѣянія, торговля запрещенными предметами, нарушеніе общественной тишины, нарушеніе вѣрности присягѣ, ущербъ казеннымъ или общественнымъ интересамъ [п. 4 (2, 6—10)].

Наконецъ, надзору прокурора законъ ввѣряетъ мѣста заключенія. Еженедѣльно, по пятницамъ, послѣ обѣда онъ обязанъ посѣщать эти мѣста, наблюдая за содержаніемъ арестованныхъ; кромѣ того законъ поручаетъ прокурору заботиться о скорѣйшемъ рѣшеніи дѣлъ лицъ, заключенныхъ подъ стражу (п. 13).

Для осуществленія своихъ функцій прокуроръ имѣетъ право участвовать въ засѣданіяхъ присутственныхъ мѣстъ. При этомъ законъ заботливо оговариваетъ, что «губернскому прокурору, или губернскимъ стряпчимъ никто да не перебиваетъ рѣчь, но терпѣливо и въ молчаніи да выслушиваютъ ихъ заключенія и предложенія по должности» (п. 9).

Прокуроръ имѣетъ право входить въ губернскія присутственныя мѣста (п. 10), требовать свѣдѣній о ходѣ дѣлъ и напоминать объ исполненіи (п. 5). Въ случаѣ медленности дѣлопроизводства онъ доноситъ губернскому правленію (п 4); о злоупотребленіяхъ же кромѣ того и Генералъ-Прокурору (п. 2); а о неисправномъ исполненіи служебныхъ обязанностей Генералъ-Прокурору и Намѣстнику (п. 12).

Помощниками губернскаго прокурора являются губернскіе стряпчіе (п. 8), и ему подчинены всѣ прокуроры и стряпчіе въ губерніи. Они

обязаны посылать ему донесенія, которыя онъ представляетъ, куда слѣдуетъ (п. 11).

Губернскихъ стряпчихъ, какъ уже было неоднократно указано, полагается двое: казенныхъ дѣлъ и уголовныхъ. Прежде всего они являются помощниками прокурора и могутъ вмѣсто него давать заключенія. Затѣмъ они рѣшаютъ совмѣстно съ прокуроромъ дѣла по сомнѣнію въ законахъ, причемъ, въ случаѣ разногласія, перевѣсъ даетъ мнѣніе прокурора (ст. 406 п. 1—2).

Стряпчій казенныхъ дѣлъ является представителемъ казны въ судебныхъ учрежденіяхъ по гражданскимъ дѣламъ.

Стряпчій же уголовныхъ дѣлъ является оффиціальнымъ обвинителемъ въ уголовномъ процессѣ, если нѣтъ частнаго обвинителя. Но при этомъ ему необходимо получить разрѣшеніе губернскаго правленія (ст. 406 п. 3). Кромѣ того, въ уголовныхъ дѣлахъ стряпчій обязанъ испросить заключеніе прокурора и слѣдовать его указаніямъ, тогда какъ въ гражданскихъ дѣлахъ согласіе прокурора не обязательно (п. 6).

Для осуществленія своихъ обязанностей стряпчіе имѣютъ право требовать къ себѣ изъ подлежащихъ учрежденій дѣла, входящія въ ихъ компетенцію (п. 4). Въ свою очередь имъ запрещается быть представителями частныхъ лицъ (п. 7).

Отношеніе стряпчихъ къ суду двойственное: частью они поставлены въ положеніе тяжущейся стороны—имѣютъ право подавать просьбы, требовать слѣдствія, переносить дѣло въ высшую инстанцію и т. п.; частью же они являются органами надзора за судебными учрежденіями: они наблюдаютъ за поддержаніемъ порядка въ судѣ, за поведеніемъ тяжущихся, за своевременнымъ началомъ засѣданій, за взаимными отношеніями судей, за отводомъ членовъ, прекращаютъ безпорядки и т. д. (п. 5). Въ то же время стряпчій обязанъ при рѣшеніи дѣлъ оставлять присутствіе (п. 9), а въ случаѣ, если онъ началъ дѣло безо всякаго основанія, онъ обязанъ заплатить всѣ убытки, лишается мѣста и, если окажется, что умышленно хотѣлъ подвести кого-либо подъ наказаніе, обязанъ перенести его самъ (п. 10). Получается полное противорѣчіе: лицо, которое является въ дѣлѣ стороною, одновременно оказывается органомъ надзора за судомъ, рѣшающимъ дѣло, а органъ надзора обязанъ оставить залъ засѣданія въ наиболѣе важный моментъ процесса—при рѣшеніи дѣла.

Изъ рукописи Учрежденія видно, что первоначально права стряп-

чихъ предполагались еще обширнѣе. Именно, въ ст. 406 п. 5 было указано, что стряпчій имѣетъ право «остановить приговоръ, предложить исправленіе», т. е. рѣшеніе дѣла было всецѣло въ его рукахъ. Впослѣдствіи, вѣроятно, бросилось въ глаза такое подавляющее значеніе стряпчаго, и эти слова были вычеркнуты [1]). Положеніе прокуроровъ и стряпчихъ при судахъ второй инстанціи, въ томъ числѣ и при верхнемъ надворномъ судѣ, совершенно аналогично положенію губернскихъ органовъ прокуратуры.

Общимъ образомъ обязанности прокуроровъ судовъ второй инстанціи опредѣлены ст. ст. 407 и 466. Здѣсь указаны три цѣли прокуратуры: надзоръ за исполненіемъ закона, преслѣдованіе преступленій и защита невинныхъ. Затѣмъ идетъ перечисленіе отдѣльныхъ обязанностей въ 12 отдѣльныхъ пунктахъ (ст. 408 и 467), причемъ почти дословно повторяются постановленія, относящіяся къ губернскому прокурору.

Опущена только обязанность давать заключенія по поводу новыхъ законовъ и подчеркнуто подчиненное положеніе прокуроровъ при судахъ второй инстанціи губернскому прокурору; въ тѣхъ случаяхъ, когда послѣдній обязанъ представить донесеніе губернскому правленію, они доносятъ губернскому прокурору.

Прокуроры судовъ второй инстанціи, подобно губернскому прокурору, являются юрисконсультами этихъ судовъ (ст. 408 п. 2 и 5, ст. 467 п. 2 и 5) и одновременно органами надзора за ними (ст. 408 п. 3 и 4, ст. 467 п. 3 и 4); точно также имъ ввѣряется вообще надзоръ за исполненіемъ закона и вмѣняется въ обязанность доносить о дошедшихъ до нихъ злоупотребленіяхъ и незаконныхъ дѣйствіяхъ (ст. 408 п. 3, ст. 467 п. 3).

Для исполненіяхъ своихъ обязанностей прокуроръ имѣетъ право входа въ присутствіе (ст. 408 п. 9, ст. 467 п. 9); его заявленія должны быть внимательно выслушиваемы (ст. 408 п. 8, ст. 467 п. 8); заключеніе прокурора обязательно въ дѣлахъ, касающихся казенныхъ или общественныхъ интересовъ (ст. 408 п. 6, ст. 467 п. 6); прокуроръ обязанъ наблюдать за исполненіемъ рѣшеній, за ходомъ дѣлопроизводства и за разграниченіемъ компетенціи (ст. 408 п. 4, ст. 467 п. 4).

---

[1]) Д. Госуд. Арх. р. XVI, № 377.

О медленности въ дѣлопроизводствѣ, о замѣченныхъ злоупотребленіяхъ въ судебномъ учрежденіи и вообще о противозаконныхъ дѣйствіяхъ прокуроръ обязанъ доносить губернскому прокурору (ст. 408 п. 1, ст. 467 п. 1). Наконецъ, его надзору подлежатъ мѣста заключенія (ст. 408 п. 12, ст. 467 п. 12).

Стряпчихъ при судахъ второй инстанціи также полагается по два, казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ. Подобно тому, какъ губернскій прокуроръ есть «око Генералъ-Прокурора», а отношеніе его къ губернскимъ стряпчимъ опредѣляется выраженіемъ: «почитается, что они всѣ трое едиными устами говорятъ», — такъ и прокуроры при судахъ второй инстанціи являются «окомъ Губернскаго прокурора» и говорятъ «едиными устами» со своими стряпчими.

Опредѣляя положеніе стряпчихъ при судахъ второй инстанціи, Учрежденіе почти буквально повторяетъ статьи о должности губернскихъ стряпчихъ. Разница заключается въ слѣдующемъ.

Въ случаѣ разногласія стряпчихъ и прокурора въ вопросахъ о подсудности или при сомнѣніи въ законахъ, голосъ прокурора не имѣетъ рѣшающаго значенія, а просто все дѣло докладывается губернскому прокурору (ст. 409 п. 2, ст. 468 п. 2). Затѣмъ, стряпчіе при судахъ второй инстанціи могутъ выступать истцами не съ разрѣшенія губернскаго правленія, а съ разрѣшенія губернскаго прокурора (ст. 409 п. 5, ст. 468 п. 5). Наконецъ, опущено постановленіе, дозволяющее губернскимъ стряпчимъ выступать самостоятельно по гражданскимъ дѣламъ и обязывающее ихъ слѣдовать указаніямъ губернскаго прокурора въ дѣлахъ уголовныхъ (п. 6 ст. 406). Въ остальномъ положеніе стряпчихъ совершенно тождественно и сохраняется то же двойственное отношеніе ихъ къ суду (ст. 409 п. 3—9, ст. 468 п. 3—9, ср. ст. 406, п. 3—5, 7—10).

Положеніе уѣзднаго стряпчаго, какъ оно опредѣляется въ ст. 410, отличается отъ положенія прокуроровъ и другихъ стряпчихъ. Юрисконсультскихъ обязанностей у него вовсе нѣтъ. Главнымъ образомъ онъ является органомъ надзора. Прежде всего подчеркиваются его обязанности по надзору за уѣздными судебными учрежденіями. Онъ наблюдаетъ, чтобы они собирались въ опредѣленные сроки, чтобы рѣшенія исполнялись въ дѣйствительности (п. 3), охраняетъ порядокъ въ засѣданіяхъ отъ нарушеній, какъ со стороны тяжущихся, такъ и со стороны судей (п.п. 6 и 2). Для этой цѣли стряпчій имѣетъ право вхо-

дить въ присутствіе, хотя и обязанъ оставлять засѣданіе во время рѣшенія дѣлъ (п. 8); ему сообщается реестръ всѣхъ дѣлъ, рѣшенныхъ судами уѣзда для надзора за исполненіемъ (п. 3); всякіе безпорядки въ судахъ онъ обязанъ записывать, имѣетъ право дѣлать напоминанія судьямъ и привлекать ихъ къ отвѣтственности (п. 2).

Кромѣ того Учрежденіе возлагаетъ на уѣзднаго стряпчаго общій надзоръ за исполненіемъ закона, предписывая ему о замѣченныхъ нарушеніяхъ доносить губернскому прокурору; но начинать дѣло въ судѣ онъ можетъ только по его приказанію, или съ его разрѣшенія (п. 1 и 4). На стряпчаго возлагается своего рода цензура правовъ: «Буде уѣздный стряпчій усмотритъ многимъ или общій соблазнъ отъ какого явнаго порока или грѣха, то обязанъ объявить о томъ Губернскому Прокурору и вчинать искъ, гдѣ по законамъ повелѣно» (ст. 410 п. 5). Наконецъ, стряпчій обязанъ наблюдать, чтобы лица, опороченныя по суду, лишенныя чести, подвергшіяся торговому наказанію, «или лишенные общества добрыхъ людей, или тѣ, коихъ по безчестному и порочному поведенію чуждаться и мерзить должно», не появлялись въ обществѣ При появленіи же ихъ въ многолюдномъ собраніи стряпчій имѣетъ право ихъ удалить и арестовать на 3 дня (ст. 410 п. 5).

Особенному попеченію стряпчаго законъ ввѣряетъ взысканіе штрафовъ, причемъ третья часть ихъ идетъ въ его пользу (п 8).

За неисполненіе своихъ обязанностей, въ случаѣ если дѣло подлежащее его вѣдѣнію, станетъ гласнымъ помимонего, онъ подлежитъ отвѣтственности и наказанію по мѣрѣ вины (п. 9).

Судебная реформа составляетъ врядъ-ли не наиболѣе существенную часть Учрежденія 1775 г Обиліе судебныхъ учрежденій являлось отвѣтомъ на просьбы депутатскихъ наказовъ 1767 г. Всѣ эти учрежденія новы съ внѣшней стороны, по названіямъ и по системѣ. До 1775 г. Россія не знала обособленныхъ сословныхъ судовъ. Но насколько суды, созданные актомъ 1775 г., являются новыми на самомъ дѣлѣ? Это станетъ яснѣе изъ сравненія ихъ съ тѣмъ, что уже было извѣстно нашему праву, съ организаціей судебной части по второй Петровской реформѣ мѣстнаго управленія.

Во главѣ всѣхъ судебныхъ инстанцій по обѣимъ реформамъ стоитъ Сенатъ. Учрежденіе 1775 г. не затрагиваетъ его положенія. Ниже Сената при Петрѣ стояла Юстицъ-Коллегія, какъ извѣстно, имѣвшая не только функціи современнаго М-ва Юстиціи, но и служившая въ

то же время частью аппелляціонною, частью первою судебною инстанціею. Согласно реформѣ 1775 г., палата уголовнаго суда есть ничто иное, какъ Юстицъ-Коллегіи департаментъ, а палата гражданскаго суда—соединенный департаментъ Вотчинной и Юстицъ-Коллегіи. Слѣдовательно, палаты—это какъ-бы та же Юстицъ-Коллегія, перенесенная въ губерніи и раздѣленная на столько отдѣленій, сколько существуетъ губерній. При этомъ Юстицъ-Коллегія въ Петербургѣ упраздняется.

По Петровской реформѣ провинціальными судами были суды двухъ инстанцій: въ нѣкоторыхъ большихъ городахъ надворные суды въ качествѣ аппелляціонной инстанціи, а въ качествѣ первой инстанціи коллегіальные и единоличные суды (до 1722). Петровскимъ надворнымъ судамъ въ Екатерининской реформѣ соотвѣтствуютъ 3 сословныхъ суда второй инстанціи.

Замѣтимъ при этомъ, что, по петровскому регламенту Главному Магистрату, городское населеніе было подсудно въ первой инстанціи городовымъ магистратамъ, а во второй—Главному Магистрату. Теперь, въ 1775 г., Главный Магистратъ, подобно Юстицъ-Коллегіи, такъ сказать, растворяется въ провинціи, въ видѣ губернскихъ магистратовъ, городовые же магистраты, по выраженію акта 1775 г. «остаются на прежнемъ основаніи».

Слѣдовательно, петровскій надворный судъ въ 1775 г. замѣнили верхній земскій судъ и верхняя расправа. Суды же 1-ой инстанціи изъ ландрихтеровъ воскресли въ лицѣ уѣздныхъ судовъ и нижнихъ расправъ.

Единственнымъ нововведеніемъ въ данномъ случаѣ являются расправы. Они, такъ сказать, мѣшаютъ параллели Петровскихъ и Екатерининскихъ судовъ. Но не слѣдуетъ упускать изъ виду, что расправы учреждаются факультативно, въ зависимости отъ пребыванія въ данной мѣстности свободныхъ крестьянъ. Если же откинуть расправы, параллель провести удастся вполнѣ: 1-ая инстанція: у Петра—коллегія ландрихтеровъ и городовой магистратъ; у Екатерины — уѣздный судъ и городовой магистратъ. 2 -ая инстанція: у Петра—надворный судъ и Главный Магистратъ, у Екатерины: верхній земскій судъ и губернскій магистратъ; 3-я: у Петра—юстицъ-коллегія, у Екатерины—департаменты той же коллегіи, въ лицѣ палатъ, и 4-ая инстанція у обоихъ—Сенатъ.

Сословное начало въ судѣ не чуждо и Петровской реформѣ.

Доказательство — регламентъ Главному Магистрату. Оно не было проведено такъ послѣдовательно, какъ у Екатерины, но слѣды его сохранились.

Едва-ли можно въ данномъ случаѣ говорить о возстановленіи Петровскихъ учрежденій. Но едва-ли въ то же время можно сомнѣваться въ заимствованіи извѣстныхъ идей. Параллель слишкомъ рѣзко бьетъ въ глаза; въ особенности названіе «надворныхъ судовъ», которые существуютъ по Учрежденію 1775 г., хотя они и не похожи на Петровскіе надворные суды, даетъ поводъ думать, что и въ судебной, какъ и въ административной части своей реформы Екатерина не осталась чужда заимствованію идей своего Великаго предшественника.

По поводу судебной организаціи Учрежденія 1775 г. въ нашей литературѣ было высказано мнѣніе, что она представляетъ собою снимокъ съ шведскихъ судовъ. герадскаго, лагманскаго, кемнерскаго и ратгаузскаго. Первые два въ Швеціи были судами уѣздными, оба послѣдніе— городскими. Герадскій и кемнерскій—первой инстанціи, лагманскій и ратгаузскій—второй. Мнѣніе это принадлежитъ г. Барацу. Онъ утверждаетъ, что на Учрежденіе 1775 г. повліяло въ этомъ отношеніи шведское уложеніе 1734 г. [1]).

Допустить это вліяніе возможно. Но едва-ли г. Барацъ правъ, категорически приписывая шведскому уложенію рѣшающую роль. Съ такимъ же успѣхомъ ее можно отнести на долю остзейскихъ законовъ, гдѣ въ то время уѣздное населеніе также судилось отдѣльно отъ городского въ своихъ особыхъ судахъ. Остзейское вліяніе было ближе, и оно сказывается на актѣ 1775 г. весьма замѣтно. Но ни вліяніе остзейскаго, ни шведскаго права не объясняетъ намъ происхожденіе расправъ. Городское населеніе издавна имѣло въ Европѣ свою особую юрисдикцію, отличную отъ населенія сельскаго. Но обособленіе судовъ дворянскихъ отъ крестьянскихъ не объяснимо съ точки зрѣнія шведскаго и остзейскаго права. Отдѣльные суды для свободныхъ крестьянъ были созданы Екатериною, очевидно, по аналогіи съ судами для другихъ сословій. Неравномѣрность же распредѣленія свободнаго сельскаго населенія по губерніямъ заставила сдѣлать учрежденіе ихъ факультативнымъ, поставивъ его въ зависимость отъ усмотрѣнія генералъ-губернатора.

Чтобы закончить разборъ Учрежденія о губерніяхъ, слѣдуетъ оста-

---

[1]) Журн. гражд. и угол. права, 1884 г. № 10, стр. 135 прм.

новиться нѣсколько на отношеніи этого акта къ мѣстному самоуправленію. Формально Учрежденіе 1775 г. не касается этого вопроса: нѣтъ ни особаго отдѣла, ни спеціальной главы, которая была бы посвящена исключительно ему. Но косвенно актъ 1775 г. имѣетъ большое значеніе для мѣстнаго самоуправленія.

Прежде всего Учрежденіемъ окончательно закрѣпляется должность предводителя дворянства. Возникнувъ въ 1766 г. со спеціальною цѣлью руководства выборами депутатовъ въ законодательную коммиссію, должность эта позднѣйшимъ законодательствомъ была превращена въ постоянную, причемъ на предводителей былъ возложенъ рядъ обязанностей по общей администраціи: по набору рекрутъ, по наблюденію за очисткою товаровъ, по распредѣленію уѣздовъ въ губерніи [1]). Учрежденіе 1775 г., включаетъ предводителя въ кругъ мѣстныхъ должностей. Изъ ст. 64 и 211 видно, что уѣздный предводитель выбирается дворянствомъ черезъ три года и на основаніи ст. 50 считается въ VII-мъ классѣ по должности. Выборы должны происходить на основаніи обряда 14 декабря 1766 г. (прим. ст. 80).

На обязанностяхъ предводителя Учрежденіе останавливается очень мало. Онъ предсѣдательствуетъ въ дворянской опекѣ (ст. 21) и въ случаѣ надобности приглашается въ засѣданія приказа общественнаго призрѣнія (ст. 379). Какъ указано выше, изъ рукописей видно, что сперва предполагалось ввести предводителя въ составъ приказа, какъ постояннаго члена, но впослѣдствіи эта мысль отпала. Въ качествѣ предсѣдателя дворянской опеки, предводитель несетъ всѣ обязанности, возложенныя на это учрежденіе. Но кромѣ того законъ требуетъ, чтобы онъ самъ увѣдомлялъ опеку о вдовахъ и осиротѣвшихъ дѣтяхъ своего уѣзда, представляя особыя свидѣтельства (ст. 212). Затѣмъ, очевидно, за предводителемъ остается руководящая роль на собраніяхъ дворянства для выбора цѣлаго ряда должностныхъ лицъ мѣстнаго управленія, а именно. 10 засѣдателей верхняго земскаго суда, 2 дворянскихъ засѣдателей совѣстнаго суда, уѣздныхъ судей, земскихъ капитанъ-исправниковъ, засѣдателей уѣздныхъ судовъ и дворянскихъ засѣдателей нижнихъ земскихъ судовъ.

Всѣ эти должностныя лица избираются дворянствомъ на три года, на основаніи обряда выборовъ 1766 г., и утверждаются намѣстникомъ или губернаторомъ.

[1]) П. С. З. № 13651, 13748, 21 марта 1773 г.

Слѣдуетъ также отмѣтить, что едва-ли не впервые въ нашемъ законодательствѣ въ Учрежденіи 1775 г. упоминается должность губернскаго предводителя дворянства. Именно, устанавливая въ ст. 432 церемоніальный порядокъ мѣстныхъ учрежденій, законъ упоминаетъ «Дворянскаго Предводителя Губерніи». Впрочемъ, ближайшихъ указаній на эту должность ни въ текстѣ Полн. Собр. Зак., ни въ рукописяхъ Екатерины нѣтъ.

Въ итогѣ участіе дворянства въ мѣстномъ управленіи по закону 1775 г. представляется въ слѣдующемъ видѣ.

Прежде всего оно получило свои особые суды въ первой инстанціи исключительно выборные (уѣздные суды), во второй съ выборными членами (верхніе земскіе суды). Затѣмъ уѣздная администрація сосредоточилась также въ рукахъ дворянства (земскій исправникъ и дворянскіе засѣдатели нижняго земскаго суда). Далѣе дворянство получило участіе въ спеціальномъ судѣ (совѣстный судъ) и въ административномъ губернскомъ учрежденіи, вѣдавшемъ дѣла общественной благотворительности (приказъ общественнаго призрѣнія). Наконецъ, исключительно для дѣлъ сословныхъ учреждена дворянская опека. Кромѣ того, на основаніи ст. 75, дворянство получило косвенное участіе въ обоихъ судахъ для свободныхъ крестьянъ, такъ какъ послѣдніе имѣли право выбирать въ расправы засѣдателями и дворянъ

Для выбора указанныхъ должностныхъ лицъ дворянство получило право собраній и своего постояннаго выборнаго руководителя въ лицѣ предводителя.

Такимъ образомъ уже актомъ 1775 г. Екатерина до извѣстной степени удовлетворила желанія дворянства, выраженныя въ Коммиссіи 1767 г. Обособленность сословнаго суда и сосредоточеніе уѣздной администраціи въ рукахъ дворянства — оба эти desiderata нашли свое осуществленіе въ Учрежденіи о губерніяхъ. Насколько реальны были въ данномъ случаѣ права и вліяніе дворянства, вопросъ другой, но внѣшняя сторона отвѣчаетъ пожеланіямъ наказовъ и депутатовъ Коммиссіи 1767 г.

Не остались безъ удовлетворенія, хотя и въ болѣе скромныхъ рамкахъ, и пожеланія представителей городского сословія.

Учрежденіе 1775 г., подобно предводителямъ дворянства, окончательно утверждаетъ должность городского головы. Должность эта, появившаяся одновременно съ предводителями, для одной и той же спе-

ціальной цѣли, теперь пріобрѣтаетъ постоянный характеръ. На основаніи ст. 72 и 295, городской голова выбирается городскимъ обществомъ на 3 года. Изъ обязанностей его Учрежденіе отмѣчаетъ двѣ: факультативное участіе въ засѣданіяхъ приказа общественнаго призрѣнія (ст. 379) и предсѣдательствованіе въ городовомъ сиротскомъ судѣ (ст. 31 и 294); при этомъ законъ подчеркиваетъ обязанность головы сообщать сиротскому суду о вдовахъ и осиротѣвшихъ дѣтяхъ въ городѣ (ст. 296); такимъ образомъ положеніе его по Учрежденію вполнѣ аналогично предводителю въ уѣздѣ.

Далѣе городское населеніе получило право выбора засѣдателей губернскаго магистрата и совѣстнаго суда (ст. 73), бургомистровъ и ратмановъ городовыхъ магистратовъ и ратушъ (ст. 72) и сохранило право выбора городовыхъ старостъ и судей словеснаго суда (ст. 72).

Старосты и судьи словесныхъ судовъ выбираются на годъ, остальныя городскія должностныя лица на 3 года, изъ купечества и мѣщанства (ст. 277, 280 и 73).

Для выборовъ городское населеніе, очевидно, получило право собраній, такъ какъ вышеуказанное прим. къ ст. 80 о производствѣ выборовъ, на основаніи обряда 14 декабря 1766 года, относится и къ городамъ.

Такимъ образомъ, съ точки зрѣнія Учрежденія 1775 года, городское населеніе получило право участія въ мѣстномъ управленіи не въ меньшемъ размѣрѣ, чѣмъ дворянство. Право собраній по городамъ, своего руководителя — голову, особую сословную низшую и среднюю судебную инстанцію (губернскій магистратъ, городовой магистратъ, ратушу), участіе въ совѣстномъ судѣ и въ приказѣ общественнаго призрѣнія (черезъ засѣдателей губернскаго магистрата) и, наконецъ, свое особое учрежденіе для дѣлъ по опекѣ—городовой сиротскій судъ. Наконецъ, городское населеніе, подобно дворянству, получило косвенное участіе въ сословныхъ судахъ первой и второй инстанцій для свободныхъ крестьянъ, такъ какъ засѣдатели верхнихъ и нижнихъ расправъ могутъ быть факультативно избираемы изъ всѣхъ классовъ общества (ст. 75).

Правда, городская администрація, въ противоположность уѣздной, не была отдана всецѣло въ руки одного сословія: во главѣ города стоитъ не выборный городской голова, а городничій по назначенію Сената; но во всѣхъ дѣлахъ, касающихся купцовъ или мѣщанъ, онъ

связанъ участіемъ представителя городского населенія, такъ какъ обязанъ приглашать члена городового магистрата, спеціально избраннаго для этой цѣли (ст. 265). Кромѣ того, въ городѣ сохраняется особое учрежденіе, котораго нѣтъ у дворянства—словесный судъ и староста, ежегодно выбираемые населеніемъ. Оба эти учрежденія, по смыслу ст.ст. 26 и 277, остаются на прежнемъ основаніи. Словесные суды, получившіе сравнительно незадолго до изданія Учрежденія о губерніяхъ особую инструкцію 10 августа 1766 г. (П. С. З. № 12 721), сохранили обособленное положеніе, какъ особые суды для дѣлъ спеціальной подсудности, именно торговыхъ, и, очевидно, законодатель не хотѣлъ вводить ихъ въ общую систему судовъ. Что же касается городового старосты, сохраненіе его при условіи учрежденія постоянной должности городского головы представляется малопонятнымъ. Естественно было ожидать, что головою фактически и будетъ староста; между тѣмъ Учрежденіе проводитъ разницу между этими двумя должностями, не опредѣляя точно положенія головы и совершенно не затрагивая компетенціи старосты. Вмѣсто того, чтобы нормировать установившіяся путемъ обычая отношенія, законодательство какъ будто уклоняется отъ этого, предпочитая сохраненіе прежней неопредѣленности.

Предоставивъ двумъ сословіямъ право участія въ мѣстномъ управленіи, Учрежденіе 1775 г. даетъ нѣкоторую долю участія и сельскому населенію, конечно, только свободному Для цѣлаго ряда отдѣльныхъ группъ свободныхъ крестьянъ, перечисленныхъ въ ст. 335, факультативно учреждается особый судъ, подъ названіемъ расправы, въ видѣ двухъ инстанцій, съ выборными отъ сельскаго населенія засѣдателями. Черезъ засѣдателей этихъ судовъ сельское населеніе получаетъ право участія въ другихъ учрежденіяхъ: въ совѣстномъ судѣ, въ нижнемъ земскомъ судѣ и въ приказѣ общественнаго призрѣнія (ст. 39, 41, 75). Далѣе, за отсутствіемъ въ уѣздѣ дворянства сельское свободное населеніе черезъ свой сословный судъ—верхнюю расправу—пріобрѣтаетъ вліяніе на замѣщеніе должности капитанъ-исправника, такъ какъ послѣдній въ этомъ случаѣ назначается изъ трехъ кандидатовъ по выбору расправы.

Засѣдатели расправъ выбираются на три года населеніемъ своихъ округовъ на основаніи обряда выборовъ 1766 г. (ст. 75, прим. ст. 80). Къ сожалѣнію, законъ не указываетъ ближайшимъ образомъ, сохраняется-ли въ этомъ случаѣ сложная система косвенныхъ выборовъ, при-

нятая обрядомъ. По смыслу Учрежденія слѣдуетъ отвѣчать утвердительно. Такимъ образомъ, должны были сохраниться и сдѣлаться постояннымъ учрежденіемъ погостные повѣренные и ихъ съѣзды, а также съѣзды уѣздныхъ повѣренныхъ. Иначе не было возможности организовать ни одну нижнюю или верхнюю расправу.

Изъ одной статьи Учрежденія (244) можно сдѣлать выводъ, что законодательство наше признавало выборную сельскую администрацію, хотя и не интересовалось ею и не считало необходимымъ вводить ее въ общую схему мѣстныхъ учрежденій. Именно, возлагая на исправника поимку бѣглыхъ крестьянъ, Учрежденіе требуетъ отъ обывателей оказывать ему содѣйствіе; если же по ихъ небрежности бѣглые не задержаны, исправникъ имѣетъ право предложить нижнему земскому суду наложить штрафъ на старостъ, выборныхъ и сотскихъ виновныхъ селеній по рублю съ человѣка.

Изъ этого можно сдѣлать заключеніе, что выборная сельская администрація признается закономъ, что она подчинена общей полиціи и что она несетъ отвѣтственность за неоказаніе послѣдней содѣйствія. Ближайшихъ указаній на организацію сельскихъ выборныхъ въ законѣ нѣтъ. Да и едва-ли она была вообще. Но что сельское самоуправленіе существовало и функціонировало даже въ качествѣ судебнаго органа, на это встрѣчается опять-таки спорадическій намекъ въ актѣ 1775 г. Говоря о правахъ опекуна надъ имѣніемъ малолѣтняго дворянина, законъ воспрещаетъ ему примѣнять къ крестьянамъ послѣдняго тѣлесное наказаніе. За преступленія онъ обязанъ отсылать ихъ въ судъ. За мелкія же домашнія провинности—«на судъ прикащиковъ, старостъ или выборныхъ, которые при сходѣ крестьянъ или собранія дворовыхъ людей учинятъ имъ наказаніе (п. 8 ст. 222). Слѣдовательно, признается сходъ даже крѣпостныхъ крестьянъ, ихъ выборныя должностныя лица, и имъ законъ присваиваетъ судебныя функціи. Съ большею вѣроятностью a fortiori можно предположить наличность тѣхъ же правъ и у свободныхъ крестьянъ.

Слѣдуетъ также отмѣтить, что, возлагая на исправника массу административныхъ обязанностей, Учрежденіе ни однимъ словомъ не оговаривается о средствахъ, помощью которыхъ онъ можетъ дѣйствовать. По закону 1775 г. у него нѣтъ ни помощниковъ, ни штатной команды, какъ у городничаго. Очевидно, законодатель разсчитывалъ, что исправникъ будетъ дѣйствовать посредствомъ выборной сельской администраціи.

Въ заключеніе можно указать, что, судя по рукописямъ, первоначально предполагалось, какъ уже указано выше, создать для свободнаго сельскаго населенія особый народный сиротскій судъ, вѣроятно, на тѣхъ же основаніяхъ, на которыхъ организованы аналогичныя учрежденія для другихъ сословій. Но впослѣдствіи эта мысль отпала.

Въ итогѣ и свободное сельское населеніе получило извѣстную долю участія въ мѣстномъ управленіи. Вопросъ иной, насколько права эти осуществлялись имъ въ дѣйствительности, но, по смыслу акта 1775 г., крестьяне, сохранившіе свободу, на ряду съ дворянами и городскими жителями, получили свои особые сословные суды и косвенное участіе въ тѣхъ учрежденіяхъ, гдѣ участвовали представители другихъ сословій. Внутренняя же жизнь крестьянской общины, подобно городской, опять-таки осталась внѣ сферы законодательной регламентаціи. «Старостамъ . . . . . по городамъ остаться на прежнемъ основаніи . . . . .», гласитъ ст. 277, и можно было бы прибавить: «по городамъ и селеніямъ». Актъ 1775 г. создалъ верхній этажъ уѣздной и городской администраціи. Нижній остался безъ измѣненій, «по старинѣ, по пошлинѣ».

Ознакомившись съ содержаніемъ Учрежденія о губерніяхъ, въ связи съ различными вариантами его текста, начиная съ первоначальныхъ черновыхъ набросковъ, и прослѣдивъ по мѣрѣ возможности источники его постановленій, попытаемся сдѣлать нѣсколько выводовъ относительно характера этого акта. Прежде всего едва-ли будетъ ошибкою сказать, что Учрежденіе о губерніяхъ не было ни продуктомъ самобытнаго творчества, результатомъ отвлеченной кабинетной работы доктринерскаго характера, ни рабской копіей иноземнаго законодательнаго памятника, который кое-какъ былъ приспособленъ къ русской дѣйствительности. Достаточно прочесть этотъ актъ одинъ разъ, чтобы убѣдиться въ противномъ: онъ не написанъ отвлеченнымъ мыслителемъ въ тиши кабинета подъ вліяніемъ абстрактной идеи, съ цѣлью облагодѣтельствовать населеніе общими фразами нравственной проповѣди; по характеру своему это чисто конкретный законодательный памятникъ, имѣющій исключительно практическія задачи. Отвлеченный схематизмъ, который кое-гдѣ въ немъ сказывается, въ особенности въ первоначальныхъ наброскахъ, при окончательной выработкѣ текста закона долженъ былъ уступить мѣсто чисто практическимъ соображеніямъ. Это случи-

лось, напр., съ однообразнымъ трехчленнымъ административнымъ дѣленіемъ Имперіи на губерніи, провинціи и уѣзды. Какъ общее правило, оно отпало, сохранившись по необходимости лишь въ болѣе обширныхъ губерніяхъ. То же самое повторилось съ системою судебныхъ инстанцій и съ опекунскими учрежденіями. Разъ признавалось необходимымъ устроить три суда для каждаго сословія и снабдить каждое изъ нихъ особымъ учрежденіемъ для дѣлъ объ опекѣ, логика требовала обязательнаго введенія всѣхъ 12 учрежденій во всѣхъ губерніяхъ. Но такъ какъ было извѣстно съ самаго начала, что населеніе далеко не равномѣрно распредѣлено въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ, пришлось сразу же идти на уступки. Учрежденіе особыхъ судовъ для свободнаго сельскаго населенія поставлено въ зависимость отъ количества такого населенія въ губерніи. Устройство же особыхъ опекунскихъ учрежденій для него, намѣченное вначалѣ, отпало при дальнѣйшей выработкѣ текста закона. Практика, какъ будетъ видно изъ слѣдующей главы, пошла въ этомъ отношеніи еще дальше. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ оказалось невозможнымъ устроить даже такія учрежденія, которыя законъ 7 ноября 1775 г. считалъ безусловно обязательными. Напр. на окраинахъ, за отсутствіемъ дворянства, не были введены ни верхніе земскіе суды, ни уѣздные суды, ни дворянскія опеки. Путь для такой практики намѣченъ былъ съ самаго начала. Въ угоду формальной логикѣ, Учрежденіе о губерніяхъ не ломаетъ жизнь. Система учрежденій проигрывала въ стройности, дѣлаясь въ то же время болѣе пригодной для жизни.

Не было Учрежденіе о губерніяхъ и копіей иноземнаго закона. Выше, при анализѣ его содержанія, сдѣлана попытка прослѣдить, подъ какими разнообразными вліяніями оно создавалось. Нѣтъ сомнѣнія, что иноземное законодательство послужило однимъ изъ источниковъ этого акта. Но только о д н и м ъ, и едва-ли можно утверждать, что какой-либо памятникъ иностраннаго права есть прямой источникъ Учрежденія.

При составленіи его у Екатерины была масса матеріала. Петровскіе старые законы эпохи 1719—1725 г., депутатскіе наказы и проекты коммиссіи 1767 г., проекты отдѣльныхъ лицъ (напр. проектъ кн. Волконскаго) и иностранное законодательство. Несомнѣнно, она очень интересовалась чужеземными законами по мѣстному управленію; достаточно вспомнить разбросанныя въ разныхъ мѣстахъ рукописи указанія на чужія учрежденія, ея переписку съ Сиверсомъ и т. д. Но сказать категорически, что все учрежденіе списано съ извѣстными мо-

дификаціями съ какого-либо иностраннаго закона, нельзя такъ же, какъ нельзя сказать, что оно списано съ чужого проекта.

При настоящемъ состояніи архивныхъ матеріаловъ было бы рискованно утверждать, что̀ именно въ Учрежденіи заимствовано изъ того или иного источника, но сходство постановленій во многихъ случаяхъ наводитъ на мысль о заимствованіи. Не являясь продуктомъ творческой мысли одной Екатерины, оно написано на основаніи разнообразнаго матеріала, который она собирала отовсюду, изучала сама, совѣтовалась съ окружающими и вносила въ законъ. Текстъ Учрежденія написанъ ея рукой—ясное доказательство ея участія въ работѣ. Онъ исправлялся и дополнялся нѣсколько разъ, больше всего ею самою, потомъ ближайшими сотрудниками. И вотъ въ этомъ смыслѣ, въ смыслѣ переработки матеріала: исправленія стараго, приспособленія иноземнаго къ русскому, облеченія въ законодательную форму пожеланій, высказанныхъ населеніемъ, главнымъ образомъ въ депутатскихъ наказахъ 1767 г. и высказанныхъ зачастую неясно и неопредѣленно—Екатерина проявила извѣстную долю творческой способности. Не задаваясь исключительно отвлеченными высокими идеями философскаго характера, какъ въ пору составленія своего наказа, она имѣла въ виду чисто практическую цѣль—создать мѣстное управленіе и съ первыхъ же шаговъ стала на наиболѣе подходящую почву—почву компромисса требованій дѣйствительной жизни съ тѣмъ, что ей диктовали ея политическія и философскія воззрѣнія. Эта примирительная точка зрѣнія видна на всемъ: она проходитъ красною нитью черезъ все Учрежденіе. Екатерина эпохи наказа и коммиссіи 1767 г. сказывается въ первоначальномъ проектѣ введенія къ акту 7 ноября 1775 г., въ рядѣ постановленій чисто нравственнаго характера, не имѣющихъ юридическаго значенія, вродѣ напр. дважды повторяющагося наставленія опекунамъ или статей, посвященныхъ приказу общественнаго призрѣнія. Почитательницу Монтескье и Блэкстона выдаетъ учрежденіе совѣстнаго суда, какъ средства оградить личную безопасность гражданина. Екатерина, узнавшая изъ депутатскихъ наказовъ и рѣчей, «съ кѣмъ дѣло имѣемъ, и о комъ пещись должно», сказывается въ передачѣ большинства должностей по мѣстному управленію въ руки сословій. Екатерина—практикъ, правительница, страдавшая отъ хаоса провинціальной администраціи и казнокрадства, создала стройную систему учрежденій, вѣдавшихъ каждое свое дѣло, и въ особенности съ мелочною заботливостью постаравшаяся обезпечить

цѣлость и сохранность казенныхъ денегъ. Разнообразіе задачъ, которыя ставились новому закону, многочисленность источниковъ, откуда черпались его постановленія, сложность интересовъ, которые онъ долженъ былъ примирить,—все это отразилось на его текстѣ. Онъ вышелъ съ повтореніями, пробѣлами, съ излишними отступленіями, полный всевозможныхъ недостатковъ. Но руководящая цѣль его была ясна, пути, имъ намѣченные, были вѣрны, и реформа оказалась жизнеспособной.

Въ тотъ моментъ, когда создавалось Учрежденіе о губерніяхъ, въ провинціи были только губернаторы и воеводы съ ихъ канцеляріями. Мѣстное управленіе надо было не столько реформировать, сколько создавать вновь. Чувствовался недостатокъ органовъ власти, населеніе страдало отъ отсутствія близкаго и нормальнаго суда, казна отъ смѣшенія функцій въ рукахъ однихъ и тѣхъ же должностныхъ лицъ, въ особенности въ области управленія финансами. Положеніе, въ сущности, было то же, что до Петра Великаго. Екатерина II объ этомъ знала. Въ общихъ чертахъ еще, когда она была великой княгиней, ей были извѣстны безпорядки внутренняго управленія. Подробнѣе она столкнулась съ ними на практикѣ въ первые годы своего царствованія. Но самую яркую и безпощадную по своей суровой правдивости картину общаго хаоса ей нарисовали депутатскіе наказы 1767 г. Даже въ той несовершенной формѣ, въ которой было примѣнено тогда народное представительство, оно сыграло видную роль. Никакія, самыя подробныя донесенія мѣстныхъ властей не могли бы дать правительству того матеріала, взятаго изъ дѣйствительной жизни, который дали депутатскіе наказы. Подъ скромной, почтительной формой, украшенный цвѣтами краснорѣчія, они заключаютъ въ себѣ суровую критику тѣхъ порядковъ, вѣрнѣе безпорядковъ, которые царили въ мѣстномъ управленіи. Но отрицательной стороной не исчерпывалась роль народнаго представительства въ этомъ дѣлѣ. Указавъ недостатки правительственнаго механизма, оно сейчасъ же перешло къ средствамъ ихъ исправленія. Цѣльной, продуманной системы оно не дало. Но основной мотивъ пожеланій населенія въ области мѣстнаго управленія ясенъ: средствомъ къ исправленію его недостатковъ всѣ сословія въ одинъ голосъ признали самоуправленіе. Это было выражено не всегда ясно и отчетливо, мнѣнія высказывались различныя, особенно въ подробностяхъ, но общій голосъ былъ несомнѣнно въ пользу замѣны правительственнаго мѣстнаго управленія выборнымъ. Корпоративная жизнь отдѣльныхъ классовъ

населенія къ этому времени сложилась и сейчасъ же предъявила свои требованія къ законодательству.

Необходимость реформы и общій характеръ ея были подсказаны Екатеринѣ II народнымъ представительствомъ. Оставалось облечь ее въ конкретную форму. Но Коммиссіи 1767 г. не суждено было сдѣлаться постояннымъ учрежденіемъ, и дѣло реформы мѣстнаго управленія пошло бюрократическимъ путемъ. Всѣ акты Екатерины, относящіеся къ мѣстному управленію, какъ и вообще все ея законодательство, созданы безъ прямого участія народнаго представительства. Но косвенное вліяніе его, по крайней мѣрѣ въ отношеніи къ актамъ мѣстнаго управленія, не подлежитъ сомнѣнію. Широкое участіе въ мѣстной администраціи представителей сословій, впервые проведенное въ Учрежденіи 1775 г., несомнѣнно обязано своимъ происхожденіемъ пожеланіямъ Коммиссіи 1767 г. Вопросъ иной, отвѣчало-ли оно имъ въ дѣйствительности, но съ внѣшней стороны желаніе населенія было исполнено. Большинство должностей, созданныхъ Учрежденіемъ о губерніяхъ, замѣщаются по выбору отдѣльныхъ сословій.

Другая черта этого акта, также обязанная своимъ происхожденіемъ народному представительству — это реформа суда. Ни объ одной изъ темныхъ сторонъ провинціальной администраціи не говорятъ столько депутатскіе наказы, какъ о судѣ. Недостатки судоустройства, неправосудіе, прямое отсутствіе суда—вотъ одна изъ главныхъ жалобъ. Учрежденіе о губерніяхъ опять-таки и въ этомъ вопросѣ идетъ навстрѣчу желаніямъ населенія. Оно создаетъ цѣлую систему судовъ, приближаетъ судъ къ населенію и даетъ каждому возможность судиться у равныхъ, т. е. у членовъ своего сословія.

Наконецъ, третья черта, заимствованная у народнаго представительства — приближеніе власти, вообще, къ населенію. Въ наказахъ встрѣчается рядъ указаній на полное безначаліе, на отсутствіе какихъ бы то ни было представителей власти въ огромныхъ округахъ. Учрежденіе о губерніяхъ отвѣчаетъ на это созданіемъ цѣлаго ряда среднихъ и низшихъ органовъ власти, распредѣленіемъ между ними обязанностей по роду дѣлъ и предоставляетъ населенію именно низшихъ представителей власти выбирать изъ своей среды.

Эта связь съ нуждами населенія, которое нашло въ законѣ отвѣтъ на свои запросы,—характерная черта Учрежденія. Она обязана своимъ происхожденіемъ народному представительству эпохи. Благодаря ей,

Учрежденіе о губерніяхъ, формально бюрократическое по происхожденію, не было такимъ по существу.

Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ реформа 1775 г. напоминаетъ реформу 1719—1725 г.г. Но Петровская реформа, созданная чисто кабинетнымъ путемъ—безъ соображенія съ условіями дѣйствительной жизни, погибла, не успѣвъ расцвѣсти. Спустя 50 лѣтъ потребности измѣнились, и многое изъ того, что было создано Петромъ и отмѣнено за непригодностью его преемниками, пришлось возстановить. На этотъ разъ взгляды и пожеланія правительства и общества сошлись, и реформа оказалась жизнеспособной.

ГЛАВА IV.

Введеніе въ дѣйствіе Учрежденія о губерніяхъ.

Непосредственно вслѣдъ за изданіемъ акта 7 ноября 1775 г. правительство Екатерины II приступаетъ къ проведенію въ жизнь реформы мѣстныхъ учрежденій. Въ самый день изданія акта о реформѣ выходитъ именной указъ о преобразованіи на новыхъ началахъ двухъ старыхъ губерній: Тверской и Смоленской. И затѣмъ втеченіе 10 слишкомъ лѣтъ продолжается непрерывная дѣятельность по открытію новыхъ учрежденій. Съ 29 января 1787 г., дня открытія 42-ой по счету Таврической губерніи, наступаетъ перерывъ на шесть слишкомъ лѣтъ, когда новыя приращенія территоріи имперіи, послѣ второго и третьяго раздѣловъ Польши, потребовали заботъ правительства по устройству ихъ управленія. Послѣднее не было еще закончено, когда смерть прервала обширную дѣятельность автора реформы. Но все же къ концу царствованія Екатерины имперія оказалась раздѣленною на 50 губерній, гдѣ повсемѣстно дѣйствовало Учрежденіе 1775 г.

При вступленіи на престолъ Екатерина застала административное дѣленіе государства на 18 губерній. При ней въ періодъ до изданія Учрежденія было образовано еще 5 губерній, благодаря главнымъ образомъ различнымъ территоріальнымъ пріобрѣтеніямъ [1]). Такимъ образомъ къ моменту изданія акта о реформѣ мѣстныхъ учрежденій число губерній равнялось 23.

Приводимъ для ясности перечень ихъ въ алфавитномъ порядкѣ: 1) Азовская; 2) Архангелогородская; 3) Астраханская; 4) Бѣлогородская; 5) Воронежская; 6) Иркутская; 7) Казанская; 8) Кіевская; 9) Лифляндская; 10) Малороссійская; 11) Могилевская; 12) Московская; 13) Новгородская; 14) Новороссійская; 15) Нижегородская; 16) Оренбургская; 17) Псковская; 18) С.-Петербургская; 19) Сибирская; 20) Слободско-Украинская; 21) Смоленская; 22) Финляндская; 23) Эстляндская [2]).

---

[1]) Данныя объ образованіи этихъ губерній см. въ гл. 1.

[2]) Кстати отмѣтимъ здѣсь ошибку Н. Киселева (замѣтка въ Русс. Арх.

Изъ этихъ 23 губерній вмѣстѣ съ пріобрѣтенными за время 1775—1796 г. г. территоріями было образовано 50 губерній. Приводимъ перечень ихъ въ порядкѣ постепенности, по времени открытія въ нихъ учрежденій по закону 7 ноября 1775 г., съ указаніемъ времени образованія новыхъ губерній или преобразованія старыхъ.

№№ по порядку.	Названія губерній (звѣздочкой отмѣчены старыя губерніи).	Время учрежденія или преобразованія по закону 1775 г. (Въ скобкахъ напечатаны №)	Время открытія. (№ указовъ по Полн. Собр. Зак.)
1	Смоленская *	25 нояб. 1775 г. (14.400).	23 дек. 1775 г. (14.434).
2	Тверская		25 янв. 1776 г.
3	Новгородская *	24 авг. 1776 г. (14.500).	16 дек. 1776 г. (14.568).
4	Калужская	24 авг. 1776 г. (14.498)	15 янв. 1777 г. (14.589).
5	Псковская *	3 авг. 1777 г. (14.636).	22 февр. 1778 г. (14.708)
6	Ярославская	28 февр. 1777 г. (14 590).	
7	Тульская	9 март. 1777 г. (14.594).	
8	Полоцкая	22 март. 1777 г. (14.603).	14 іюля 1778 г. (14.762).
9	Могилевская *		17 іюля 1778 г. (14.774)
10	Рязанская	28 февр. 1778 г. (14.710)	31 янв. 1779 г. (14.836).
11	Владимірская	2 март. 1778 г. (14.714).	
12	Костромская	6 март. 1778 г. (14.716).	
13	Орловская [1]	28 февр. 1778 г. (14.711).	27 февр. 1779 г. (14 844)
14	Воронежская *	25 сент. 1779 г. (14.922).	13 дек. 1779 г. (14.984).
15	Тамбовская	16 сент. 1779 г. (14.917).	15 дек 1779 г.
16	Нижегородская *	5 сент. 1779 г. (14.908).	22 дек. 1779 г.
17	Курская [2]	23 мая 1779 г. (14.880).	27 дек. 1779 г.
18	С.-Петербургская *	31 дек. 1779 г. (14.957).	28 мая 1780 г. (15.018).
19	Вологодская	25 янв. 1780 г. (14.973).	30 іюля 1780 г. (15.065).
20	Харьковская	25 апр. 1780 г. (15.004).	9 дек. 1780 г. (15.097).
21	Вятская	11 сент. 1780 г. (15.058).	22 дек. 1780 г. (15.111).
22	Симбирская	15 сент. 1780 г. (15.068).	27 дек. 1780 г.

1863 г., вып. 5—6, стр. 492—493). Внося поправку въ примѣчанія, сдѣланныя Лонгиновымъ къ письмамъ Екатерины къ Олсуфьеву, Киселевъ вѣрно перечисляетъ всѣ 23 губерніи, но утверждаетъ, что при Екатеринѣ было открыто ло изданія Учрежденія пять губерній, упоминая въ числѣ ихъ Псковскую. Между тѣмъ послѣдняя существовала до Екатерины. Число же пять не мѣняется оттого, что Киселевъ забылъ объ учрежденіи ири Екатеринѣ Иркутской губерніи, хотя и упомянулъ ее въ общемъ спискѣ.

[1]) Бывшая Бѣлогородская.

[2]) Бывшая Слободско-Украинская.

№№ по порядку.	Названіе губерній (звѣздочкой отмѣчены старыя губерніи.).	Время учрежденія или преобразованія по закону 1775 г. (Въ скобкахъ напечатаны №№	Время открытія. № указовъ по Полн. Собр. Зак.).
23	Пензенская	15 сент. 1780 г. (15.061).	31 дек. 1780 г. / 3 февр. 1781 г. (15.126).
24	Саратовская.	11 янв. 1780 г. (14 967).	
25	Пермская.	7 мая 1780 г. (15.013).	18 окт. 1781 г. (15.281).
26	Казанская *.	28 сент. 1781 г. (15.241).	23 дек. 1781 г. / 9 янв. 1782 г. (15.335).
27	Кіевская [7]	16 сент. 1781 г. (15.228).	
28	Черниговская [1]	16 сент. 1781 г. (15.229). (15.227).	19 янв. 1782 г. / 27 янв. 1782 г. (15.378).
29	Новгородъ-Сѣверская [1] . .		
30	Уфимская [2]	23 дек. 1781 г. (15.307).	29 апр. 1782 г. (15.432).
31	Тобольская [3].	21 янв. 1782 г. (15 327).	30 авг. 1782 г. / 5 окт. 1782 г. (15.555).
32	Московская *	5 окт. 1781 г. (15.245)	
33	Колыванская	6 марта 1783 г. (15.679)	28 іюля 1783 г. (15.857).
34	Рижская [4]	3 іюля 1783 г. (15.775).	29 окт. 1783 г. (15.881).
35	Ревельская [5]	3 іюля 1783 г. (15.774).	
36	Иркутская *	2 марта 1783 г. (15.675).	27 дек. 1783 г. / 21 янв. 1784 г. (15.921).
37	Выборгская [6]	25 іюля 1783 г. (15.795).	
38	Екатеринославская [7] . . .	30 марта 1783 г. (15.696).	4 іюля 1784 г. (16.028).
39	Архангельская *.	26 марта 1784 г. (15.968).	10 авг. 1784 г. (16.049).
40	Олонецкая	22 мая 1784 г. (15.999).	17 дек. 1784 г. (16.132).
41	Кавказская [8]	5 мая 1785 г. (16.193).	21 янв. 1786 г. (16.366).
42	Таврическая	2 февр. 1784 г. (15.920).	29 янв. 1787 г. (16.531).
43	Вознесенская	27 янв. 1795 г (17.300).	10 мая 1795 г. (17.343).
44	Минская	23 апр. 1793 г. (17.112).	2 окт. 1795 г. (17.403).
45	Курляндская	27 нояб. 1795 г (17.411).	28 янв. 1796 г. (17.439).
46	Брацлавская.	23 апр. 1793 г. (17.112).	20 февр. 1796 г. (17.448).
47	Подольская	5 іюля 1795 г. (17.352).	1 мая 1796 г. (17.467).
48	Волынская	5 іюля 1795 г. (17.352).	6 авг. 1796 г. (17.512).
49	Виленская	8 авг. 1796 г. (17.494).	Объ открытіи свѣдѣній нѣтъ.
50	Слонимская		

[1]) Изъ старой Малороссійской.

[2]) Въ составъ Уфимской вошла старая Оренбургская губернія.

[3]) Изъ старой Сибирской.

[4]) Бывшая Лифляндская.

[5]) Бывшая Эстляндская.

[6]) Бывшая Финляндская.

[7]) Изъ двухъ старыхъ губерній. Азовской и Новороссійской.

[8]) Въ составъ Кавказской вошла старая Астраханская губернія.

Изъ этого перечня видно, что съ наибольшею быстротою была преобразована Смоленская губернія (менѣе чѣмъ въ мѣсяцъ), а медленнѣе всѣхъ шло устройство Таврической области (почти 3 года). Въ среднемъ же каждое преобразованіе занимало около 6—8 мѣсяцевъ.

Съ внѣшней стороны преобразованіе старой или учрежденіе новой губерніи представляется въ слѣдующемъ видѣ. Сперва издавался указъ (именной, или сенатскій по именному) о преобразованіи, затѣмъ утверждался для каждой губерніи особый штатъ, иногда то и другое происходило одновременно, затѣмъ, по прошествіи нѣсколькихъ мѣсяцевъ, сенатскимъ указомъ объявлялось объ открытіи данной губерніи по новому Учрежденію.

Въ указѣ о преобразованіи старой губерніи или объ учрежденіи новой обыкновенно опредѣлялось, какія именно территоріальныя единицы (старыя губерніи или области или уѣзды) входятъ въ составъ данной губерніи, и кто назначается намѣстникомъ. Въ штатахъ отмѣчались особенности, отступленія отъ схемы Учрежденія о губерніяхъ.

Такова внѣшняя сторона преобразованія, какъ она рисуется по указамъ Полнаго Собранія Законовъ. Внутренняя сторона, та, по истинѣ, громадная работа, которую пришлось вынести автору реформы и его сподвижникамъ, ускользаетъ отъ глазъ изслѣдователя. Только при ближайшемъ знакомствѣ съ подлинными архивными дѣлами по введенію въ дѣйствіе акта 1775 г. можно видѣть, какой массы труда стоило проведеніе его въ жизнь. Въ Государственномъ Архивѣ и въ Московскомъ Архивѣ М-ва Юстиціи сохранился рядъ документовъ, относящихся къ этому моменту. Въ дѣлахъ Сената хранится все сенатское дѣлопроизводство по устройству 50 Екатерининскихъ губерній. Дополненіемъ къ нимъ служатъ рапорты намѣстниковъ въ дѣлахъ кабинета Екатерины. Къ этому матеріалу мы и обратимся.

Учрежденіе о губерніяхъ было утверждено 7 ноября 1775 г. Въ Сенатѣ оно было объявлено Генералъ-Прокуроромъ 9 ноября и одновременно же имъ была объявлена собственноручная записка Екатерины о введеніи въ дѣйствіе этого акта [1]).

---

[1]) См. прил. въ концѣ книги. Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн. № 4052, листъ 158. Эта записка вошла цѣликомъ въ указъ Сената отъ 25 ноября 1775 г. (П. С. З. № 14.400) „О преобразованіи Тверской и Смоленской губерній на основаніи Учрежденія о губерніяхъ“ съ дополненіями относящимися къ этимъ губерніямъ.

Изъ записки прежде всего видно, что Екатерина далеко не считала свою работу законченною. «Къ симъ учрежденіямъ, читаемъ въ запискѣ, еще не дописаны: порядокъ производства уголовнаго суда, уставъ казенной палаты, наказъ экономіи директору». Затѣмъ, оказывается, что дѣйствіе новаго закона не распространяется на нѣкоторыя губерніи: «Учрежденія сіи не касаются, говоритъ Екатерина, до тѣхъ губерній, кои имѣютъ особо конфирмованныя привилегіи, какъ-то: Малороссія, Лифляндія и проч., и не до Сибири, и публикованы оные не индѣ будутъ, какъ тутъ учредятся по сему губерніи». Наконецъ, записка содержитъ рядъ правилъ, относящихся къ дѣлопроизводству, распредѣленію нерѣшенныхъ дѣлъ между новыми учрежденіями, передачѣ дѣлъ изъ старыхъ учрежденій и передачѣ денегъ въ казначейства.

Одновременно съ распубликованіемъ Учрежденія о губерніяхъ было сдѣлано распоряженіе о преобразованіи губерній Смоленской и Тверской. Поэтому записка упоминаетъ и о нихъ: «По новоизданнымъ установленіямъ примѣрныя губерніи учреждены будетъ: Тверская и Смоленская». Кромѣ того, отмѣчая тѣ работы, которыя еще не окончены, Екатерина упоминаетъ и «штатъ о жалованьи для Тверской губерніи». Очевидно, въ связи съ преобразованіемъ первыхъ двухъ губерній однимъ изъ пунктовъ записки Сенату велѣно «снабдить Новгородскаго губернатора (онъ же и Тверской—извѣстный Сиверсъ) потребнымъ числомъ денегъ для покупки столовъ, стульевъ, суконъ, зерцалъ, часовъ и прочаго для каждаго присутственнаго мѣста». Нося характеръ общаго распоряженія, записка содержитъ въ то же время и распоряженія по частному случаю.

Заслушавъ актъ 7 ноября, приведенную выше записку и указы объ учрежденіи Тверской и Смоленской губерній, Сенатъ распорядился: 1) распубликовать Учрежденіе, 2) увѣдомить всѣ подлежащія учрежденія и заинтересованныхъ лицъ и 3) предложить новымъ намѣстникамъ Сиверсу и Глѣбову представить въ Сенатъ кандидатовъ на вновь учрежденныя должности. Затѣмъ послѣдовали указы о назначеніяхъ, исполнительные указы по приведенному опредѣленію и посылка законовъ. Сенатъ съ особенною тщательностью заботился о снабженіи новыхъ присутственныхъ мѣстъ законами. Ихъ отсылали сотнями экземпляровъ при обширныхъ реестрахъ. Главнымъ образомъ посылали регламенты разныхъ учрежденій: Генеральный регламентъ, регламентъ камеръ-коллегіи, бергъ-коллегіи, регламентъ Главному магистрату, ин-

струкцію магистратамъ, ревизіонъ-коллегіи, духовный регламентъ, даже регламентъ адмиралтействъ-коллегіи.

Пока Сенатъ распоряжался распубликованіемъ Учрежденія и новыми назначеніями, Екатерина дописывала штатъ Тверского намѣстничества. До насъ дошелъ ея указъ, изъ котораго видно, что штатъ этотъ она считала, такъ сказать, нормальнымъ и велѣла руководствоваться имъ, какъ образцомъ при составленіи штатовъ въ будущемъ [1]). Но штатъ этотъ сейчасъ же оказался непримѣнимъ.

Указомъ 16 января 1776 г. въ Тверской губерніи были учреждены два новыхъ города. Весьегонскъ и Краснохолмскъ и прибавленъ одинъ уѣздъ [2]). Поэтому Сенатъ предписалъ Сиверсу 11 апрѣля 1776 г. составить проектъ новаго штата уже на 12 уѣздовъ Проектъ былъ составленъ и утвержденъ Екатериной 15 декабря 1776 г. на 4 года. Этимъ объясняется, что въ Полномъ Собр. Зак. помѣщены два штата Тверской губерніи, одинъ съ раздѣленіемъ ея на 11, а другой на 12 уѣздовъ [3]).

Введеніе новыхъ учрежденій требовало расходовъ. Сиверсъ рапортомъ отъ 7 декабря 1775 г. просилъ Сенатъ выдать 5.000 руб. на покупку обстановки для присутственныхъ мѣстъ и представилъ подробную смѣту. Сенатъ далъ деньги (опредѣленіе 9 декабря). Но, очевидно, Сиверсу денегъ не хватило. Уже 23 декабря онъ прислалъ въ Сенатъ новый рапортъ, на этотъ разъ съ приложеніемъ копіи именного указа Екатерины о выдачѣ ему еще 2.000 руб. [4]).

Аналогичные факты встрѣчаются при преобразованіи другихъ губерній. Въ отдѣльныхъ случаяхъ издавались особые указы, которыми будущимъ намѣстникамъ поручалось предварительно объѣхать мѣстности, намѣченныя къ включенію въ составъ новой губерніи. Намѣстникъ

---

[1]) Моск. Арх. М-ва Юст., дѣла Сената, кн. № 4052, листъ 248: „Указъ Нашему Сенату. По приложеннымъ у сего штатамъ о чинахъ правленія и о воинскихъ командахъ для Тверского намѣстничества, повелѣваемъ Сенату исполнять и подобнымъ образомъ сочиня штаты и для Смоленскаго намѣстничества поднести намъ къ утвержденію. Екатерина. Декабря 1, 1775 г. въ Москвѣ. Слушанъ 2 декабря 1775 г.“. Тутъ же штатъ съ резолюціею: „Быть по сему пять лѣтъ. Екатерина“.

[2]) П. С. З. № 14420.

[3]) Моск. Арх. Мин. Юст., д. Сената, кн. № 4052, листы 274, 284. П. С. З. №№ 14402 и 14547.

[4]) Моск. Арх. Мин. Юст., д. Сената, кн. № 4052, листы: 310, 318, 320—321.

получалъ при этомъ примѣрное расписаніе уѣздовъ и городовъ вмѣстѣ съ географическою картою и долженъ былъ провѣрить на практикѣ, возможно-ли осуществить то, что было намѣчено въ Петербургѣ. Указы эти не вошли въ Полн. Собр. Законовъ. Копіи ихъ сохранились въ Сенатскихъ дѣлахъ. Приводимъ для примѣра одинъ:

«Указъ Нашему Сенату. Предполагая вскорѣ въ губерніи Архангельской ввести въ дѣйствительное исполненіе учрежденія Наши, отъ 7 ноября 1775 года изданныя, повелѣваемъ Нашему дѣйствительному тайному совѣтнику, Ярославскому и Костромскому генералъ-губернатору Мельгунову, не упуская удобнаго времени, объѣхать мѣста, нынѣ ту губернію составляющія; по данному отъ Насъ примѣрному росписанію и примѣчаніямъ удобность всего того освидѣтельствовать; города вновь, гдѣ старыхъ нѣтъ, для приписанія къ нимъ уѣздовъ назначить; тако жъ по обширности и разности родовъ жителей на сколько раздѣлить областей; и гдѣ приличнѣе и удобнѣе городу губернскому быть, о всемъ томъ Намъ самолично представить. На подлинномъ подписано собственною Ея Императорскаго Величества рукою тако: Екатерина. Въ Царскомъ Селѣ. Апрѣля 17 дня 1779 г. Слушанъ въ Сенатѣ 19 апрѣля 1779 г.» [1]).

Такіе же указы сохранились: о Воронежской губерніи — 16 мая 1779 г. [2]), о Вятской—21 декабря 1779 г. [3]), о Екатеринославской—9 декабря 1781 г. [4]), о Казанской—2 октября 1780 г. [5]), о Курской—23 октября 1778 г. [6]), о Малороссійской—16 октября 1780 г. [7]), о Пензенской—21 декабря 1779 г. [8]), о С.-Петербургской—25 іюля 1779 г. [9]), о Симбирской—21 декабря 1779 г. [10]), о Слободско-Украинской—21 декабря 1779 г. [11]), о Тамбовской—5 марта 1779 г. [12]),

---

[1]) Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн. № 4191, лист. 74.
[2]) Тамъ же, листъ 134.
[3]) Тамъ же, листъ 432.
[4]) Тамъ же, кн. № 4240, листъ 253.
[5]) Тамъ же, кн. № 4222, листъ 675.
[6]) Тамъ же, кн. № 4163, листъ 510.
[7]) Тамъ же, кн. № 4223, листъ 682.
[8]) Тамъ же, кн. № 4191, листъ 429.
[9]) Тамъ же, кн. № 4191, листъ 203.
[10]) Тамъ же, листъ 423.
[11]) Тамъ же, листъ 426.
[12]) Тамъ же, листъ 62.

Тобольской—16 февраля 1781 г. [1]) и объ Уфимской—18 мая 1781 г. [2]). Сопоставляя эти указы съ хранящимися въ бумагахъ кабинета Екатерины данными о распредѣленіи населенія по вновь образованнымъ губерніямъ [3]), мы можемъ приблизительно возстановить картину введенія въ дѣйствіе Учрежденія 1775 г. Въ основаніи новаго административнаго дѣленія, какъ извѣстно, лежалъ числовой принципъ: въ губерніи должно было быть населенія отъ 300.000 до 400.000 ч. (Учр. ст. 1), въ уѣздѣ отъ 20.000 до 30.000 ч. (Учр. ст. 17). Руководствуясь тѣми данными о распредѣленіи населенія, которыя у нея были, Екатерина намѣчала впередъ, какіе именно уѣзды и части уѣздовъ должны составить новую губернію. Затѣмъ, очевидно, для провѣрки, ближайшему изъ губернаторовъ существующихъ губерній или тому лицу, которое было намѣчено въ намѣстники будущей губерніи, поручалось фактически провѣрить проектъ росписанія новыхъ уѣздовъ и выяснить удобства новаго дѣленія сообразно мѣстнымъ условіямъ. Выполнивъ порученіе, будущіе намѣстники должны были подробно доносить Екатеринѣ о результатахъ осмотра. До насъ дошелъ цѣлый рядъ рапортовъ, изъ которыхъ видно, какъ шло приспособленіе къ дѣйствительной жизни того, что въ схематической формѣ было намѣчено Учрежденіемъ [4]).

Прежде всего повѣрялись свѣдѣнія о количествѣ населенія. Цифры, конечно, зачастую не сходились. Такъ, Воронцовъ получилъ росписаніе Владимирской губ. всего на 379.132 чел.; на дѣлѣ оказалось сперва 381.540, потомъ 383.870 ч. [5]). Затѣмъ надо было установить границы губерній. Отсюда сношенія съ сосѣдними губернаторами. Дѣло не всегда обходилось безъ треній, иногда возникала довольно продолжительная переписка, какъ напр. у Тверского намѣстника Сиверса съ Московскимъ губернаторомъ Остерманомъ [6]).

Въ этой работѣ по распредѣленію населенія по уѣздамъ, повидимому, большую помощь оказывали предводители дворянства. По крайней мѣрѣ

---

[1]) Моск. Арх. Мин. Юст., д. Сен., кн. № 4240, листъ. 69.

[2]) Тамъ же, листъ 109.

[3]) Госуд. Арх., разр. XVI, д. № 204 — „О числѣ душъ по росписаніямъ намѣстничествъ“.

[4]) Госуд. Арх., разр. XVI, дѣла №№ 588—1014. „Донесенія генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ по губерніямъ“.

[5]) Рапорты въ Госуд. Арх. р. XVI, д. № 636.

[6]) Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн. № 4052, листъ 192 и слѣд.

Сиверсъ въ своихъ рапортахъ по Новгородской и Псковской губерніямъ прямо упоминаетъ о дѣятельности предводителей [1]).

Параллельно шло и размежеваніе. Въ Твери пришлось даже создать для этого новое учрежденіе—контору для размежеванія земель [2]). Въ связи съ установленіемъ границъ шли и другія перемѣны. У Кречетникова въ Тульской губерніи, послѣ окончательнаго выясненія границъ, оказалось столько свободнаго сельскаго населенія, что пришлось испрашивать особымъ всеподданнѣйшимъ докладомъ учрежденіе новой нижней расправы [3]). Одновременно со статистикой населенія приходилось собирать свѣдѣнія о количествѣ дѣлъ въ старыхъ учрежденіяхъ, распорядиться сдачей рѣшенныхъ дѣлъ въ архивы и выяснить количество дѣлъ нерѣшенныхъ. Въ разныхъ канцеляріяхъ, ратушахъ и магистратахъ закипѣла работа.

Ликвидація старыхъ дѣлъ въ отдѣльныхъ случаяхъ заставляла прибѣгать къ экстреннымъ мѣрамъ. Въ Новгородской губерніи сперва усилили штатъ губернской канцеляріи, прибавивъ трехъ новыхъ членовъ и двухъ секретарей, исключительно для разборки и рѣшенія неоконченныхъ дѣлъ (указы 15 и 20 января 1775 г.) [4]), а спустя три мѣсяца выдѣлили ихъ въ особый департаментъ временнаго характера съ спеціальными обязанностями [5]). Такіе же департаменты были устроены въ обѣихъ столицахъ [6]).

Насколько энергично взялись нѣкоторые намѣстники за дѣло, видно изъ слѣдующаго факта. 9 марта 1777 г. учреждена Тульская губернія а уже 29 марта Тульскій провинціальный магистратъ посылаетъ указъ Алексинской ратушѣ — доставить намѣстнику вѣдомости нерѣшенныхъ дѣлъ. Черезъ 3 дня ратуша получаетъ второй указъ отъ 2 апрѣля о доставленіи свѣдѣній: сколько въ городѣ Алексинѣ купечества и мѣщанства, какого размѣра объявлены капиталы и сколько платится съ нихъ процентовъ, а съ мѣщанъ—подушныхъ денегъ и другихъ податей, а также свѣдѣнія о личномъ составѣ ратуши. Еще черезъ три дня, 6 апрѣля, приходитъ третій указъ по тому же дѣлу, на

---

[1]) Моск. Арх. Мин. Юст., д. Сен. кн. № 4052, листъ 456 и кн. № 4163, листъ 138.

[2]) Полн. Собр. Зак., указъ 4 декабря 1775 г. № 14.404.

[3]) Госуд. Арх. р. XVI, д. № 729.

[4]) П. С. З. №№ 14.419 и 14.424.

[5]) Указъ 18 апрѣля 1776 г. П. С. З. № 14.459.

[6]) Указы: 7 сентября 1776 г. (№ 14.504) и 4 января 1778 г. (№ 14.687)

этотъ разъ уже съ нарочнымъ за счетъ Алексинской ратуши, объ ускореніи отвѣтомъ. Вѣдомость и свѣдѣнія посланы 7 апрѣля. Въ общемъ на собраніе подробныхъ статистическихъ данныхъ о населеніи и дѣлопроизводство ушло 9 дней [1]). Скорость въ данномъ случаѣ, конечно, объясняется личною энергіею намѣстника Кречетникова, о которомъ всѣ знали, что онъ шутить не любилъ, и обобщать этотъ фактъ было бы рискованно. Но, считаясь съ тѣмъ обстоятельствомъ, что въ среднемъ преобразованіе каждой губерніи занимало 6—8 мѣсяцевъ, и что нигдѣ оно не могло обойтись безъ подготовки статистическихъ данныхъ, которыхъ Кречетниковъ требовалъ отъ Алексинской ратуши, не будетъ ошибкою предположить, что въ старыхъ учрежденіяхъ взялись горячо за ликвидацію дѣлъ.

Денежный вопросъ при введеніи реформы игралъ видную роль. Общимъ образомъ на устройство каждой губерніи было предположено ассигновать 5.000 руб. [2]). На практикѣ, однако же, пришлось сдѣлать добавленія, иногда очень серьезныя. Выше уже было указано, что Сиверсъ получилъ добавочныхъ еще 2.000 руб. на устройство Тверской губер-

[1]) Моск. Арх. Мин. Юст. Дѣла упраздненныхъ судебныхъ мѣстъ. Алексинскій уѣздъ, опись 14, вязка 2, д. 1777 г, № 20.

[2]) Въ дѣлопроизводствѣ Сената о введеніи Учрежденія 1775 г. въ Нижегородской губерніи сохранилась копія слѣдующаго Высочайшаго повелѣнія, объявленнаго Генералъ-Прокуроромъ: „Ея Императорское Величество Высочайше указать соизволила на разныя приготовленія для присутственныхъ мѣстъ новоучрежденнаго нижегородскаго намѣстничества отпустить здѣсь пять тысячъ рублей изъ Статсъ-Конторы въ вѣдомство Его Превосходительства Алексѣя Алексѣевича Ступишина. У подлиннаго подписано тако: Князь Александръ Вяземскій, сентября 25-го дня 1779 г. Слушанъ того же числа“. (Моск. Арх. Мин. Юст., д. Сената, кн. 4163, листъ 336).

Указанія на отпускъ 5.000 руб. встрѣчаются въ дѣлахъ о введеніи учрежденій 1775 г. въ губерніяхъ: Воронежской, Саратовской, Тамбовской, Тверской, Тульской и др. Кромѣ того въ дѣлѣ, относящемся къ С.-Петербургской губерніи, сохранилось письмо Безбородки съ объявленіемъ Высочайшаго повелѣнія, заслушанное въ Сенатѣ: „Сіятельнѣйшій Князь, Милостивый Государь. По примѣру того, какъ въ прочія учрежденныя губерніи по Высочайшей волѣ Ея Императорскаго Величества отъ Правительствующаго Сената отпускается по пяти тысячъ рублей на уборъ присутственныхъ мѣстъ, Ея Величеству угодно чтобы Ваше Сіятельство благоволили предложить о выдачѣ такой же суммы и для здѣшней губерніи въ распоряженіе правящаго оною господина тайнаго совѣтника и сенатора Дмитрія Васильевича Волкова. Есмъ, впрочемъ, съ совершеннымъ высокопочитаніемъ Вашего Сіятельства всепокорнѣйшій слуга Александръ Безбородко. Въ С.-Петербургѣ, ноября 19 дня 1779 г. Слушанъ того же числа“. (М. А. М. Ю., д. Сената, кн. № 4191, листъ 406).

ніи. Вологодскому намѣстнику, въ виду обширности губерніи, было дано не 5, а 6 тысячъ рублей [1]). Въ Рижской и Ревельской губерніяхъ было ассигновано: 6.000 руб. на подготовительныя работы по введенію новыхъ учрежденій въ Ревельской губерніи, 12.000 руб. на открытіе Ревельскаго и Рижскаго намѣстничествъ, 12.000 руб. единовременно на постройки въ Ревельской губерніи помѣщеній для присутственныхъ мѣстъ и по 20.000 р. велѣно отпускать на тѣ же постройки втеченіе 5 лѣтъ [2]). Точно также было велѣно отпускать по 20.000 р. втеченіе пяти лѣтъ на постройку казенныхъ зданій въ Уфѣ и въ Иркутскѣ [3]).

Съ постройками дѣло далеко не вездѣ обходилось благополучно. Въ Колыванской области, по донесенію губернатора Миллера, не только не оказалось зданій, но не оказалось даже мастеровыхъ, а жители отказывались взять подряды на постройку. Занимаясь земледѣліемъ и извозомъ, они находили для себя невыгоднымъ заниматься строительнымъ дѣломъ. Миллеру пришлось сноситься съ сосѣдними губернаторами, Тобольскимъ и Пермскимъ, о присылкѣ мастеровыхъ [4]).

Другого рода затрудненіе возникло въ Пермской губерніи. Г. Пермь былъ только что образованъ изъ простой слободы. Зданій для присутственныхъ мѣстъ, конечно, не было. Пришлось строить ихъ вновь. Въ 1781 г. для этого было ассигновано 12.000 руб., а на 1782 г. еще 20.000 р. Первый кредитъ былъ предоставленъ въ распоряженіе вице-

---

[1]) См. письмо Безбородки кн. Вяземскому съ объявленіемъ Высочайшаго повелѣнія 7 февраля 1780 г. въ Моск. Арх. Мин. Юст. д., Сената кн. № 4.222 листъ 229.

[2]) См. четыре письма Екатерины кн. Вяземскому отъ 3 іюля 1783 г. тамъ же, кн. № 4.317, листы 149—152.

[3]) См. копіи двухъ указовъ Екатерины въ дѣлахъ Сената, кн. № 4240. листы 250 и 289 „Указъ Нашему Сенату. Въ Иркутскую губернію по образу учрежденій нашихъ къ устроенію предположенную на производство казенныхъ строеній въ губернскихъ и окружныхъ городахъ для помѣщенія присутственныхъ мѣстъ повелѣваемъ въ продолженіе пяти лѣтъ, начиная съ будущаго 1782 года, отпускать ежегодно по двадцати тысячъ рублей изъ таможенныхъ доходовъ. У подлиннаго подписано собственною Ея Императорскаго Величества рукою тако: Екатерина. Въ Санктпетербургѣ, декабря 9-го дня 1781 г. Слушанъ декабря 10-го 1781 г.“.

Тождественный по содержанію указъ отъ 23 декабря 1781 г. относится къ Уфимской губерніи.

[4]) Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн № 4442 листы 728—730, рапортъ Миллера отъ 4 сентября 1780 г.

губернатора инженеръ-полковника Лопухина, и ему была поручена постройка домовъ: генералъ-губернаторскаго и 2 для присутственныхъ мѣстъ. Лопухинъ началъ строить и немедленно донесъ, что денегъ не хватаетъ: всего нужно 19.495 р., но генералъ губернаторъ Кашкинъ настаивалъ на необходимости держаться въ предѣлахъ назначеннаго первоначально кредита. 3 сентября 1781 г. Кашкинъ пріѣхалъ въ Пермь и, осмотрѣвъ постройки, увидѣлъ, что у генералъ-губернаторскаго дома выстроенъ одинъ этажъ, а у обоихъ домовъ для присутственныхъ мѣстъ только положенъ фундаментъ и два вѣнца; напротивъ же ихъ выстроены дома для губернатора и вице-губернатора, хотя о постройкѣ послѣдняго не было никакого распоряженія. Кашкинъ потребовалъ объясненій. Тогда Лопухинъ сталъ утверждать, что онъ выстроилъ вице-губернаторскій домъ для себя и на свой счетъ. Но по провѣркѣ выяснилось, что лѣсные матеріалы шли на всѣ дома изъ одного склада, и нигдѣ не было записано, казенные они или частные; употреблялись же они безразлично, по указанію вице-губернатора; остальные матеріалы: камень, желѣзо, кирпичъ при постройкѣ его дома были взяты изъ казеннаго склада. Точно также и рабочіе строили домъ вице-губернатора тѣ, которые были наняты на казенную постройку. Кашкинъ велѣлъ торопиться съ постройкою, которую кое-какъ и кончили, но денегъ не хватило 12.000 руб., и пришлось заимствовать 5.000 р. изъ суммы, ассигнованной на 1782 г. Въ губернаторскомъ домѣ поселился самъ Кашкинъ, въ вице-губернаторскомъ губернаторъ Ламбъ. Обо всей этой исторіи Кашкинъ донесъ Сенату, который велѣлъ ему произвести подробное слѣдствіе о дѣйствіяхъ Лопухина. Къ сожалѣнію, изъ дѣла не видно, былъ-ли Лопухинъ привлеченъ къ отвѣтственности и вообще, чѣмъ все это кончилось [1]).

Вообще говоря, вопросъ о помѣщеніи для присутственныхъ мѣстъ причинилъ много хлопотъ намѣстникамъ. Не говоря уже о такихъ отдаленныхъ губерніяхъ, какъ Колыванская, гдѣ даже не находилось мастеровыхъ и подрядчиковъ для постройки новыхъ домовъ, и въ центральныхъ губерніяхъ помѣщенія подчасъ находили съ трудомъ. Такъ, во Владимірской губ. Воронцову пришлось воспользоваться любезностью мѣстнаго архіерея и помѣстить новыя учрежденія въ зданіи старой семинаріи [2]).

[1]) Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн. № 4240, листы 425—430.

[2]) Госуд. Арх. разр. XVI, д. № 636—рапортъ Воронцова отъ 13 мая 1778 г.

При преобразованіи губернскаго и уѣзднаго управленія огромную роль игралъ вопросъ о личномъ составѣ. Значительная часть должностей должна была быть замѣщена по выбору мѣстнаго населенія. Надо было найти множество подходящихъ кандидатовъ. Судя по дошедшимъ до насъ отзывамъ современниковъ (напр. Болотова, Винскаго) [1]), дворянство горячо откликнулось на призывъ правительства. Выборы повсемѣстно прошли удовлетворительно. Изданіе Учрежденія о губерніяхъ, гдѣ, на первый взглядъ, такая видная роль отведена дворянству, вызвало всеобщій восторгъ. Благодарности не было конца. Желаніе сословій, въ особенности дворянства, получить участіе въ мѣстномъ управленіи, казалось, было удовлетворено. Отсюда рвеніе къ службѣ, извѣстный общественный подъемъ духа, которымъ ознаменовалось введеніе въ дѣйствіе акта 1775 г. Въ этомъ отношеніи очень характерны постановленія нѣкоторыхъ дворянскихъ собраній во время первыхъ выборовъ—принять на счетъ сословія содержаніе всѣхъ выбираемыхъ дворянствомъ должностныхъ лицъ. Для этого напр. въ Калужской губерніи дворянство постановило ввести особый сборъ по 5 коп. съ души. Одновременно начались пожертвованія на памятники Екатеринѣ въ разныхъ городахъ; памятники, впрочемъ, поставлены не были, а по приказанію Императрицы пожертвованія были переданы въ приказы общественнаго призрѣнія на благотворительныя дѣла [2]).

Не вездѣ, однако же, выборы прошли благополучно. Въ большинствѣ губерній, судя по сохранившимся документамъ, было назначено и выбрано положенное по штатамъ количество должностныхъ лицъ. Но въ отдѣльныхъ губерніяхъ, главнымъ образомъ окраинныхъ, встрѣтились затрудненія. Изъ центральныхъ губерній въ Харьковской не оказалось достаточнаго количества купечества. Пришлось прибѣгнуть къ назначенію вмѣсто выборовъ. Намѣстникъ Румянцевъ велѣлъ предсѣдателю гражданской палаты выбрать кандидатовъ въ городскіе головы, бургомистры и ратманы, а предсѣдателю верхней расправы—поселянскихъ засѣдателей въ совѣстный судъ, въ расправы и въ нижніе земскіе суды [3]).

---

[1]) Болотовъ. „Записки“ т. III. Винскій. „Записки о Россіи“ (Русск. Арх. 1877 г. № 1).

[2]) См. рапорты Кречетникова отъ 28 января 1777 г. по Калужской губ. и отъ 23—27 декабря 1777 г. по Тульской губ. въ дѣлѣ Госуд. Арх. разр. XVI, № 729.

[3]) Моск. Арх. Мин. Юст, дѣла Сената, кн. № 4222, листъ 753.

затѣмъ въ Нижегородской губерніи въ двухъ уѣздахъ за малочисленностью дворянства оказалось невозможнымъ выбрать предводителей; четыре капитанъ-исправника по той же причинѣ были назначены изъ дворянъ нижегородскаго батальона, въ одномъ уѣздномъ и въ двухъ нижнихъ земскихъ судахъ выбрано по одному засѣдателю, а въ двухъ уѣздахъ совершено не учреждено уѣздныхъ судовъ [1]).

Чѣмъ дальше отъ центра, тѣмъ больше чувствовался недостатокъ дворянства. Въ Вяткѣ дворянъ оказалось всего шесть человѣкъ. Собравшись на выборы, они просили намѣстника назначить ихъ по своему усмотрѣнію. Поэтому для занятія должностей были приглашены дворяне изъ нижегородскаго баталіона и вятской инвалидной команды. Изъ вятскихъ же дворянъ былъ выбранъ одинъ уѣздный предводитель. Въ результатѣ въ Вяткѣ оказался: одинъ уѣздный предводитель (онъ же былъ избранъ засѣдателемъ верхняго земскаго суда), по два засѣдателя въ обоихъ департаментахъ верхняго земскаго суда, одинъ уѣздный судъ (судья и два засѣдателя), 13 исправниковъ, въ двухъ нижнихъ земскихъ судахъ по два засѣдателя, въ семи по одному, а въ остальныхъ ни одного [2]). Еще хуже дѣло обстояло въ Перми. Въ виду малочисленности дворянства, выбрали только двухъ засѣдателей совѣстнаго суда. Остальныя должности были замѣщены по назначенію намѣстника. Выборы же отъ купечества, мѣщанъ и крестьянъ состоялись, но такъ какъ въ Перми, городѣ только что учрежденномъ, купечества не оказалось, намѣстникъ велѣлъ выбрать предварительно кандидатовъ въ старыхъ городахъ [3]). Хуже всего обошлось открытіе Колыванской области. Тамъ просто не хватило людей для замѣщенія всѣхъ должностей, безразлично выборныхъ или по назначенію. Вмѣсто четырехъ уѣздовъ было открыто всего три. На всю область, за недостаткомъ купечества, было выбрано 2 бургомистра и 2 ратмана, а съ уѣздами всего мѣщанскихъ и сельскихъ засѣдателей оказалось 42 [4]).

Наиболѣе подробныя свѣдѣнія сохранились о Петербургской губерніи. Казалось бы, въ виду ея исключительнаго положенія, какъ губерніи столичной, здѣсь должны были бы быть приложены всѣ усилія, чтобы выбрать полный комплектъ должностныхъ лицъ, замѣщаемыхъ

[1]) Тамъ же, кн. № 4222, листъ 110—120.
[2]) Тамъ же, кн. № 4240, листы 6—11.
[3]) Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн. № 4240, листы 46—55.
[4]) Тамъ же, кн. № 4422, листъ 503.

по выбору мѣстнаго населенія. На дѣлѣ, однако же, было не то. Въ Петербургской губерніи во всѣхъ семи уѣздныхъ судахъ оказалось по 1 засѣдателю вмѣсто двухъ, предусмотрѣнныхъ Учрежденіемъ, въ нижнихъ земскихъ судахъ въ двухъ уѣздахъ не оказалось ни одного дворянскаго засѣдателя, въ двухъ по одному и лишь въ трехъ по два, тогда какъ по закону въ каждомъ должно было быть два или три; въ единственную нижнюю расправу было выбрано только 4 засѣдателя вмѣсто 8, а въ двухъ городахъ: въ Софіи и Нарвѣ не выбрали городскихъ головъ [1]).

Другого рода недостатокъ обнаружился при введеніи Учрежденія въ губерніяхъ, пріобрѣтенныхъ послѣ раздѣла Польши. Въ Виленской и Слонимской губерніяхъ не хватило чиновниковъ по назначенію, причемъ въ Виленской губерніи, изъ донесенія намѣстника и справки герольдіи видно, что незамѣщенными оказались должности: прокуроровъ, губернскихъ землемѣровъ, уѣздныхъ казначеевъ, стряпчихъ, землемѣровъ и городничихъ [2]).

Въ связи съ вопросами личнаго состава сейчасъ же начались частичныя модификаціи учрежденій и только что изданныхъ штатовъ. Въ Могилевской и Полоцкой губ. новыя учрежденія встрѣтились со старыми, функціонировавшими на основаніи закона 1772 г. Личный составъ старыхъ учрежденій, очевидно, перешелъ цѣликомъ на службу въ новыя мѣста. Но такъ какъ при этомъ оказалась нѣкоторая разница въ содержаніи, былъ изданъ особый указъ, въ силу котораго за служащими сохранялись высшіе оклады. Тѣмъ же должностнымъ лицамъ, которыя существовали въ Бѣлоруссіи и не были предусмотрѣны новымъ учрежденіемъ, велѣно остаться на прежнемъ положеніи впредь до особаго распоряженія [3]). Въ Минской губ., въ виду многочисленности на-

[1]) Тамъ же, кн. № 4.222, листы 449—453.

[2]) Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн. № 4835, листы 336—337

[3]) Въ виду того, что этотъ указъ не вошелъ въ Полн. Собр. Зак., приводимъ его цѣликомъ: „Указъ Нашему Сенату. Всемилостивѣйше повелѣваемъ въ бѣлорусскихъ губерніяхъ тѣмъ наличнымъ нынѣшнимъ чинамъ, кои войдутъ въ нынѣшніе штаты, получать то же жалованье, какое они понынѣ получали, если положенное въ штатахъ жалованье меньше прежнихъ ихъ окладовъ; опредѣленнымъ же на ихъ мѣста производить жалованье по новымъ штатамъ. А учрежденнымъ въ Могилевскомъ и Полоцкомъ намѣстничествахъ оберъ-провіантмейстерамъ, губернскимъ почтмейстерамъ и пограничнымъ коммиссарамъ съ принадлежащими къ нимъ чинами и канцелярскими служителями, тако-жъ пограничнымъ таможнямъ и заставамъ остаться впредь до указа на нынѣшнемъ ихъ положеніи. Екатерина. 10 января 1778 г. С.-Петербургъ“ (Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла Сен., кн. № 4163, листъ 57).

селенія, пришлось испросить особое высочайшее повелѣніе о добавленіи 3-го дворянскаго засѣдателя въ нижнихъ земскихъ судахъ [1]). Въ Казани была учреждена особая ратуша въ городской слободѣ [2]).

Приведенныя отступленія отъ Учрежденія были сдѣланы, по крайней мѣрѣ, на основаніи сепаратныхъ высочайшихъ повелѣній. Но изъ дошедшихъ до насъ матеріаловъ видно, что въ иныхъ случаяхъ даже не считали нужнымъ испрашивать особое разрѣшеніе. Такъ, въ Курскѣ на первыхъ же выборахъ въ выборѣ совѣстнаго судьи приняли участіе губернскій предводитель вмѣстѣ съ уѣздными, вопреки ст. 63 Учрежденія, по смыслу которой кандидатовъ въ совѣстные судьи намѣчаютъ всѣ судебныя учрежденія, а выборъ судьи предоставленъ намѣстнику [3]). Въ Воронежѣ совѣстнымъ судьею оказался уѣздный предводитель, а въ Вяткѣ уѣздный предводитель одновременно былъ избранъ въ засѣдатели верхняго земскаго суда [4]). Послѣднее обстоятельство, впрочемъ, оправдывается до извѣстной степени недостаткомъ подходящихъ кандп-

---

[1]) Высоч. утв. всеподд. докл. Сен. 23 янв. 1796 г.—М. А. М. Ю., д. Сената, кн. № 4.799, листы 70—71.

[2]) См. рапортъ кн. Мещерскаго, тогдашняго Казанскаго генералъ-губернатора, отъ 31 декабря 1781 г., въ дѣлахъ Сената (кн. № 4240, листъ 294). По этому поводу вышелъ характерный конфликтъ. Кн. Мещерскій доноситъ Сенату объ открытіи ратуши, на основаніи даннаго ему словеснаго Высочайшаго повелѣнія. Но сенатъ нашелъ, что генералъ-губернаторъ не имѣетъ права объявлять указы, и постановилъ: о поступкѣ кн. Мещерскаго довести до Высочайшаго свѣдѣнія. Изъ дѣла, къ сожалѣнію, не видно, какое послѣдовало рѣшеніе этого конфликта. (Тамъ-же, листы 296—297).

[3]) Моск. Арх. Мин. Юст., д. Сен., кн. № 4.222, листъ 139.

[4]) Тамъ же, листы 124—129 и кн. 4240, листы 6—11. По поводу совмѣстительства должности предводителя съ другими должностями по мѣстному управленію руководящія указанія даетъ указъ отъ 26 февраля 1786 г. (П. С. З. № 16331). П. 9 этого указа буквально гласитъ слѣдующее: „что принадле житъ до выбору въ Губернскіе Предводители, ни что не препятствуетъ принять сію должность Предсѣдателю Палаты или другому, должность имѣющему въ Губерніи, исключая только, что сіе званіе не можетъ быть свойственно въ той Губерніи Генералъ-Губернатору, или Губернатору". Правда, указъ этотъ изданъ на имя Ярославскаго и Вологодскаго намѣстника Мельгунова и является, какъ видно изъ его текста, отвѣтомъ на представленіе намѣстника. Очевидно, въ одной изъ указанныхъ губерній и былъ выбранъ губернскимъ предводителемъ предсѣдатель Палаты. Но такъ какъ въ указѣ не отмѣчено, о какомъ именно предводителѣ идетъ рѣчь, и весь цитированный пунктъ редактированъ въ общей формѣ, не будетъ ошибкою предположить, что указъ 26 февраля 1786 г., по крайней мѣрѣ, выражаетъ взглядъ правительства на совмѣстительство.

датовъ, такъ какъ въ Вяткѣ было налицо всего 6 человѣкъ дворянъ. Факты эти не оставались неизвѣстными высшему правительству, и тѣмъ не менѣе изъ дѣлъ не видно, чтобы они вызвали какія-либо распоряженія въ смыслѣ отмѣны выборовъ, или воспрещенія нарушать правила Учрежденія. Вѣрнѣе всего предположить, что правительство было вынуждено считаться съ фактическимъ положеніемъ вещей, главнымъ образомъ съ недостаткомъ подходящихъ кандидатовъ для замѣщенія всѣхъ новыхъ должностей.

Какъ свободно смотрѣли въ то время на верху на такія отступленія отъ закона, видно на слѣдующемъ примѣрѣ. Колыванская область, какъ уже неоднократно указывалось выше, устраивалась по новымъ Учрежденіямъ съ большимъ трудомъ. Правитель области генералъ Миллеръ рапортомъ отъ 8 іюля 1780 г. донесъ, что въ области оказалось значительное число сибирскихъ дворянъ и боярскихъ дѣтей, считающихся въ отставкѣ, и что онъ по возможности опредѣлилъ ихъ на службу. Зато, какъ видно изъ другого рапорта Миллера отъ 4 сентября 1780 г., въ области не нашлось достаточнаго количества купцовъ и мѣщанъ, чтобы создать городскія учрежденія. По обоимъ рапортамъ Сенатъ распорядился вопреки закону: о замѣщеній должностей по назначенію отъ правительства Миллеру велѣно снестись съ Тобольскимъ, Пермскимъ и Иркутскимъ генералъ-губернаторомъ, чтобы они прислали своихъ кандидатовъ, а для замѣщенія выборныхъ должностей по городскому управленію «за неимѣніемъ купечества и мѣщанъ въ городовые магистраты избирать изъ дворянъ или ученыхъ людей, или изъ чиновныхъ людей, или изъ разночинцевъ безпорочныхъ людей» [1]). Сенатъ, очевидно, воспользовался въ данномъ случаѣ ст. 75 Учрежденія, которая дозволяетъ выбирать засѣдателей расправъ, за неимѣніемъ, очевидно, крестьянъ, «изъ дворянъ, или ученыхъ людей, или изъ чиновныхъ людей, или изъ разночинцевъ безпорочныхъ людей». Но такъ какъ эта статья ясно говоритъ только о расправахъ, т. е. объ учрежденіяхъ чисто сословныхъ крестьянскихъ, примѣненіе ея по аналогіи къ другимъ сословнымъ учрежденіямъ—городскимъ едва-ли могло имѣть мѣсто безъ высочайшаго повелѣнія. Но изъ дѣла не видно, чтобы сенатское опредѣленіе получило какую-нибудь санкцію. Очевидно, Сенатъ смотрѣлъ на такія

[1]) Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн. № 4422, листы 503, 728—730, опредѣленіе Сената 17 ноября 1780 г., листы 735—739.

отступленія отъ закона совершенно свободно. Подчиненнымъ учрежденіямъ, конечно, это было только на-руку.

Знакомясь съ введеніемъ въ дѣйствіе реформы, приходится согласиться съ Градовскимъ, что уже съ первыхъ же шаговъ начались отступленія отъ намѣченнаго плана преобразованій. Градовскій обратилъ вниманіе на то обстоятельство, что по Учрежденію въ каждой губерніи полагается генералъ-губернаторъ, а на практикѣ, какъ то видно изъ росписанія 1781 г. [1]), обыкновенно одному генералъ-губернатору давались въ управленіе двѣ, даже три губерніи. Это отступленіе, по мнѣнію Градовскаго, было весьма чревато послѣдствіями, такъ какъ имъ нарушалась связь между губернскими учрежденіями, и генералъ-губернаторъ сразу же дѣлался какою-то исключительною инстанціею, существующею не повсемѣстно. Нормальнымъ же начальникомъ губерніи остался правитель губерніи, т. е. губернаторъ [2]).

Градовскій въ своемъ сужденіи исходилъ изъ росписанія 1781 г., распредѣлившаго губерніи между намѣстниками. Но если обратиться къ первональнымъ указамъ о введеніи реформы, легко можно убѣдиться, что это росписаніе, въ общемъ, назначающее одного намѣстника на двѣ губерніи, еще упорядочило дѣло. При введеніи реформы размѣры намѣстничествъ были еще обширнѣе, да и сочетанія губерній были иныя. Такъ, Мельгуновъ былъ сперва намѣстникомъ 4-хъ губерніи (Ярославской, Костромской, Вологодской, Архангельской); Румянцевъ тоже (Курская, Харьковская, Кіевская и Малороссійская, т. е. поздѣйшія— Черниговская и Новгородъ-Сѣверская); Воронцовъ, Глѣбовъ, Сиверсъ, Кречетниковъ имѣли по три губерніи. Сиверсъ объединялъ подъ своею властью не только Тверскую и Новгородскую губерніи, какъ установлено росписаніемъ 1781 г., но и Псковскую, Смоленская же, по расписанію соединенная съ Псковскою, сперва вмѣстѣ съ Орловскою и Бѣлогородскою губерніями составила генералъ-губернаторство Глѣбова. Кречетниковъ до 1781 г. начальствовалъ кромѣ Тульской и Калужской губерній, еще и надъ Рязанской. Намѣстничество же Воронцова обнимало Владимірскую, Тамбовскую и Пензенскую губерніи.

Такимъ образомъ установленная Учрежденіемъ связь намѣстника съ намѣстничествомъ была разорвана въ самомъ началѣ.

---

[1]) П. С. З. № 15171.

[2]) Собр. соч., т. IX, стр. 130.

Можно, конечно, предположить, что первоначально, когда вводилась реформа, поневолѣ пришлось отступить отъ точной схемы, уже хотя бы потому, что для проведенія реформы въ жизнь требуются наиболѣе даровитые люди, которыхъ вездѣ немного, а потомъ, когда уже весь новый механизмъ функціонируетъ нормально, требовать точнаго осуществленія того, что намѣчено въ законѣ.

Но, какъ извѣстно, на практикѣ вышло далеко не такъ. Росписаніе 1781 г., имѣвшее задачею урегулировать распредѣленіе губерній, узаконяетъ соединеніе двухъ, даже трехъ изъ нихъ подъ властью одного намѣстника.

Мало того, знакомясь со штатами отдѣльныхъ губерній, можно видѣть, что разсматриваемое отступленіе отъ Учрежденія началось сразу же по введеніи его въ дѣйствіе и сразу же получило законодательную нормировку. Изъ 50 губерній только въ штатахъ 23 положены намѣстники, а въ остальныхъ губернаторы [1]). Очевидно, недостатокъ подходящихъ кандидатовъ сразу же далъ себя почувствовать.

Этотъ недостатокъ дѣлается замѣтнѣе, если прослѣдить, кто собственно былъ назначаемъ намѣстниками. Кругъ такихъ лицъ очень ограниченъ. Нѣкоторые, какъ Кречетниковъ, перебывали въ нѣсколькихъ мѣстахъ. Сперва онъ былъ назначенъ правителемъ Тверского намѣстничества, подъ начальствомъ Тверского и Новгородскаго намѣстника Сиверса. Вскорѣ онъ уже получаетъ самостоятельное намѣстничество изъ 3 губерній: Калужской, Тульской и Рязанской (1776 г.). Послѣдняя отходитъ отъ него въ 1781 г. къ Каменскому. А въ концѣ царствованія Кречетниковъ оказывается снова въ главѣ трехъ губерній, сперва, въ 1790 г.—Кіевской, Черниговской и Новгородъ-Сѣверской; а въ 1793 г.—Минской, Изяславской и Брацлавской. Другой намѣстникъ—Мельгуновъ получилъ постепенно въ 1777, 1778, 1780 и 1784 г.—четыре губерніи: Ярославскую, Костромскую, Вологодскую

[1]) При этомъ не обошлось безъ недоразумѣній. Такъ, Саратовская губернія, первоначально соединенная съ двумя старыми губерніями Азовской и Новороссійской, получила по штату 10 ноября 1780 г. (№ 15082) своего намѣстника. Впослѣдствіи же, по преобразованіи указанныхъ старыхъ губерній въ одну новую, Екатеринославскую (30 марта 1783 г. № 15.696), она была соединена съ губерніею Кавказскою и Таврическою областью, изъ которыхъ въ первой по штату 9 мая 1785 г. (№ 16195) также былъ положенъ намѣстникъ. Выходило, что Потемкинъ, занимавшій это мѣсто, оказывался намѣстникомъ въ двухъ мѣстахъ.

и Архангельскую. При этомъ, по мѣрѣ устройства ихъ, онѣ отъ него отходили, и по росписанію 1781 г. онъ стоитъ во главѣ двухъ губерній, Ярославской и Вологодской. Подобно Кречетникову и князь Репнинъ по росписанію назначенъ намѣстникомъ Псковскимъ и Смоленскимъ, а въ концѣ царствованія—Виленскимъ, Слонимскимъ, Эстляндскимъ и Лифляндскимъ. Всѣ эти факты ясно доказываютъ, что соединеніе подъ властью одного лица нѣсколькихъ губерній, первоначально, быть можетъ, вызванное необходимостью, впослѣдствіи сдѣлалось явленіемъ вполнѣ обычнымъ, съ которымъ мирились, хотя оно и было не согласно съ Учрежденіемъ 1775 г.

Нѣкоторую попытку урегулировать это отступленіе отъ первоначальнаго плана реформы представляетъ упомянутое выше росписаніе 13 іюня 1781 г. (П. С. З. № 15171). Имъ узаконяется соединеніе губерній въ намѣстничества, большею частью по двѣ, и назначаются намѣстники. Росписаніе это уже было разобрано въ литературѣ Градовскимъ [1]), почему и нѣтъ надобности останавливаться на немъ подробно.

Отмѣтимъ только неточности этого росписанія и связанную съ нимъ, очевидно, невольную ошибку Градовскаго. Къ моменту изданія росписанія было открыто всего 24 губерніи, какъ видно изъ вышеприведеннаго перечня. Росписаніе же перечисляетъ ихъ 40, оставляя три изъ нихъ, подъ №№ 36, 37, 38, безъ названія, подъ общимъ указаніемъ «три назначиваемыя въ Малой Россіи». Цитируя росписаніе, Градовскій поясняетъ, какія именно это губерніи, но замѣчаетъ, что открыты были только двѣ: Кіевская и Малороссійская, т. е. Черниговская и Полтавская. На самомъ же дѣлѣ ихъ было открыто именно три: преобразована 16 сентября 1781 г. Кіевская губернія (№ 15.228) и изъ Малороссійсійской губерніи образованы двѣ: Новгородъ-Сѣверская (учреждена 16 сентября 1781 г., № 15.227) и Черниговская (учр. 16 сентября 1781 г., № 15.229). Полтавской же губерніи при Екатеринѣ не было вовсе.

Далѣе, такъ какъ Градовскій не изслѣдовалъ спеціально вопросъ о введеніи въ дѣйствіе Учрежденія о губерніяхъ, онъ принимаетъ росписаніе 1781 г. за совершившійся фактъ, упуская изъ виду, что 16 изъ упоминаемыхъ въ немъ губерній еще надо было преобразовать или учредить вновь; на дѣлѣ росписаніе не было исполнено въ точ-

[1]) Собр. соч., т. IX, стр. 129—130.

ности. Между тѣмъ Градовскій, отправляясь отъ росписанія, на слѣдующей страницѣ поясняетъ, что къ концу царствованія Екатерины число губерній увеличилось еще семью, открытыми на старой территоріи имперіи, и четырьмя—на земляхъ, пріобрѣтенныхъ по второму и третьему раздѣлу Польши. Всего же, по его счету, ко дню смерти Екатерины оказалась 51 губернія.

Цифра эта, однако же, не вѣрна. Общее число губерній, образованныхъ при Екатеринѣ, доходитъ до 50, а не 51, и получается это число иначе, чѣмъ у Градовскаго.

Росписаніе 1781 г. перечисляетъ 40 губерній, и въ немъ упомянуты подъ №№ 33, 34 и 35 губерніи. Астраханская, Азовская и Новороссійская. Но на дѣлѣ Астраханская губернія при Екатеринѣ никогда учреждена не была, а 5 мая 1785 г. (№ 16.193) изъ двухъ областей Кавказской и Астраханской была образована губернія Кавказская, вовсе не упоминаемая Градовскимъ. Эта губернія получала свой штатъ 9 мая 1785 г. и была открыта 21 января 1786 г. (№ 16.366). Затѣмъ изъ Азовской и Новороссійской губерній 30 марта 1783 г. была образована одна губернія—Екатеринославская, получившая свой штатъ 30 марта 1783 г. (№ 15.697) и открытая 4 іюля 1784 г. (№ 16.028).

Такимъ образомъ, считая вмѣсто Астраханской губерніи Кавказскую, число губерній на практикѣ въ сравненіи съ росписаніемъ уменьшается на одну, т. е. надо ихъ считать 39. Между тѣмъ Градовскій опускаетъ этотъ фактъ и, перечисляя губерніи, открытыя послѣ изданія росписанія 1781 г., упоминаетъ отдѣльно Екатеринославскую, т. е. по его счету одна и та же губернія появляется въ спискѣ три раза: сперва въ видѣ Азовской и Новороссійской, а потомъ Екатеринославской, тогда какъ послѣдняя есть ничто иное, какъ соединеніе двухъ первыхъ.

Поэтому съ общей цифры 51 у Градовскаго надо скинуть 2, но тогда число Екатерининскихъ губерній понизится до 49. Между тѣмъ на самомъ дѣлѣ ихъ было 50. Происходитъ это оттого, что Градовскій пропустилъ въ перечнѣ губерній, открытыхъ послѣ 1781 г., Архангельскую губернію, образованную 26 марта 1784 г. (№ 15.968) и открытую 10 августа 1784 г. (№ 16.049). Кромѣ того онъ не упоминаетъ въ числѣ образованныхъ на доставшихся отъ Польши земляхъ—Изяславскую губернію. Послѣдняя была учреждена 23 апрѣля 1793 г. (№ 17.112), но спустя два года, указомъ 1 мая 1795 г.

(№ 17.323)—упразднена и вошла въ составъ Брацлавской, Подольской и Волынской. Такимъ образомъ въ конечномъ итогѣ все же Екатерининскихъ губерній оказывается 50.

Штаты губерній сведены въ Полномъ Собраніи Законовъ въ общія таблицы [1]). Сперва помѣщено нормальное росписаніе губернскихъ и уѣздныхъ должностей, съ указаніемъ окладовъ, содержанія, а затѣмъ общее обозрѣніе, какія именно учрежденія введены въ каждой губерніи. Въ примѣчаніяхъ указаны отступленія и изъятія

Прежде всего бросается въ глаза, что въ упомянутыхъ сводныхъ таблицахъ приведены штаты всего 48, а не 50 губерній. Архангельская и Олонецкая губерніи показаны: первая въ составѣ Вологодской, а вторая въ составѣ Новгородской, какъ провинціи.

Между тѣмъ, изъ того же Полнаго Собранія Законовъ видно, что Архангельская губернія переименована изъ области въ намѣстничество 26 марта 1784 г. (№ 15.968) и соединена, подъ начальствомъ Мельгунова, съ Ярославскою и Вологодскою. Открытіе ея состоялось 10 августа 1784 г. (№ 16 049) [2]). Олонецкая же провинція переименована въ намѣстничество 22 мая 1784 г. (№ 15.999). Открытіе ея состоялось 17 декабря 1784 г. (№ 16.132) [3]).

По общему правилу, штаты носили временный характеръ. Они утверждались на 2, 3 года, рѣдко на 4, и только штаты Смоленской губерніи были утверждены на 5 лѣтъ.

Порядокъ этотъ измѣнился послѣ перерыва въ преобразованіи гу-

---

[1]) Т. XLIV, стр. 253—268.

[2]) Что Архангельская губернія была преобразована по закону 7 ноября 1775 г., это видно изъ сохранившагося Сенатскаго дѣлопроизводства (Моск. Арх. Мин. Юст., д. Сената, кн. № 4317, листы 336—337). Кромѣ того въ дѣлахъ генералъ-прокурора сохранились рапорты Архангельскаго прокурора отъ 16 и 24 августа 1784 г. съ описаніемъ церемоніи открытія Архангельской губ. 10 августа 1784 г. Изъ описанія видно, что въ церемоніи участвовали: намѣстническое правленіе, 3 палаты, совѣстный судъ (въ составѣ судьи и 2 гражданскихъ засѣдателей), губернскій магистратъ, верхняя расправа, управа благочинія, оберъ-комендантъ, городничій, нижній земскій судъ, нижняя расправа, городовой магистратъ, городовой староста, судьи словеснаго суда, уѣздный казначей и землемѣръ и городской голова (Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла генералъ-прокурорскія, кн. № 6.578 листы 21—25).

[3]) Дѣлопроизводство Сената по поводу преобразованія Олонецкой губ. см. Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн. № 4.317 листы, 357—358. Тамъ-же рапортъ Олонецкаго и Архангельскаго генералъ-губернатора Тутолмина отъ 19 декабря 1784 г. объ открытіи (листъ 418).

берній. Тѣ изъ нихъ, которыя были образованы въ 1795—1796 г.г., получили уже не временные, а постоянные штаты. Таковы штаты губерній Минской, Курляндской, Брацлавской, Подольской, Волынской, Виленской и Слонимской.

Штаты губерній впослѣдствіи были продолжены рядомъ указовъ:

9 января	1780 г.	(П. С. З.	№ 14.965)	по 1 января	1783 г.
17 »	1783 »	(»	№ 15 739)	» 1 »	1785 »
10 сентября	1784 »	(»	№ 16.067)	» 1 »	1790 »
14 декабря	1789 »	(»	№ 16.929)	» 1 »	1795 »
14 сентября	1794 »	(»	№ 17.252)	» 1 »	1801 »

Въ штатахъ находимъ разрѣшеніе нѣкоторыхъ вопросовъ, не предусмотрѣнныхъ Учрежденіемъ. Въ своемъ мѣстѣ было отмѣчено, что актъ 7 ноября 1775 г., нигдѣ не касается вопроса о жалованьѣ служащихъ, за исключеніемъ ст. 93 о столовыхъ деньгахъ намѣстнику и помѣтки на одномъ изъ черновиковъ о жалованьи врачебному персоналу [1]). Точно также въ Учрежденіи нѣтъ ни одного слова о весьма важной для каждаго присутственнаго мѣста должности секретаря и вообще объ устройствѣ канцелярій. Наконецъ, въ Учрежденіи упоминаются штатныя команды, безъ указанія, какого рода это воинскія части.

Затѣмъ, на практикѣ, какъ уже не разъ было указано, осуществилось намѣченное первоначально, хотя и упоминаемое Учрежденіемъ вскользь, безъ объясненія подробностей, дѣленіе нѣкоторыхъ губерній на провинціи или области. Организація ихъ управленія закономъ 7-го ноября 1775 г. не предусмотрѣна и устанавливается только штатами.

Вообще говоря, изъ обзора штатовъ рельефнѣе выступаютъ тѣ тренія, которыя пришлось перенести Учрежденію по мѣрѣ его введенія въ дѣйствіе, хотя бы въ видѣ мелкихъ модификацій въ зависимости отъ мѣстныхъ особенностей отдѣльныхъ губерній.

Съ точки зрѣнія денежнаго вознагражденія всѣ губерніи по штатамъ раздѣлены на 2 разряда. Именно, шесть изъ нихъ—С.-Петербургская, Ревельская, Рижская, Выборгская, Курляндская и Иркутская образуютъ второй разрядъ, остальныя 42—первый [2]). Второй разрядъ отличался отъ перваго болѣе высокими окладами.

---

[1]) См. стр. 270.

[2]) При обзорѣ штатовъ по необходимости приходится ограничиваться 48 губерніями, штаты которыхъ включены въ Полн. Собр. Зак. О штатахъ же губерній Архангельской и Олонецкой свѣдѣній нѣтъ. Поэтому въ дальнѣйшемъ изложеніи имѣются въ виду только 48 губерній.

Генералъ-губернаторамъ по штату полагалось только 6.000 руб. столовыхъ денегъ; жалованье же шло по чину. Губернатору 3.000 руб. по 1 разряду и 4.050 р. по 2 разр.; вице-губернатору—1.200 и 1875 р. Предсѣдателямъ палатъ 840 и 1.350 р. Приблизительно въ такомъ же соотношеніи были и остальные оклады.

Характерною чертою Екатерининскихъ штатовъ является назначеніе жалованья должностнымъ лицамъ по выбору населенія. Засѣдатели всѣхъ сословныхъ судовъ, совѣстнаго суда, нижняго земскаго суда и капитанъ-исправники всѣ получаютъ жалованье по штату. Изъ выборныхъ должностныхъ лицъ жалованья не полагается: предводителю, городскому головѣ, городовому старостѣ и судьямъ словеснаго суда. Такимъ образомъ къ юридической зависимости выборныхъ отъ правительственной администраціи прибавилась еще зависимость экономическая. Правда, едва-ли даже въ то время штатные оклады въ 360, 200 рублей годового жалованья могли удовлетворить чиновника, но самый фактъ назначенія жалованья изъ казны выборнымъ отъ населенія весьма характеренъ. Онъ свидѣтельствуетъ едва-ли не ярче всего о томъ взглядѣ на выборное начало, который господствовалъ у правительства Екатерины. Роль общественныхъ организацій была чисто пассивная, служебная. Съ окончаніемъ выбора должностныхъ лицъ, предусмотрѣнныхъ Учрежденіемъ, они дѣлались правительственными чиновниками, получающими жалованье отъ казны и всецѣло подчиненными своему начальству.

Просматривая штаты, невольно обращаетъ на себя вниманіе, кромѣ незначительности окладовъ, бросающейся въ глаза даже и по тому времени, крайняя ихъ неравномѣрность. Такъ намѣстникъ, помимо жалованья по чину, получаетъ однѣхъ столовыхъ денегъ 6.000 руб. въ годъ; тогда какъ губернаторъ, т. е. слѣдующее за нимъ по положенію въ губерніи лицо, получаетъ всего 4.000 руб. въ годъ. Не проведено и соотвѣтствіе окладовъ классу должности. Вице-губернаторъ считается въ V-мъ классѣ и получаетъ 1.200 р., а предсѣдатели палатъ, которые тоже въ V-мъ классѣ,—840 руб.; между тѣмъ директоръ экономіи въ VI классѣ и получаетъ 1.000 руб. На другихъ мѣстахъ оклады еще меньше: для должности VI-го класса норма 600 р., VII-го—360, VIII-го—300 и т. д. Minimum жалованья полагается сельскимъ засѣдателямъ—60 руб. въ годъ—и лекарскимъ ученикамъ въ уѣздѣ—30 р.

Выше уже было отмѣчено, что штаты предусматриваютъ рядъ должностей, не указанныхъ Учрежденіемъ. Таковы, во-первыхъ, секретари. ихъ полагалось 6 въ XI-мъ классѣ по должности, съ окладами по 250 руб. въ годъ по 1 разряду и по 450 р. по второму: по одному въ губернскомъ правленіи, палатѣ уголовнаго суда, палатѣ гражданскаго суда и приказѣ общественнаго призрѣнія и по 2 (а по второму разряду по 3) въ казенной палатѣ; затѣмъ по 2 секретаря 12-го класса при каждомъ изъ сословныхъ судовъ 2-ой инстанціи, съ жалованьемъ по 250 (375) руб. въ годъ, и по 1 секретарю 14-го класса при уѣздномъ судѣ, нижнемъ земскомъ судѣ и нижней расправѣ, съ жалованьемъ по 200 (250 руб.) въ годъ. Въ совѣстномъ судѣ, при городничемъ, въ опекѣ и городовомъ магистратѣ секретарей не положено. Зато полагается особый секретарь при намѣстникѣ 11-го класса, съ жалованьемъ 250 (450) руб. Кромѣ того во всѣхъ учрежденіяхъ назначена особая сумма на канцелярскіе расходы и содержаніе канцелярскихъ служителей.

Кромѣ секретарей мы находимъ въ штатахъ еще цѣлый рядъ должностныхъ лицъ, не предусмотрѣнныхъ Учрежденіемъ; таковы: два адъютанта при намѣстникѣ, совѣтникъ для таможенныхъ дѣлъ при казенной палатѣ въ пограничныхъ губерніяхъ, публичный нотаріусъ при губернскомъ магистратѣ, губернскій архитекторъ и механикъ или машинный и мельничный мастеръ; въ уѣздѣ добавленъ только протоколистъ при дворянской опекѣ 14-го класса съ окладомъ въ 100 (150 руб.), причемъ пояснено, что секретарь и канцелярскіе служителя берутся по мѣрѣ надобности изъ уѣзднаго суда.

Наконецъ, въ штатахъ разъясняется вопросъ о воинскихъ командахъ. Въ каждомъ губернскомъ, областномъ или уѣздномъ городѣ полагалась своя штатная команда: въ губернскомъ—129 нижнихъ чиновъ (съ нестроевыми), изъ нихъ 27 конныхъ, при 3 офицерахъ; въ областномъ—67 (конныхъ 19), при 2 офицерахъ, и въ уѣздномъ 33 (конныхъ 9), при одномъ офицерѣ. Содержаніе воинскихъ командъ опредѣлялось особымъ росписаніемъ. Впрочемъ, какъ видно изъ общаго обозрѣнія губернскихъ штатовъ, воинскія команды были далеко не вездѣ въ областныхъ городахъ и въ особенности ихъ не хватало въ уѣздныхъ. Изъ губерній, раздѣленныхъ на области, ни одна не получила полнаго числа областныхъ воинскихъ командъ, а всѣ получили или одну,—тѣ, которыя были раздѣлены на 2 области, или, какъ Вологод-

ская, 2 на три области и Иркутская 3 на 4. Точно также и уѣздныхъ командъ повсемѣстно дано было на одну меньше числа уѣздовъ. Можно предположить, что исключался уѣздъ губернскаго города, гдѣ находилась губернская команда.

Въ Учрежденіи 1775 г. упоминается вскользь въ ст. 253 еще одна должность, военная по существу, но, очевидно, имѣвшая отношеніе къ гражданскому управленію. Я имѣю въ виду комендантовъ. Существуя со временъ Петра Великаго, коменданты и оберъ-коменданты всегда соединяли военныя и гражданскія функціи. Учрежденіе 1775 г. трактуетъ ихъ какъ городничихъ; въ ст. 253 читаемъ: «Въ каждомъ уѣздномъ городѣ, гдѣ нѣтъ коменданта, опредѣляется городничій; гдѣ же есть коменданты, то поручается имъ исполненіе ниже писаннаго въ сей главѣ» (т. е., какъ представитель гражданской власти, комендантъ—тотъ же городничій). При введеніи въ дѣйствіе Учрежденія они частью оказались во главѣ административныхъ единицъ, не получившихъ по закону 7 ноября 1775 г. особыхъ начальниковъ, т. е. провинцій или областей, о чемъ рѣчь впереди, частью сохранили старое значеніе въ губерніяхъ, не раздѣленныхъ на провинціи. По смыслу Учрежденія, комендантъ, гдѣ онъ существуетъ, замѣняетъ въ гражданскомъ управленіи городничаго. И такихъ комендантовъ мы находимъ въ рядѣ губерній: въ Екатеринославской—5, въ Могилевской и Полоцкой по 3, въ Псковской, Вознесенской и Новгородъ-Сѣверской по 2, въ Ярославской, Владимірской, Тамбовской, Пензенской, Нижегородской, Вятской, Воронежской, Черниговской и Колыванской по 1. Коменданты считаются по штатамъ въ VI-мъ классѣ, и имъ назначено жалованья по 600 руб. въ годъ [1]). Указаніемъ въ штатахъ на количество перечисленныхъ долж-

[1]) По поводу должности комендантовъ мы находимъ характерное указаніе въ рапортѣ правителя Колыванской области Миллера отъ 8 іюля 1780 г. Миллеръ доносилъ Сенату, что по штату въ области положенъ комендантъ и 3 городничихъ; но старыхъ комендантовъ оказалось налицо 8 человѣкъ и кромѣ того Военною Коллегіею назначенъ еще одинъ. Двухъ комендантовъ Миллеръ назначилъ городничими, а остальнымъ воспретилъ вмѣшиваться въ судебныя дѣла и въ сборъ податей. Очевидно, фактически до 1775 г. коменданты являлись разновидностью воеводъ въ маломъ масштабѣ, объединяя всѣ функціи военнаго и гражданскаго управленія въ широкомъ смыслѣ, не исключая суда и управленія финансами. Съ введеніемъ же учрежденій 1775 г., за ними должна была сохраниться военная власть—начальство надъ гарнизонами, и гражданская власть съ компетенціей городничаго, т. е. административно-полицейская въ узкомъ смыслѣ слова. (Моск Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн. № 4422, листы 498—500).

ностей, не предусмотрѣнныхъ Учрежденіемъ, и опредѣленіемъ размѣровъ ихъ содержанія исчерпываются всѣ данныя. Ближайшаго опредѣленія ихъ юридическаго положенія, условій замѣщенія, порядка назначенія, правъ и обязанностей—нѣтъ нигдѣ. Быть можетъ, предполагалось, что обязанности ихъ опредѣляются самымъ названіемъ. Но во всякомъ случаѣ, если положеніе коменданта опредѣляется косвенно Учрежденіемъ, какъ замѣстителя городничаго, и если обязанности адъютантовъ намѣстника или секретарей присутственныхъ мѣстъ легко могли быть опрелены по аналогіи съ подобными же должностями,—этого нельзя сказать про публичнаго нотаріуса при губернскомъ магистратѣ или про губернскаго архитектора. Спеціальныя обязанности послѣдняго вовсе не вытекаютъ изъ названія его должности, какъ нпр. у врача, а относительно нотаріуса невольно возникаетъ недоумѣніе, почему онъ учрежденъ только при одномъ изъ трехъ сословныхъ судовъ, если, конечно, предполагать его обязанности аналогичными современнымъ нотаріусамъ. Нотаріальныя сдѣлки входили въ компетенцію всѣхъ трехъ судовъ второй инстанціи, слѣдовательно, каждый изъ нихъ нуждался въ нотаріусѣ. Или для городовъ онъ считался нужнѣе, въ виду сравнительно большого развитія въ нихъ гражданскаго оборота? Во всякомъ случаѣ, публичный нотаріусъ остается невыясненною должностью.

Въ общихъ таблицахъ приведены также суммы, назначенныя на содержаніе администраціи каждой губерніи. Наибольшая изъ нихъ приходится на долю Иркутской губерніи—275.367 р., наименьшая на долю Колыванской—80.614. Въ среднемъ расходы опредѣлялись цифрою, колеблющеюся между 120—150.000 р. Общій итогъ содержанія всей администраціи 48 губерній доходитъ до 7.000.000 руб. Эту цифру надо нѣсколько повысить, прибавивъ сюда содержаніе губернскихъ учрежденій Архангельской и Олонецкой губерній, не включенныхъ въ общія таблицы, такъ что, вѣроятно, она дойдетъ до $7^1/_2$ милліоновъ рублей.

При обзорѣ штатовъ отдѣльныхъ губерній главнымъ образомъ обращаютъ на себя вниманіе тѣ изъ нихъ, которыя были раздѣлены на провинціи или области. Въ нихъ больше, чѣмъ въ другихъ, допущено отступленій отъ общей схемы Учрежденія 1775 г. и рельефнѣе сказалась потребность практическихъ модификацій этого акта.

Прежде всего слѣдуетъ отмѣтить, что, хотя терминъ «провинція или область» извѣстенъ по Учрежденію о губерніяхъ, какъ подраздѣленіе намѣстничества, на практикѣ слово «область» сохранило отчасти

значеніе самостоятельной административной единицы, равнозначащей губерніи. Такъ, указомъ 1 мая 1779 г. (№ 14.869) была образована особая Колыванская область, совершенно самостоятельная и не входившая въ составъ какой-либо губерніи. Впослѣдствіи, однако же, она была переименована въ губернію (6 марта 1783 г. № 15.639). По въ 1784 г. была образована новая область—Таврическая (№ 15.920), тоже не включенная ни въ одну губернію. Область эта получила особое устройство и такъ и осталась не переименованною въ губернію.

На области или провинціи, какъ на административныя единицы второго порядка, были раздѣлены слѣдующія губерніи: 1) Новгородская (провинціи Новгородская и Олонецкая), 2) Вологодская (Вологодская, Великоустюженская и Архангельская), 3) Костромская (Костромская и Унженская), 4) Пермская (Пермская и Екатеринбургская) 5) Уфимская (Уфимская и Оренбургская [1]), 6) Тобольская (Тобольская и Томская), 7) Иркутская (Иркутская, Нерчинская, Якутская и Охотская), 8) Рижская (Рижская и Ревельская) [2]) и 9) Кавказская (Кавказская и Астраханская [3]).

Впослѣдствіи нѣкоторыя изъ указанныхъ областей были преобразованы въ самостоятельныя губерніи. Таковы: Олонецкая губернія, Архангельская, Ревельская, и такимъ образомъ областное дѣленіе сохранилась въ Сибири и въ Кавказской губерніи, а изъ внутреннихъ губерній въ Вологодской, Костромской, Пермской и Уфимской.

Во главѣ провинціи были поставлены коменданты и оберъ-коменданты. Послѣдніе, повидимому, назначались въ болѣе важныя мѣста. Такъ оберъ-коменданты положены по штатамъ въ Архангельскѣ, Астрахани, Оренбургѣ, Екатеринбургѣ и Нерчинскѣ. Классъ должности ихъ и оклады содержанія не указаны. Отмѣчены только, что они получаютъ жалованье по воинскому штату и сверхъ того извѣстную сумму на канцелярскіе расходы. Напротивъ, коменданты, стоявшіе во главѣ провинцій, положены по штатамъ въ томъ же VI-мъ классѣ, какъ и коменданты другихъ губерній, съ такими же окладами жалованья по 600 руб. въ годъ.

Затѣмъ въ провинціяхъ были учреждены совѣстные суды, губерн-

---

[1]) Изъ старой губерніи того же названія.

[2]) Изъ бывшей Эстляндской губерніи.

[3]) Изъ старой губерніи.

скіе магистраты и верхнія расправы. Что же касается верхнихъ земскихъ судовъ, они были образованы во всѣхъ провинціяхъ губерній Костромской, Уфимской и Кавказской; въ Новгородской же губерніи, Вологодской и Пермской только въ главныхъ городахъ, такъ что въ провинціяхъ: Олонецкой, Архангельской, Великоустюженской и Екатеринбургской ихъ не было, равно какъ не было и въ обѣихъ Сибирскихъ губерніяхъ. Фактъ, объясняемый отсутствіемъ дворянства въ этихъ мѣстахъ. Зато въ Тобольской, Иркутской и Астраханской областяхъ были учреждены верхніе и нижніе надворные суды, а въ Якутской пять нижнихъ надворныхъ судовъ по числу уѣздовъ.

Для финансоваго управленія въ областяхъ были образованы областныя казначейства. Въ Кавказской губерніи въ обѣихъ, въ остальныхъ—въ областяхъ не-губернскихъ городовъ, кромѣ Нерчинской, гдѣ областного казначейства не было. Зато въ Нерчинскѣ была образована экспедиція казенной палаты въ составѣ: двухъ совѣтниковъ (одинъ для горныхъ дѣлъ), казначея, двухъ ассессоровъ и секретарей.

Бо́льшія отступленія отъ схемы Учрежденія 1775 г. встрѣчаются въ Колыванской области, которая, какъ указано выше, образовала подъ названіемъ области самостоятельную административную единицу, равную губерніи.

Колыванская область учреждена 1 мая 1775 г. (№ 14.869) изъ земель, принадлежавшихъ Колывано-Воскресенскимъ казеннымъ заводамъ. Въ указѣ объ учрежденіи ея отмѣчается временный характеръ вводимаго устройства. Оно является какъ бы предварительнымъ опытомъ къ введенію вообще въ Сибири Учрежденія 1775 г.

Во главѣ области поставлено Областное Правленіе въ составѣ областного правителя (онъ же начальникъ заводовъ) и 2 совѣтниковъ, дѣйствующее на правахъ губернскаго правленія.

Для финансоваго управленія учреждается Казенный Департаментъ, подъ предсѣдательствомъ поручика областного правителя, въ составѣ директора экономіи, совѣтника и ассессора горныхъ дѣлъ, ассессора и областного казначея. Вѣдѣнію Департамента подлежали казенные заводы, принадлежавшіе Кабинету Ея Величества, и потому Департаментъ подчинялся этому послѣднему во всемъ, что касалось кабинетскихъ доходовъ. Въ остальныхъ же отношеніяхъ онъ подчинялся Сенату.

Приказъ общественнаго призрѣнія учреждался въ области на общемъ основаніи.

Судебными учрежденіями Колыванской области были: вмѣсто двухъ палатъ одинъ Судный Департаментъ въ составѣ предсѣдателя, двухъ совѣтниковъ и двухъ ассессоровъ; затѣмъ совѣстный судъ, верхняя расправа и, вмѣсто губернскаго, областный магистратъ—по Учрежденію 1775 г.

Область дѣлится на уѣзды, 4 или 5 по усмотрѣнію правителя. Въ уѣздахъ вводятся нижнія расправы и нижніе земскіе суды (безъ дворянскихъ засѣдателей).

Въ городахъ—городничіе, магистраты и сиротскіе суды; старосты и словесные суды, а также ратуши въ населенныхъ мѣстахъ, не считающихся городами, остаются на прежнемъ основаніи.

Наконецъ, для надзора полагается областной прокуроръ съ двумя стряпчими.

Особенность составляетъ сохраненіе въ области словесныхъ судовъ для крестьянъ и подсудность всѣхъ мѣстныхъ чиновниковъ, кромѣ правителя, поручика правителя и предсѣдателей, непосредственно Судному Департаменту.

Въ общемъ это устройство напоминаетъ Учрежденіе 1775 г. Не достаетъ главнымъ образомъ дворянскихъ судовъ, уѣздныхъ казначействъ и стряпчихъ.

Въ такомъ видѣ Колыванская область была открыта 19 іюня 1780 г. (№ 15.065) и просуществовала такъ до 6 марта 1783 г., когда была переименована въ губернію (№ 15.679). За эти три года послѣдовало, впрочемъ, одно характерное измѣненіе въ ея устройствѣ. Именно, указомъ 20 октября 1782 г. (№ 15.548) во всѣхъ нижнихъ земскихъ судахъ области было велѣно прибавить по два дворянскихъ засѣдателя изъ отставныхъ оберъ-офицеровъ. Указъ мотивируетъ эту мѣру необходимостью помочь исправникамъ въ управленіи ихъ обширными уѣздами. Но характерно, что указъ предписываетъ «опредѣлить» засѣдателей, что на языкѣ того времени было равносильно назначенію. Между тѣмъ, по Учрежденію, нижній земскій судъ есть выборный органъ; исправника выбираетъ дворянство, а гдѣ его нѣтъ, кандидатовъ въ исправники намѣчаетъ нижняя расправа, т. е. тоже выборное учрежденіе. Положеніе это, очевидно, дѣйствовало и въ Колыванской области. Но по указу 20 октября 1782 г. велѣно опредѣлить въ Колыванскіе нижніе земскіе суды дворянскихъ засѣдателей. Итакъ, въ выборномъ учрежденіи появляются члены по назначенію. Фактъ весьма

характерный, какъ показатель взгляда правительства на служебный характеръ выборныхъ учрежденій.

При преобразованіи Колыванской области въ губернію она получила свой штатъ (№ 15.737) на общемъ основаніи, но съ нѣкоторыми особенностями. Генералъ-губернаторскаго правленія въ этомъ штатѣ нѣтъ—фактъ вполнѣ понятный, т. к. вновь образуемая губернія была соединена съ Иркутскою, гдѣ уже былъ намѣстникъ. Равнымъ образомъ она не получила дворянскихъ сословныхъ судовъ. Взамѣнъ въ ней были учреждены верхній и нижній надворные суды, подобно столичнымъ губерніямъ. Кромѣ того, въ силу мѣстныхъ особенностей въ казенной палатѣ добавлено 3 совѣтника: для горныхъ, таможенныхъ и соляныхъ дѣлъ и 2 ассессора: для горныхъ и соляныхъ дѣлъ. Въ такомъ видѣ эта губернія была открыта 28 іюля 1783 г. (№ 15.857).

Единственною самостоятельною территоріальною единицею, сохранившею названіе области, за преобразованіемъ Колыванской губерніи, осталась область Таврическая. Она была образована главнымъ образомъ изъ земель, пріобрѣтенныхъ послѣ присоединенія Крыма. Въ указѣ объ ея учрежденіи 2 февраля 1784 г. (№ 15.920) оговаривается, какъ и въ отношеніи Колыванской области, что вводимое устройство имѣетъ временный характеръ. Устройство это опредѣляется штатомъ 24 апрѣля 1784 г. (№ 15.989), который, впрочемъ, такъ и остался постояннымъ.

Генералъ-губернаторскаго правленія, какъ и можно было ожидать, Таврическая область не получила. Во главѣ ея былъ поставленъ областной правитель и при немъ 2 совѣтника. Судя по размѣрамъ содержанія (1.800 р. жалованья и 1.200 р. столовыхъ), равнаго губернаторскому, можно предположить, что правитель области соотвѣтствовалъ правителю губерніи. Кромѣ того, въ штатѣ упомянуто областное правленіе, очевидно, замѣняющее губернское.

Всѣ остальныя губернскія и уѣздныя учрежденія введены въ Таврической области на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и въ другихъ губерніяхъ. Только въ казенной палатѣ добавлены по штату два совѣтника: одинъ для таможенныхъ, другой для соляныхъ дѣлъ, да въ судебныхъ учрежденіяхъ назначены переводчики. Областного казначейства и надворныхъ судовъ нѣтъ. Такимъ образомъ, кромѣ названія, строго говоря, эта область ничѣмъ не отличалась отъ губерній, и почему за ней сохранилось иное наименованіе, непонятно. Можно предполагать, что

первоначально, вѣроятно, не надѣялись найти въ Таврической области достаточно подходящихъ элементовъ для замѣщенія выборныхъ должностей. Отчасти это проскальзываетъ въ указѣ 8 февраля 1774 г. (№ 15.925), но, очевидно, опасенія не подтвердились, и 29 января 1787 г. Таврическая область была открыта на общемъ основаніи (№ 16.531). Впрочемъ, косвенное подтвержденіе трудности устроить выборы въ этомъ краѣ можно видѣть изъ того, что Таврическая область была открыта спустя три года послѣ ея учрежденія, хотя это вообще объяснимо сложностью устройства какого бы то ни было управленія новыми землями, гдѣ все приходилось заводить вновь.

Въ связи съ тѣми модификаціями, которымъ подверглась въ отдѣльныхъ губерніяхъ схема Учрежденія 1775 г. при ближайшемъ приложеніи ея на практикѣ, стоятъ измѣненія, внесенныя въ нее законодательствомъ слѣдующихъ лѣтъ. Хотя обзоръ законодательства Екатерины II по мѣстному управленію въ періодъ 1775—1796 г.г. составляетъ предметъ особой главы настоящей работы, но такъ какъ большинство мѣръ этого рода относится къ отдѣльнымъ мѣстностямъ и, несомнѣнно, связано съ практическими потребностями, сказавшимися тотчасъ по введеніи акта 1775 г. въ дѣйствіе, удобнѣе разсмотрѣть ихъ здѣсь, выдѣливъ мѣры общаго характера, которыя являются какъ бы дополненіемъ Учрежденія о губерніяхъ.

Наибольшее количество частичныхъ измѣненій досталось на долю С.-Петербургской губерніи. Обиліе дѣлъ въ столицѣ заставило съ первыхъ же мѣсяцевъ преобразованія усиливать штаты столичныхъ учрежденій и даже создавать до извѣстной степени новыя.

Такъ Петербургскій нижній надворный судъ, въ виду огромнаго скопленія дѣлъ, сперва былъ раздѣленъ на 2 департамента (указъ 28 іюля 1780 г.) [1]), затѣмъ, три года спустя въ немъ былъ добавленъ третій департаментъ (указъ 26 января 1783 г.) [2]), а позднѣе и четвертый (17 января 1796 г.) [3]). По той же причинѣ городовой магистратъ былъ раздѣленъ сперва на 2 департамента (26 января 1783 г.), а потомъ на четыре (27 января 1784) [4]). Въ казенной палатѣ доба-

---

[1]) Полн. Собр. Зак. № 15035.
[2]) П. С. З. № 15.650.
[3]) П. С. З. № 17.428.
[4]) П. С. З. № 15.917.

влена особая горная экспедиція (11 декабря 1781 г.) [1]), учреждена должность городничаго въ Шлиссельбургѣ (1 іюля 1781 г.) [2]) и ратуша въ Софіи (19 мая 1789) [3]). Обилие дѣлъ и ростъ дѣлопроизводства заставилъ увеличить канцелярскія силы. Указомъ 16 февраля 1781 г. въ петербургское губернское правленіе и въ верхній надворный судъ было прибавлено по одному секретарю, а въ приказѣ общественнаго призрѣнія учреждена должность бухгалтера [4]). Позднѣе (16 мая 1796 г.) учреждены должности секретарей городового магистрата и городской думы [5]).

Важнѣйшимъ нововведеніемъ въ Петербургѣ было учрежденіе словесныхъ судовъ. Строго говоря, новизны въ буквальномъ смыслѣ здѣсь не было. Словесные суды существовали въ Россіи съ 1727 г. Учрежденіе 1775 г. упоминаетъ о нихъ вскользь въ ст. ст. 26 и 277, что словесные суды остаются на прежнемъ основаніи. Указы 16 февраля и 2 апрѣля 1781 г. [6]) опредѣляютъ точнѣе положеніе словесныхъ судовъ въ Петербургѣ. Прежде всего въ законѣ подчеркивается тотъ общій мотивъ, которымъ въ сущности вызваны всѣ отмѣченныя выше перемѣны въ столичныхъ мѣстныхъ учрежденіяхъ: словесные суды учреждаются «для облегченія суднымъ мѣстамъ» въ каждой части города. По составу это судъ выборный: словесный судья и два выборныхъ отъ купечества или мѣщанства по выбору «общества гражданъ той части подъ надзираніемъ оберъ-полиціймейстера». Порядокъ выборовъ тотъ же, который принятъ Учрежденіемъ 1775 г., т. е. порядокъ обряда выборовъ въ Коммиссію 1767 г. Судьямъ и выборнымъ полагается жалованье изъ городскихъ средствъ, первымъ по 100, а вторымъ по 60 р. въ годъ. Срокъ выборовъ 1 годъ. Кромѣтого каждому словесному судьѣ придается нѣсколько присяжныхъ добросовѣстныхъ свидѣтелей. Обязанность ихъ, по опредѣленію закона: «свидѣтельствовать, что въ дѣлѣ застали, что видѣли, или что слышали».

Компетенція словеснаго суда обнимаетъ исключительно мелкія гражданскія дѣла, цѣною до 25 руб., и частью третейское разбирательство

---

[1]) Полн. Собр. Зак. № 15.297.
[2]) Тамъ же, № 15.181.
[3]) Тамъ же, № 16.770.
[4]) Тамъ же, № 15.121.
[5]) Тамъ же, № 17.401.
[6]) Тамъ же №№ 15121, 15146.

(«примирить тѣхъ спорящихся, кои словесно просятъ о примиреніи»). При этомъ указъ буквально повторяетъ правила Учрежденія о совѣстномъ судѣ («1. Доставить обѣимъ сторонамъ законную, честную и безтяжебную жизнь. 2. Злобы, распри и ссоры прекратить. 3. Доставить каждому ему принадлежащее»). Судопроизводство исключительно устное, съ записью рѣшенія въ книгу. Рѣшеніе обязательно должно быть постановлено въ тотъ же день, когда явятся тяжущіеся; отсрочка дается только въ случаѣ необходимости навести справки, но не дальше какъ на три дня; иначе судьямъ грозитъ штрафъ въ размѣрѣ мѣсячнаго жалованья. Засѣданія словеснаго суда ежедневныя, кромѣ праздниковъ, отъ 9 ч. утра до 12 ч. дня. Апелляціи на рѣшенія словеснаго суда нѣтъ. Въ случаѣ недовольства рѣшеніемъ, тяжущимся предоставляется заявить объ этомъ словесному суду и начинать новое дѣло въ другомъ судебномъ мѣстѣ. Если же самъ словесный судъ затрудняется рѣшить дѣло, онъ можетъ просить указаній у городового магистрата и далѣе у губернскаго магистрата или у губернскаго правленія.

Исполненіе рѣшеній словеснаго суда возлагается на мѣстнаго пристава. Черезъ него же тяжущіеся вызываются къ суду, причемъ отвѣтчикъ обязанъ явиться на слѣдующій день [1]).

Аналогичные факты встрѣчаются и въ другихъ губерніяхъ. Въ Москвѣ въ нижнемъ надворномъ судѣ былъ прибавленъ новый департаментъ 7 октября 1785 г. [2]), спустя всего три года послѣ преобразованія. Одновременно пришлось добавить одного секретаря въ губернское правленіе, потомъ двухъ секретарей въ палату уголовнаго суда

---

[1]) Предположеніе воспользоваться словесными судами при реформѣ судоустройства было высказано задолго до 1775 г. Сохранилось представленіе четырехъ губернаторовъ (Маслова, Бекетова, Щербинина и Квашнина-Самарина) отъ 6 февраля 1768 г., гдѣ между прочимъ проводится мысль—устроить въ городахъ „скорорѣшительные“ суды „для всякаго званія людей“. Ограниченіе компетенціи существующихъ словесныхъ судовъ исключительно дѣлами одного купечества вызываетъ, по ихъ мнѣнію, необходимость создать такой же судъ для всѣхъ обывателей. Поэтому губернаторы проектируютъ учредить словесные суды для всѣхъ обывателей при каждой губернской канцеляріи, въ составѣ судьи и двухъ подъячихъ съ жалованьемъ по губернскому штату. Проектъ этотъ не осуществился при реформѣ 1775 г., но идея сдѣлать словесные суды низшею инстанціею получила частичное примѣненіе въ 1781 г. при преобразованіи словесныхъ судовъ въ С.-Петербургѣ. (Госуд. Арх. разр. XVI, д. № 374).

[2]) П. С. З. № 16.272.

(указы 22 ноября 1791 г. и 13 мая 1794 г.) [1]). Въ Екатеринославской и частью въ Пермской губерніяхъ въ нижнихъ земскихъ судахъ, въ виду обширности уѣздовъ, увеличили количество засѣдателей [2]). Въ Черниговской, Кіевской и Новгородъ-Сѣверской губерніяхъ было увеличено количество нижнихъ расправъ [3]). Въ Казанской губерніи пришлось учредить 7 іюля 1793 г. магистратъ въ г. Чистополѣ [4]). Въ Екатеринославской и Вознесенской казенныхъ палатахъ указомъ 1 декабря 1795 г. учреждены особыя воинскія экспедиціи для завѣдыванія хлѣбными сборами для войскъ [5]). Въ Вознесенской губерніи возникло новое учрежденіе—межевая экспедиція при намѣстническомъ правленіи [6]). То же самое произошло въ Новгородской губерніи, гдѣ была устроена особая канцелярія «для исправленія дѣлъ по водянымъ коммуникаціямъ» [7]).

Значительная часть дополненій и отступленій отъ схемы Учрежденія 1775 г. вызывалась чисто мѣстными особенностями. Рѣзче всего это сказалось, конечно, на окраинахъ и въ привилегированныхъ губерніяхъ. Въ Пермской губерніи пришлось считаться съ необходимостью завести особое управленіе для казенныхъ горныхъ промысловъ и заводовъ и съ положеніемъ крѣпостныхъ крестьянъ, приписанныхъ къ частнымъ заводамъ. Отсюда указъ 30 января 1781 г., изданный одновременно со штатами Пермскаго намѣстничества, какъ бы въ дополненіе штатовъ [8]). Казенные промыслы и заводы подчинены казенной палатѣ. Для ближайшаго же завѣдыванія ими учреждаются особые пристава съ помощниками и канцелярскими служителями, но исключительно съ административной властью. Въ судебныя дѣла имъ категорически воспрещено вмѣшиваться. Дальнѣйшую разработку подробностей и составленіе штата горнаго управленія въ Пермской губерніи указъ поручаетъ намѣстнику совмѣстно съ бергъ-коллегіею.

Въ губерніяхъ Малороссійскихъ: Кіевской, Черниговской и Нов-

---

[1]) П. С. З. №№ 16.999 и 17.202.

[2]) Указы 5 августа 1786 г. (П. С. З. № 16.422) и 3 сентября 1784 г. (П. С. З № 16.052).

[3]) Указъ 7 октября 1785 г. (П. С. З. № 16.274).

[4]) П. С. З. № 17.139.

[5]) П. С. З. № 17.413.

[6]) Указъ 20 августа 1796 г. № 17.502.

[7]) Указъ 9 января 1783 г. № 15.628.

[8]) П. С. З. № 15.115.

городъ-Сѣверской хотя и были введены учрежденія 1775 г., но особымъ указомъ 26 октября 1781 г. было оговорено, что «присутственныя мѣста долженствуютъ, конечно, употреблять тѣ же права, кои и до сего тамъ употреблены были, до изданія лучшихъ и достаточнѣйшихъ» [1]).

Въ Выборгской губерніи при введеніи учрежденій 1775 г. не оказалось достаточнаго числа дворянъ. Поэтому указомъ 18 октября 1783 г. было разрѣшено замѣстить всѣ выборныя должности дворянами другихъ губерній, а дворянскую опеку составить изъ уѣзднаго судьи и засѣдателей, но безъ предводителей. Кромѣ того временно, «до будущаго Нашего усановленія о порядкѣ и благочиніи сельскомъ», разрѣшено сохранить въ каждомъ приходѣ (кирхшпилѣ) для полицейскихъ обязанностей шведскую должность ландсмана [2]).

Въ той же Выборгской губерніи мы наталкиваемся на явленіе, аналогичное Малороссіи. Указомъ 25 сентября 1763 г. и 19 февраля 1779 г. [3]) въ Выборгской губерніи было принято къ руководству шведское уложеніе 1736 г. и дѣйствіе его распространено на Лифляндію и Эстляндію. Съ введеніемъ же въ Остзейскихъ провинціяхъ и въ Выборгской губерніи Учрежденія 1775 г. возникъ рядъ спорныхъ вопросовъ. Поэтому особымъ указомъ 9 октября 1784 г. [4]) было велѣно держаться такого порядка: шведскіе законы должны играть вспомогательную роль; гдѣ не хватаетъ постановленій Учрежденія 1775 г., тамъ надлежитъ примѣнять шведское уложеніе. Дѣйствіе этого правила было распространено на Выборгскую, Ревельскую и Рижскую губерніи.

Изъ другихъ отступленій отъ общей схемы мѣстныхъ учрежденій въ двухъ послѣднихъ губерніяхъ можно отмѣтить учрежденіе въ Рижскомъ губернскомъ правленіи должности особаго нѣмецкаго секретаря съ канцелярскими чинами [5]), учрежденіе особаго совѣстнаго суда на островѣ Эзелѣ [6]) и перенесеніе одной изъ двухъ положенныхъ по штату Ревельской губерніи нижнихъ расправъ, въ виду малочисленности свободнаго сельскаго населенія, въ Рижскую губернію [7]).

---

[1]) П. С. З. № 15.265.
[2]) П. С. З., № 15.850.
[3]) П. С. З. № 11 936 и 14 842.
[4]) П. С. З. № 16.077.
[5]) Указъ 14 ноября 1783 г. (П. С. З. № 15.873).
[6]) Указъ 1 января 1784 г. (П. С. З. (№ 15.902).
[7]) Указъ 20 апрѣля 1784 г. (П. С. З. № 15.987).

Въ заключеніе скажемъ нѣсколько словъ о церемоніальной сторонѣ открытія новыхъ учрежденій. Любовь къ декораціямъ, къ пышнымъ торжествамъ, церемоніалы, велерѣчивыя привѣтствія—слабость XVIII-го вѣка, въ особенности эпохи Екатерины II. Внѣшности придавали врядъ-ли не столько же значенія, сколько и внутреннему содержанію. Введеніе въ дѣйствіе Учрежденія о губерніяхъ дало подходящій поводъ для разныхъ торжествъ. И дѣйствительно, судя по дошедшимъ до насъ даннымъ, можно видѣть, что открытіе новыхъ учрежденій было повсюду обставлено съ надлежащей помпой. Помимо извѣстныхъ «Записокъ» Болотова и «Дѣяній Екатерины II» Колотова, сохранились подробныя описанія церемоній открытія ряда губерній: Полоцкой, Могилевской [1]), Нижегородской, Курской, С.-Петербургской, Харьковской [2]), Вятской, Симбирской, Пермской, Новгородъ-Сѣверской [3]), Брацлавской [4]), Волынской, Подольской [5]), Архангельской [6]) и Ярославской [7]). Всѣ они происходили приблизительно по одному образцу. Къ назначенному сроку въ губернскій городъ съѣзжалось дворянство. Каждый пріѣхавшій заявлялъ о себѣ предводителямъ, которые составляли списки и представляли ихъ намѣстникамъ. Церемонія начиналась съ торжественнаго богослуженія, сопровождавшагося проповѣдью. Въ церкви же читался манифестъ Учрежденія и указъ объ учрежденіи даннаго намѣстничества. Затѣмъ приводились къ присягѣ вновь назначенные чины. На слѣдующій день въ общемъ собраніи у намѣстника происходило чтеніе Учрежденія. На третій день назначались выборы. Выборы продолжались иногда нѣсколько дней. По мѣрѣ выборовъ намѣстники утверждали выбранныхъ должностныхъ лицъ и приводили ихъ къ присягѣ. Когда выборы были окончены, опять происходило торжественное богослуженіе, освящались новыя присутственныя мѣста и открывались ихъ засѣданія. Церемонія открытія завершалась праздникомъ у намѣстника.

[1]) Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн. № 4.163, листы: 64 и 81.

[2]) Тамъ же, кн. № 4.222, листы: 110, 139, 434, 756.

[3]) Тамъ же, кн. № 4.240, листы: 1, 20, 46, 346.

[4]) Тамъ же, кн. № 4.799, листъ 329.

[5]) Тамъ же, кн. № 4.762, листы: 542, 556.

[6]) Тамъ же, кн. № 6.578, листы: 22—25.

[7]) Описаніе церемоніи открытія Ярославскаго намѣстничества находится въ одной изъ рукописей, хранящихся въ церкви Св. Николая Чудотворца въ г. Ярославлѣ, подъ названіемъ „Церковный лѣтописецъ". (Объ этомъ см. брошюру священника Д. Предтеченскаго, „Храмы Николо-Мельницкаго прихода въ Ярославлѣ" 1908 г.).

Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ населеніе было неоднородное, богослуженіе совершалось не только въ православныхъ храмахъ, но и въ иновѣрческихъ, причемъ проповѣдь и присяга происходила на соотвѣтствующемъ языкѣ.

Открытіе уѣздныхъ учрежденій шло приблизительно такимъ же порядкомъ, но, конечно, съ меньшею торжественностью. Въ уѣздные города посылались для этого вице-губернаторы и пресѣдатели палатъ.

Обо всѣхъ подробностяхъ открытія новыхъ учрежденій намѣстники доносили Екатеринѣ. Нѣкоторые изъ нихъ посылали ежедневно рапорты о томъ, что сдѣлано втеченіе дня. Другіе, наоборотъ, ограничивались общимъ описаніемъ. Но, очевидно, Екатерина очень интересовалась ходомъ дѣла, такъ какъ иначе въ рапортахъ и описаніяхъ не упоминались бы самыя мелкія подробности.

Рапорты намѣстниковъ чрезвычайно любопытны въ томъ отношеніи, что они рисуютъ яркую картину фактическаго примѣненія акта 7 ноября 1775 г. на практикѣ. Тутъ же при первомъ столкновеніи съ дѣйствительностью возникаетъ рядъ вопросовъ по поводу неясностей въ законѣ и тѣхъ способовъ, помощью которыхъ дѣятели эпохи выходили изъ затрудненій. Наиболѣе подробны рапорты Кречетникова. По поводу только одной церемоніи открытія Калужской губерніи онъ прислалъ ихъ 7. Рядомъ съ мелочными подробностями чисто внѣшняго церемоніальнаго характера онъ доносилъ и о серьезныхъ вопросахъ. Такъ въ Тулѣ предводители хотѣли примѣнить къ дворянскимъ выборамъ цензъ, введенный Сиверсомъ въ Твери. Дворянство протестовало, опираясь на отсутствіе указаній на цензъ въ Учрежденіи, и Кречетниковъ поддержалъ дворянъ. Едва устроивъ порученныя ему губерніи, онъ широко воспользовался предоставленнымъ намѣстникамъ по Учрежденію правомъ иниціативы. Примѣненіе новыхъ штатовъ на практикѣ сразу же доказало ихъ недостатки. Кречетниковъ находилъ, что самою слабою стороною штатовъ являются низкіе оклады жалованья и малое количество канцелярскихъ силъ. Поэтому онъ почти сейчасъ же вошелъ съ представленіемъ объ увеличеніи штатовъ и просилъ прибавки въ 3000 р. Кромѣ того онъ проектировалъ учрежденіе въ казенной палатѣ счетной экспедиціи; взамѣнъ того Кречетниковъ предлагалъ отмѣнить жалованье всѣмъ членамъ присутственныхъ мѣстъ отъ городского населенія. (Члены отъ дворянства въ его губерніяхъ содержались на добровольныя дворянскія складки) [1].

[1]) Госуд. Арх. разр. XVI, № 729.

Донесенія другихъ намѣстниковъ менѣе подробны; тѣмъ не менѣе и имъ приходилось постоянно входить въ Сенатъ и къ Государынѣ съ представленіями о разъясненіи разныхъ спорныхъ случаевъ и испрашивать дополнительныхъ указаній по поводу неясностей въ законѣ [1]). Екатерина живо интересовалась ходомъ реформы. Даже когда большинство губерній уже было преобразовано, 24 августа 1783 г. былъ изданъ указъ, который предписывалъ намѣстникамъ по два раза въ мѣсяцъ доставлять ей вѣдомости о состояніи губерній [2]). Кромѣ того ежегодно Екатеринѣ представлялись подробнѣйшія статистическія таблицы о движеніи дѣлъ по всѣмъ центральнымъ и мѣстнымъ учрежденіемъ каждаго намѣстничества. При этомъ въ таблицахъ не только указывалось количество дѣлъ, но и свѣдѣнія о посѣщеніи засѣданій членами присутственныхъ мѣстъ втеченіе года, съ объясненіемъ причинъ отсутствія [3]).

Бросая общій взглядъ на введеніе въ дѣйствіе Учрежденія о губерніяхъ, мы можемъ отмѣтить въ немъ ту же черту, которая красною нитью проходитъ черезъ весь процессъ созданія этого акта. Какъ самое Учрежденіе не было плодомъ кабинетной работы, продуктомъ отвлеченнаго творчества, такъ и введеніе его въ жизнь не было ломкой сложившагося ея уклада, не сопровождалось насильемъ надъ окружающей дѣйствительностью. Екатерина до конца осталась на той же почвѣ компромисса своихъ и чужихъ идей и требованій практической жизни, на которую она встала въ самомъ началѣ, когда только что зарождалось Учрежденіе.

Актъ 7 ноября 1775 г. открываетъ достаточно простора, чтобы его можно было приспособить къ различнымъ мѣстнымъ условіямъ. На практикѣ этого оказалось однако же мало. И Екатерина, не смущаясь, допускаетъ различныя отступленія отъ только что ею самой созданнаго закона, лишь бы ввести его въ жизнь. Ни разу ни въ одной губерніи не было случая, чтобы она не уступила передъ практическими затрудненіями въ ущербъ стройности новыхъ учрежденій. Гдѣ нѣтъ дворянства, она отбрасываетъ учрежденія, созданныя для этого сословія; гдѣ нѣтъ свободныхъ крестьянъ, тамъ не вводится учрежденій крестьян-

[1]) Донесенія намѣстниковъ въ Госуд. Арх. разр. XVI, д. № 588—1014.
[2]) Полн. Собр. Зак № 15.821.
[3]) Госуд. Арх. разр. XVI, д. № 386.

скихъ. Нельзя произвести въ данномъ мѣстѣ выборовъ, она охотно соглашается замѣнить ихъ назначеніемъ. Въ другомъ мѣстѣ надо усилить нормальный штатъ, она идетъ и на это. Дошло до того, что, какъ указано выше, цѣлыя намѣстничества получили особое устройство, далеко не сходное съ Учрежденіемъ (напр. въ Колыванской области). Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ эта уступчивость передъ практическими затрудненіями нарушала не только внѣшнюю форму, но даже шла въ ущербъ духу Учрежденія. Таково было отмѣченное еще А. Д. Градовскимъ назначеніе съ первыхъ же шаговъ реформы одного намѣстника въ двѣ, даже въ три губерніи. Это отступленіе вѣрнѣе всего объясняется исключительно недостаткомъ подходящихъ кандидатовъ, т. е. соображеніями чисто практическими. Екатерина была вынуждена на эту уступку и, очевидно, предпочла поручить реформу меньшему числу болѣе даровитыхъ сотрудниковъ, чѣмъ выдержать первоначальный планъ и назначить повсюду намѣстниковъ, хотя бы и считала большинство изъ нихъ мало пригодными для дѣла. Это отступленіе было чревато послѣдствіями, какъ справедливо указалъ А. Д. Градовскій, но они были внѣ воли Екатерины. Во всякомъ случаѣ, даже въ этомъ коренномъ вопросѣ она не постѣснялась пойти на уступки.

Цѣль Екатерины была ясна: надо было создать мѣстное управленіе, и если выработанная ею схема провинціальныхъ учрежденій оказывалась не вездѣ пригодной, ее слѣдовало измѣнять, примѣняясь къ мѣстнымъ условіямъ, лишь бы создать что-нибудь похожее на провинціальную администрацію. Отъ этой цѣли она не отступаетъ до конца. Отсюда извѣстная пестрота учрежденій, которая въ особенности замѣтна на окраинахъ.

Екатерину это не смущаетъ. Въ 1775 г. это не Екатерина-философъ на тронѣ, для котораго Россія—tabula rasa, гдѣ можно производить какіе угодно опыты примѣненія отвлеченныхъ теорій и идей. Теперь это Екатерина-практикъ, для котораго выше всего потребности окружающей дѣйствительности. Нѣтъ нужды, что стройная схема учрежденій пострадаетъ отъ безчисленныхъ измѣненій при введеніи закона въ жизнь. Она уже и такъ пострадала по мѣрѣ того, какъ первоначальныя идеи реформы принимали конкретную форму закона. Дальше больше—стройность и схематичность должны уступить передъ житейскими потребностями; зато тѣмъ крѣпче будетъ самое зданіе новыхъ учрежденій.

Другая черта, которая рѣзко бросается въ глаза при изученіи процесса введенія въ жизнь Учрежденія 1775 г.—это рѣдкое по своему единодушію сочувствіе всего общества новому закону. Врядъ-ли можно указать въ русской исторіи до 1775 г. другой законодательный актъ, который былъ бы встрѣченъ населеніемъ съ такимъ же восторгомъ. Пресловутый манифестъ Петра III о вольности дворянской касался только одного сословія. Учрежденіе о губерніяхъ распространялось на всѣ классы. Оно было отвѣтомъ на пожеланія сословій, высказанныя на послѣднемъ земскомъ соборѣ въ коммиссіи 1767 г., и населеніе оцѣнило этотъ шагъ правительства, довольное тѣмъ, что его слова не пропали даромъ. Истинное значеніе Учрежденіе 1775 г. не скоро сдѣлалось понятнымъ. Доля участія въ мѣстномъ управленіи, которую получили отдѣльныя сословія, казалась важнымъ пріобрѣтеніемъ. Отсюда всеобщій восторгъ и рвеніе къ службѣ, которымъ ознаменовалось повсюду открытіе новыхъ учрежденій. Настроеніе, несомнѣнно, было нѣсколько подогрѣто тою торжественностью, съ которою вводился новый законъ. Сподвижники Екатерины умѣли пользоваться ея уроками. Но у насъ имѣется достаточно и оффиціальныхъ, и частныхъ свидѣтельствъ, чтобы судить о томъ подъемѣ общественнаго духа, которымъ сопровождалась реформа. Населеніе разсматривало Учрежденіе 1775 г. если не какъ свою собственную работу, то, во всякомъ случаѣ, какъ такой актъ, который былъ созданъ подъ вліяніемъ высказанныхъ имъ мнѣній и пожеланій.—Общество и правительство, казалось, подали другъ другу руку въ этомъ вопросѣ. Отсюда единодушіе и желаніе совмѣстными усиліями провести новый законъ въ жизнь.

Третья черта, которую необходимо отмѣтить въ этомъ процессѣ—это колоссальная работа сподвижниковъ Екатерины во время реформы. Современное состояніе архивныхъ матеріаловъ не даетъ намъ возможности опредѣлить степень участія ихъ въ работѣ по составленію самаго акта 7 ноября 1775 г. Въ своемъ мѣстѣ отмѣчены тѣ указанія рукописей, по которымъ мы можемъ судить объ участіи нѣкоторыхъ лицъ въ созданіи Учрежденія: Завадовскій, Сиверсъ, быть можетъ Десницкій—вотъ, кто, повидимому, помогалъ Екатеринѣ. Зато тѣмъ рѣзче и рельефнѣе выступаетъ дѣятельность тѣхъ, на чью долю выпала едва-ли не труднѣйшая часть реформы—проведеніе ея въ жизнь. Написать законъ всегда легче, чѣмъ дать ему практическое примѣненіе. Считаясь съ тогдашнимъ отсутствіемъ путей сообщенія, разбросанностью населенія на

огромныхъ пространствахъ, недостаткомъ людей и денежныхъ средствъ, нельзя не признать, что на долю проводниковъ реформы выпала задача огромной трудности. Получая указъ о своемъ назначеніи, каждый изъ нихъ ѣхалъ какъ бы во вновь открытую землю. Надо было вводить новую систему управленія, не зная хорошенько границъ подвластной территоріи, не имѣя статистическихъ данныхъ о населеніи. Карты и цифровыя данныя, которыми Екатерина снабжала намѣстниковъ, зачастую не сходились съ дѣйствительностью или давали самыя элементарныя свѣдѣнія. Работу приходилось начинать съ азовъ: объѣхать свои владѣнія и прежде всего установить границы; а какъ было это сдѣлать, когда въ иныя мѣста сплошь и рядомъ не было проѣзжихъ дорогъ. Между тѣмъ надо было ввести и внутреннее дѣленіе губерніи, распредѣлить населеніе по уѣздамъ, устроить города. Наверху въ Петербургѣ, казалось легко назначать уѣзды, указывать, гдѣ основывать города, снабжать ихъ гербами и т. д. Внизу, въ глубокой провинціи, вновь открытые города зачастую оказывались простыми деревушками, гдѣ жителей не хватало, чтобы заполнить всѣ присутственныя мѣста. Другой вопросъ первостепенной важности—кѣмъ наполнить новыя учрежденія. Выше было отмѣчено, сколько осложненій было связано съ личнымъ составомъ. Несомнѣнно, подъемъ общественнаго духа и сочувствіе общества дѣлу реформы облегчили задачу намѣстниковъ. Но это не исключаетъ ихъ личной работы. Далеко не вездѣ въ средѣ сословій нашлось достаточное количество людей, годныхъ для службы. Кромѣ того надо было найти еще массу канцелярскихъ и приказныхъ, количество которыхъ возросло непомѣрно. Подготовка выборовъ, руководство ими, выборъ кандидатовъ на должности, замѣщаемыя по назначенію, направленіе дѣятельности новыхъ учрежденій—все это лѣгло свою тяжестью на намѣстниковъ. Въ особенности это тяжело было вначалѣ. Выше, при анализѣ Учрежденія были отмѣчены его недостатки: неопредѣленность постановленій, недоговоренность, пробѣлы, противорѣчія. На практикѣ все это сказалось сейчасъ же. Множество мелкихъ и крупныхъ вопросовъ возникало на каждомъ шагу; ихъ надо было рѣшать сейчасъ же, такъ какъ новыя учрежденія начали функціонировать съ момента открытія, а старыхъ или не было, или они были упразднены. Времени изучить новый законъ, освоиться съ новыми порядками дано не было. Этой роскоши тогда не знали. Провизорнаго порядка, переходныхъ мѣръ не было установлено. Старымъ учрежденіямъ велѣно закончить дѣла,

какія можно, а остальныя передать въ новыя—вотъ и все. Съ современной точки зрѣнія положеніе было невозможное. Самъ авторъ реформы—Екатерина признавала, что Учрежденіе не докончено, и тѣмъ не менѣе рѣшилась ввести его въ дѣйствіе. По своему она была права: вопросы мѣстнаго управленія слишкомъ наболѣли, чтобы можно было медлить рѣшеніемъ. Быть можетъ, она надѣялась на своихъ сподвижниковъ. Назначивъ передовыхъ дѣятелей эпохи намѣстниками, она поручила имъ фактически докончить то, что было начато ею. Обширныя полномочія открывали для нихъ широкое поле дѣятельности. Екатерина никогда не настаивала на буквальномъ исполненіи своего Учрежденія. Авторскаго самолюбія у нея въ этомъ отношеніи не было, и она охотно шла на уступки. Впрочемъ, врядъ ли она могла поступить иначе. Если бы роль намѣстника была точно очерчена закономъ, приходилось бы настаивать на извѣстныхъ рамкахъ, но тогда чѣмъ бы замѣнились пробѣлы Учрежденія? На практикѣ эти пробѣлы восполнялись дѣятельностью намѣстниковъ. А если бы ея не было, или, вѣрнѣе, она была бы связана узкими рамками закона, тогда, вѣроятно, пришлось бы отложить реформу еще на десять лѣтъ.

Намѣстники широко пользовались своими правами. Бытовая сторона ихъ дѣятельности еще не достаточно освѣщена въ нашей литературѣ. Между тѣмъ, именно здѣсь, въ мелочахъ повседневной жизни ярче и рельефнѣе выступаетъ вся та масса труда и энергіи, которую приходилось имъ затрачивать при осуществленіи широкихъ замысловъ своей повелительницы. Необходимо отмѣтить также ту быстроту, съ которою совершалось преобразованіе. Въ среднемъ на устройство цѣлой губерніи приходилось примѣрно полгода. Эта поразительная даже для нашего времени скорость всецѣло объясняется энергіею намѣстниковъ. Екатеринѣ не приходилось ихъ торопить. Дружною совмѣстною работою правительства и общества дѣло реформы было закончено въ 10 лѣтъ. Большинство губерній было преобразовано къ 1785 г., т. е. ко времени изданія жалованной граматы дворянству и городового положенія. Почва для второй половины реформы мѣстнаго управленія—для устройства сословнаго самоуправленія—была готова. Этимъ въ значительной мѣрѣ объясняется ея успѣхъ. Почти двадцатилѣтній опытъ участія дворянства въ выборахъ и десятилѣтняя дѣятельность намѣстниковъ по укрѣпленію началъ Учрежденія о губерніяхъ облегчили проведеніе въ жизнь жалованной граматы 1785 г.

ГЛАВА V.

Законодательство Екатерины II по мѣстному управленію послѣ реформы 1775 г.

Изданіемъ Учрежденія о губерніяхъ Екатерина положила краеугольный камень задуманной ею реформы мѣстнаго управленія. Это былъ первый шагъ къ осуществленію намѣченныхъ преобразованій. Отправляя Учрежденіе въ Сенатъ, Екатерина прямо высказала мысль, что она не считаетъ работу законченной «Къ симъ учрежденіямъ,—читаемъ въ ея оффиціальной запискѣ,—еще не дописаны: порядокъ производства уголовнаго суда, уставъ казенной палаты, наказъ экономіи директору» [1]). И втеченіе цѣлаго десятилѣтія послѣ выхода въ свѣтъ Учрежденія о губерніяхъ продолжается непрерывная законодательная дѣятельность по мѣстному управленію. Между 1775 и 1780 г. г. издается рядъ мелкихъ законодательныхъ актовъ, частью относящихся къ примѣненію Учрежденія въ отдѣльныхъ губерніяхъ, частью направленныхъ къ пополненію его пробѣловъ, сказавшихся на практикѣ. Въ 1780—1782 г.г. выходитъ рядъ обширныхъ узаконеній по вопросамъ финансоваго управленія. Въ томъ же 1782 г. издается Уставъ благочинія и, наконецъ, въ 1785 г. Жалованная грамата дворянству, Городовое положеніе и Ремесленное положеніе.

Десятилѣтіе 1775—1785 г.—это эпоха Екатерининскихъ реформъ. До него идетъ подготовка задуманныхъ преобразованій; послѣ 1785 г. издаются отрывочные акты, относящіеся уже къ введенію только что созданныхъ учрежденій въ жизнь. Вниманіе правительства отвлечено въ это время въ другую сторону—въ область внѣшней политики; внутреннему управленію оно удѣляетъ только досуги, не задаваясь больше широкими планами и ограничиваясь исключительно исправленіемъ и дополненіемъ того, что оно сдѣлало раньше.

Важнѣйшими законодательными актами Екатерининскаго царствованія въ области мѣстнаго управленія послѣ 1775 г. являются Жалованная грамата дворянству и Городовое положеніе 1785 г. Оба они со-

[1]) Моск. Арх. Мин. Юст., д. Сената, кн. № 4052, листъ 158.

ставляютъ какъ бы вторую половину реформы. Учрежденіе 1775 г. только отчасти коснулось мѣстнаго самоуправленія. Центръ тяжести его въ реформѣ общей администраціи и суда. Завершеніе реформы мѣстнаго управленія въ широкомъ смыслѣ произошло въ 1785 г., когда были созданы органы дворянскаго и городского самоуправленія. Въ промежуткѣ было дополнено преобразованіе двухъ отраслей спеціальнаго управленія. финансоваго и полицейскаго. Такимъ образомъ, если считать еще и проектъ жалованной граматы свободнымъ сельскимъ обывателямъ [1]), гдѣ намѣчались основы сельскаго самоуправленія, получается въ общемъ довольно стройная картина общей реформы всего мѣстнаго управленія. Администрація общая, управленіе спеціальное—финансовое и полицейское, судъ, самоуправленіе дворянское, городское и сельское—все это подверглось коренному преобразованію въ періодъ 1775—85 г.

Изслѣдованіе Екатерининской реформы мѣстнаго самоуправленія и подробностей реформы судоустройства, а также управленія финансоваго и полицейскаго не входитъ въ задачу настоящей работы. Каждая изъ этихъ реформъ можетъ составить предметъ самостоятельнаго труда [2]).

Поэтому настоящій очеркъ ограничивается обзоромъ законодательства Екатерины II послѣ 1775 г. по мѣстному управленію въ узкомъ смыслѣ.

Наибольшее вниманіе правительства привлекало управленіе финансами. Въ упомянутой выше запискѣ Екатерины, при которой было прислано въ Сенатъ Учрежденіе 1775 г., встрѣчается указаніе, что въ дополненіе къ Учрежденію будетъ изданъ особый наказъ казенной палатѣ. Это было исполнено спустя шесть лѣтъ: 24 марта 1781 г. вышло «Наставленіе для Казенныхъ Палатъ» [3]). Кромѣ того за время съ 1775 по 1782 г. былъ изданъ рядъ другихъ обширныхъ законодательныхъ актовъ, относящихся къ финансовому управленію.

---

[1]) Напечатана впервые и отчасти обслѣдована Вешняковымъ въ Сборникѣ Русс. Ист. Общ., т XX.

[2]) Отчасти это уже выполнено. Реформа дворянскаго самоуправленія обслѣдована въ трудахъ Романовича-Славатинскаго, Порай-Кошица, Яблочкова, бар. Корфа и др. Городская реформа разработана Дитятинымъ, а въ послѣднее время Кизеветтеромъ („Городовое Положеніе Екатерины II 1785 г.“ 1909 г.). Финансовому управленію Екатерины II посвященъ одинъ изъ послѣднихъ трудовъ Чечулина („Очерки по исторіи русскихъ финансовъ въ царствованіе Екатерины II“ 1906 г.), полицейское затронуто въ изслѣдованіи Тарасова — „Исторія русской полиціи и ея отношеніе къ юстиціи“ Юрид Вѣстн. 1884 г.). Не посчастливилось только мѣстной администраціи. Учрежденіе о губерніяхъ до сихъ поръ не было предметомъ особаго изслѣдованія.

[3]) П. С. З. № 15141.

Прежде всего, спустя три мѣсяца послѣ изданія Учрежденія о губерніяхъ, когда только еще начались работы по образованію мѣстнаго управленія, особымъ указомъ 18 февраля 1776 г было велѣно, не дожидаясь повсемѣстнаго введенія Учрежденія въ дѣйствіе назначить во всѣхъ губерніхъ, провинціяхъ и городахъ губернскихъ и уѣздныхъ казначеевъ [1]). Впрочемъ, это распоряженіе не касалось Малороссіи, Бѣлоруссіи, Сибири и Остзейскихъ провинцій. Казначеямъ велѣно было функціонировать на основаніи постановленій Учрежденія 1775 г., съ тѣми отступленіями, которыя вызывались, такъ сказать, естественной необходимостью. Напр., по Учрежденію казначеи подчинены казеннымъ палатамъ; но такъ какъ палатъ въ большинствѣ губерній еще не было, казначеевъ пришлось подчинить губернскимъ канцеляріямъ; точно также обязанности губернаторовъ по отношенію къ казначействамъ въ провинціяхъ были возложены временно на воеводъ.

Указъ этотъ носитъ временный характеръ: очевидно, недостатки мѣстнаго управленія рѣзче всего чувствовались въ области управленія финансоваго, и приходилось принимать экстренныя мѣры, чтобы его упорядочить.

Слѣдующею болѣе крупною мѣрою въ этой области было учрежденіе въ обѣихъ столицахъ въ 1780 г. сперва особыхъ казначействъ для остаточныхъ суммъ, а потомъ казначействъ штатныхъ или государственныхъ.

Казначейства для остаточныхъ суммъ учреждены указомъ 4 августа 1780 г. [2]). Обязанности ихъ сводятся къ завѣдыванію денежными суммами, которыя получаются: 1) въ видѣ остатковъ отъ расходовъ по смѣтнымъ ассигнованіямъ, 2) въ видѣ остатковъ отъ расходовъ временныхъ, 3) отъ новыхъ доходовъ, которые откроются, и 4) отъ увеличенія доходовъ существующихъ.

Казначейства штатныя учреждены 24 октября 1780 г. [3]). Ихъ обязанность—вѣдать исключительно штатные расходы, за исключеніемъ расходовъ на армію и флотъ и расходовъ кабинета Ея Величества. Подъ штатными расходами, какъ видно изъ п. 2 указа 24 октября 1780 г., разумѣлись всѣ расходы, имѣющіе, по современной терминологіи, легальный титулъ, штатъ или указъ. Этимъ расходамъ указъ

[1]) П. С. З. № 14.435.
[2]) П. С. З. № 15.039.
[3]) П. С. З. № 15.075.

повелѣваетъ составить постоянную общую роспись, съ указаніемъ, какіе изъ нихъ производить изъ Петербургскаго и какіе изъ Московскаго казначейства. Остатки же велѣно передавать въ казначейства для остаточныхъ суммъ.

Составъ всѣхъ четырехъ казначействъ приблизительно одинаковый: управляющій (V-го класса), товарищъ управляющаго (VI-го класса, въ штатныхъ казначействахъ), казначей (VII-го класса), секретарь, 4 присяжныхъ, камериръ въ штатныхъ и бухгалтеръ въ остаточныхъ казначействахъ, его помощникъ и канцелярскіе.—Оба указа очень подробно останавливаются на дѣятельности казначействъ. Нормы организаціонныя перемѣшаны въ нихъ съ инструкціонными Послѣднія представляютъ собою дополненіе и развитіе правилъ Учрежденія 1775 г. о храненіи денежной казны. Оба указа категорически предписываютъ руководствоваться соотвѣтствующей главой Учрежденія Учрежденіемъ казначействъ открывается рядъ законодательныхъ актовъ, относящихся къ финансовому управленію. Спустя пять мѣсяцевъ—24 марта 1781 г. издается «Наставленіе для производства дѣлъ въ казенныхъ палатахъ» [1]). Въ слѣдующемъ 1782 году, указами 7 января [2]) и 15 февраля [3]), въ казенныхъ палатахъ создаются новыя экспедиціи: счетныя и по винной и соляной части, 10 марта издается «Наставленіе экспедиціи по винной и соляной части» [4]) и 26 мая—«Наставленіе уѣзднымъ казначеямъ» [5]) Втеченіе менѣе двухъ лѣтъ, съ 4 августа 1780 г. по 26 мая 1782 г., издано 7 крупныхъ законодательныхъ актовъ, относящихся къ финансовому управленію. Они являются дополненіемъ и развитіемъ IX-ой, XI-ой, XII-ой и XIII-ой главъ Учрежденія 1775 г.

Въ Учрежденіи только сказано кратко, что казенная палата находится подъ предсѣдательствомъ вице-губернатора и состоитъ изъ директора экономіи, совѣтника, 2 ассессоровъ и губернскаго казначея (ст. 117). Компетенція палаты очерчена въ слѣдующихъ статьяхъ (118—123), и никакихъ указаній на распредѣленіе обязанностей между членами палаты нѣтъ. Изъ ст. 118 можно видѣть, что казенная палата разсматривается, какъ департаментъ камеръ и ревизіонъ-

[1]) Полн. Собр. Зак. № 15.141.
[2]) П. С. З. № 15.318.
[3]) П. С. З. № 15.350.
[4]) П. С З. № 15.363.
[5]) П. С. З. № 15.405.

коллегіи. На этомъ основаніи Сенатъ при введеніи въ дѣйствіе Учрежденія посылалъ во всѣ преобразованныя губерніи регламенты этихъ коллегій. Но, очевидно, этого оказалось недостаточно. На практикѣ въ рядѣ губерній пришлось сразу же увеличить штатъ казенныхъ палатъ, добавивъ въ однѣхъ совѣтниковъ таможенныхъ дѣлъ, въ другихъ—горныхъ.

Въ окончательномъ видѣ, послѣ законовъ 1780—82 г.г., организація казенной палаты рисуется въ слѣдующемъ видѣ. Во главѣ палаты стоитъ по прежнему вице-губернаторъ. Палата дѣлится на 9 экспедицій. 1-я состоитъ подъ начальствомъ директора экономіи и вѣдаетъ казенныхъ крестьянъ (не исключая и дворцовыхъ), казенныя оброчныя статьи, казенныя земли, казенныя фабрики и запасные хлѣбные магазины; 2-ая—подчинена совѣтнику таможенныхъ дѣлъ и вѣдаетъ таможенныя дѣла; 3-я—совѣтнику горныхъ дѣлъ и вѣдаетъ казенные и частные заводы и пріиски; 4-ая—совѣтнику соляныхъ дѣлъ, вѣдаетъ исключительно соляной промыселъ; 5-ая—подчинена особому совѣтнику и вѣдала первоначально (по наставленію 24 марта 1781 г.): рекрутскую повинность, ревизію и переводъ крѣпостныхъ изъ одной губерніи въ другую, винный и соляной подрядъ; впослѣдствіи откупа отъ нея отпали; 6-ая экспедиція—губернскаго казначея; вѣдаетъ приходъ и расходъ денегъ; 7-ая—подчинена ассессору и вѣдаетъ казенныя и общественныя зданія, казенные перевозы и мосты. Позднѣе, указами 7 января и 15 февраля 1782 г., были прибавлены еще двѣ экспедиціи: одна исключительно для ревизіи счетовъ и вторая по винной и соляной части. Кромѣ того, въ палатѣ состоитъ еще второй ассессоръ, который, не завѣдуя непосредственно особой экспедиціей, командируется палатой по мѣрѣ надобности для ревизіи или для участія въ пріемкахъ хлѣба и фуража.

Совѣтникамъ казенной палаты подчинены: въ первыхъ 7 экспедиціяхъ столоначальники, по одному въ каждой, и канцелярскіе чины; въ счетной кромѣ того ассессоръ и секретарь, а въ винной и соляной два ассессора, секретарь, бухгалтеръ, офицеръ для закупки разныхъ припасовъ, 6 столоначальниковъ и канцелярскіе чины.

Казенная палата разсматривается закономъ какъ учрежденіе коллегіальное. По смыслу акта 7 ноября 1775 г. она должна замѣнить камеръ и ревизіонъ-коллегію (Учр. ст. 118). Опредѣленія палаты подписываются всѣми ея членами по силѣ Генеральнаго Регламента (Наставленіе § 17). Дѣла только подготовляются въ экспедиціяхъ, а рѣ-

шаются въ общемъ присутствіи (Наставленіе § 95). Ближайшаго, однако же, указанія, какія дѣла должны вноситься въ общее присутствіе, дано не было. Подчеркнуто только, что безъ общаго согласія не могутъ быть производимы денежныя выдачи. Отсюда, конечно, рядъ противорѣчій. Прежде всего коллегіальное начало подрывалось самымъ порядкомъ дѣлопроизводства. Подготовивъ дѣло къ докладу общему присутствію палаты, завѣдующій экспедиціею долженъ былъ представлять его на просмотръ вице-губернатору, и отъ послѣдняго всецѣло зависѣло—внести дѣло въ присутствіе или возвратить для дополненія. (Наставленіе § 21 и 96). Такимъ образомъ, подготовительную работу экспедиціи оцѣнивала не коллегія, а предсѣдатель единолично. Положеніе его вообще не ясно. «Вице-губернатору,—читаемъ въ первой статьѣ Наставленія, въ отдѣлѣ, посвященномъ этой должности,—яко старшему члену и предсѣдательствующему въ Казенной Палатѣ, никакой особливой экспедиціи не поручается...»—это вполнѣ понятно: онъ предсѣдатель, его дѣло общій надзоръ, а не прямое завѣдываніе особымъ отдѣломъ; но дальше: «... а имѣть ему главное управленіе надъ всѣми чинами и дѣлами въ Казенной Палатѣ по силѣ Генеральнаго Регламента: слѣдовательно за все онъ отвѣчаетъ» Если бы не было послѣднихъ словъ, можно было бы съ натяжкой истолковать «главное управленіе» какъ общій надзоръ, свойственный предсѣдателю всякой коллегіи Но указаніе въ концѣ, что отвѣтственность за все лежитъ на вице-губернаторѣ, исключаетъ всякую мысль о надзорѣ. Нести на себѣ всю отвѣтственность можетъ только тотъ, кто дѣйствуетъ единолично и не въ одномъ порядкѣ надзора, а и въ смыслѣ прямого управленія.

О надзорѣ говорится дальше такъ: вице-губернаторъ хранитъ у себя реестръ дѣламъ и наблюдаетъ, чтобы не было задержекъ (§ 20); онъ же наблюдаетъ за экспедиторами, «дабы каждый по своему званію исполнялъ въ точности ему препорученное; въ случаѣ же какой-либо медленности или неисправленія, напоминаетъ каждому о его должности, и взыскиваетъ, дабы исполнено было (§ 22). Въ отношеніи канцелярскихъ чиновъ онъ имѣетъ дискреціонную власть ихъ штрафовать и отрѣшать отъ должности, объ экспедиторахъ же можетъ доложить генералъ-губернатору (§ 23). Въ заключеніе Наставленіе еще разъ упоминаетъ объ единоличной отвѣтственности вице-губернатора: «Поелику всѣ дѣла Казенной Палаты и самая ея исправность лежитъ на собственномъ его отчетѣ, то въ нужныхъ и болѣе уваженія требующихъ слу-

чаяхъ обязанъ и самъ трудиться и подавать собою примѣръ своимъ сотоварищамъ и подчиненнымъ» (§ 24). Свойственная законодательству эпохи моральная тенденція не обошлась на этотъ разъ безъ указанія на отвѣтственность. Съ точки зрѣнія Наставленія коллегіальное начало заслоняется единоличною властью вице-губернатора. Учитывая же его значеніе, какъ ближайшаго замѣстителя начальника губерніи, и отсутствіе точныхъ указаній въ законѣ о компетенціи общаго присутствія казенной палаты, едва-ли будетъ ошибкою признать, что коллегіальное начало въ этомъ учрежденіи было такъ же слабо обосновано, какъ и въ губернскомъ правленіи. Тамъ оно носитъ скорѣе декоративный характеръ, и полномочія представителей единоличной власти выдвигаются рельефнѣе. Здѣсь это не такъ замѣтно. Скорѣе даже видно стремленіе поддержать коллегіальное начало; чувствуется, что въ немъ искали охраны отъ казнокрадства; но тѣмъ рѣзче сказывается неумѣніе поставить его на правильную почву и тѣмъ очевиднѣе общая тенденція создавать единоличные органы подъ флагомъ коллегіальныхъ.

Помимо вопросовъ организаціонныхъ, оба Наставленія—казеннымъ палатамъ и экспедиціямъ при палатахъ по винной и соляной частямъ—содержатъ рядъ правилъ чисто инструкціоннаго характера. Вмѣстѣ съ изданнымъ 26 мая 1782 г. наставленіемъ уѣзднымъ казначеямъ они составляютъ цѣлый кодексъ финансоваго законодательства. Особенною обширностью отличается послѣднее. Дѣятельность казначея регламентирована на каждомъ шагу. Можно смѣло сказать: изъ всѣхъ Екатерининскихъ учрежденій ни одному законодательство не удѣлило столько вниманія. Общихъ вопросовъ финансоваго управленія эти акты не затрагиваютъ. Это вполнѣ понятно. По справедливому замѣчанію Н. Д. Чечулина, «не могли же быть поручены особо каждой палатѣ, — не говоря уже о каждомъ уѣздномъ казначеѣ, — дѣла и вопросы общаго значенія въ области финансоваго управленія» [1]). Но что касается организаціонной и инструкціонной стороны, законодательство Екатерины II посвятило ему довольно вниманія. Если бы столько же вниманія впослѣдствіи было удѣлено общимъ административнымъ учрежденіямъ, многіе пробѣлы акта 1775 г. сгладились бы на практикѣ.

Наставленіе уѣзднымъ казначеямъ издано въ дополненіе и развитіе

---

[1]) „Очерки по исторіи русскихъ финансовъ въ царствованіе Екатерины II". 1906 г., стр. 84.

XI, XII и XIII главъ Учрежденія 1775 г. Внѣшнимъ образомъ оно дѣлится на 90 статей, распредѣленныхъ въ 13 отдѣлахъ; къ Наставленію приложены формы всякаго рода вѣдомостей и книгъ, которыя долженъ вести казначей. Особенно подробно Наставленіе останавливается на различныхъ сборахъ, которые должны поступать къ казначею; количество ихъ простирается до 126. Казначей не только обязанъ принимать деньги, но обязанъ слѣдить за тѣмъ, чтобы ихъ уплачивали въ узаконенные сроки; о недоимкахъ же увѣдомлять администрацію для взысканія. Пріемъ денегъ, храненіе и выдача ихъ регламентированы подробнѣйшимъ образомъ. Предусмотрѣны даже мелочи; наставленіе создаетъ своего рода торжественный ритуалъ обращенія съ казенными деньгами, опредѣляя точно, кому и какъ ходить въ кладовую, какъ вынимать деньги, записывать ихъ и т. д. Особое значеніе придается ревизіи— «свидѣтельству денежной казны», по терминологіи Наставленія. Оно различаетъ четыре рода ревизіи: 1) постоянную — самого казначея съ присяжными: всякій разъ, когда они входятъ въ кладовую, они должны осмотрѣть, все-ли цѣло; 2) ежемѣсячную, которую долженъ производить самъ казначей, провѣряя деньги по книгамъ и по наличности; 3) ревизію по распоряженію губернатора или казенной палаты, въ силу предоставленныхъ имъ по закону полномочій, и 4) ревизію чрезвычайную, которую производитъ казначей съ присяжными въ тѣхъ случаяхъ, если въ кладовой обнаружился взломъ замковъ и печатей (Наставленіе §§ 71—76).

Управленіе финансами составляло больное мѣсто администраціи Законодательство Екатерины II, создавъ, вѣрнѣе возстановивъ особые органы финансоваго управленія, ревниво и тщательно оберегаетъ ихъ отъ вмѣшательства другихъ властей. На практикѣ еще сохраняли силу старыя привычки. Чиновники, вновь назначенные на новыя должности, не умѣли, а быть можетъ и не хотѣли оставаться въ предѣлахъ своей компетенціи, очерченной новыми законами. Приходилось напоминать имъ объ этомъ особо. Но, подтверждая общимъ образомъ къ точному исполненію постановленія Учрежденія о губерніяхъ о распредѣленіи обязанностей между новыми должностными лицами, законодательница подчеркиваетъ въ особенности, что никто не имѣетъ права взимать новые налоги своею властью [1]). Очевидно, были случаи самовольныхъ

[1]) Указъ 26 сентября 1780 г. Полн. Собр. Зак. № 15.068.

поборовъ, достаточно многочисленные и замѣтные, если они вызвали такое общее подтвержденіе стараго запрета.

Стремленіе оградить финансовое управленіе отъ вмѣшательства общей администраціи сказывается напр. въ такомъ фактѣ. Изъ сенатскаго указа 17 декабря 1781 г. видно, что губернаторы и намѣстническія правленія увольняли въ отпускъ уѣздныхъ казначеевъ безъ вѣдома казенной палаты. Сенатъ нашелъ это неправильнымъ и предписалъ, чтобы отпуски казначеямъ разрѣшала впредь только казенная палата, мотивируя свое рѣшеніе большею освѣдомленностью ея о положеніи дѣлъ въ казначействахъ и отвѣтственностью палаты за упущенія, которыя могутъ въ нихъ произойти, если отпуски казначеямъ будутъ даваться безъ ея вѣдома [1]). Фактъ этотъ самъ по себѣ заурядный, и съ современной точки зрѣнія можно только удивляться, что понадобилось вмѣшательство высшаго учрежденія, чтобы урегулировать такой, въ сущности, простой вопросъ. Но рѣшеніе его Сенатомъ характерно, какъ показатель, насколько плохо понимался на мѣстахъ духъ акта 1775 г., и насколько правительству было трудно провести въ жизнь идею распредѣленія компетенціи между новыми учрежденіями.

Съ другой стороны, заботливость правительства по отношенію къ финансовой администраціи вполнѣ понятна. При сравнительно низкомъ культурномъ уровнѣ тогдашняго чиновничества, нельзя было пренебрегать никакими мѣрами къ огражденію интересовъ казны. Случаи растраты казенныхъ денегъ, очевидно, было нерѣдки. Въ 1791 г. былъ даже изданъ по этому поводу особый указъ, который прямо ссылается на «немалочисленныя» похищенія казенныхъ денегъ и предписываетъ поэтому, во 1-хъ, чтобы казначеями назначались «люди вѣры достойные, а равно въ состояніи своемъ и благоповеденіи извѣстные», а во 2-хъ воспрещаетъ накоплять въ казначействахъ значительныя суммы [2]).

Въ сравненіи съ финансовымъ управленіемъ общая администрація послѣ 1775 г. уже не привлекаетъ къ себѣ такого вниманія законодательницы. Центръ тяжести реформы переносится въ практику, въ область примѣненія акта 7 ноября 1775 г. Поэтому законодательство Екатерины II по мѣстному управленію въ узкомъ смыслѣ послѣ 1775 г. отличается отрывочностью и бѣдностью общихъ положеній. Это скорѣе

---

[1]) П. С. З. № 15.301.

[2]) Указъ 11 іюня 1791 г. (П. С. З. № 16.966).

рядъ спорадическихъ мѣръ, вызванныхъ насущными потребностями данной минуты, когда надо было дать отвѣтъ на вопросы, возникшіе на практикѣ. Однѣ изъ нихъ относятся къ области дѣлопроизводства, другія къ личному составу.

Въ ряду указовъ первой категоріи обращаютъ на себя вниманіе слѣдующіе: указъ 24 августа 1776 г. о вѣдомостяхъ, которыя должны быть доставляемы мѣстными учрежденіями въ центральныя [1]);—22 янв. 1779 г., воспрещающій всѣмъ центральнымъ учрежденіямъ распоряжаться чѣмъ-либо въ намѣстничествахъ; въ нужныхъ случаяхъ они должны сноситься съ намѣстническими правленіями [2]);—13 декабря 1782 г. Сенату велѣно строго наблюдать въ тѣхъ случаяхъ, когда губернскія правленія просятъ о разъясненіи новаго закона,—было ли ими соблюдено правило Учрежденія 1775 г , чтобы при полученіи новаго узаконенія выслушивалось заключеніе прокурора [3]) Очевидно, Сенатъ былъ заваленъ запросами о разъясненіи и его надо было избавить отъ излишней переписки;—24 августа 1783 г. о доставленіи намѣстниками Государынѣ вѣдомостей о состояніи губерній два раза въ мѣсяцъ, отъ 1 и отъ 15-го числа [4]);—27 сентября 1784 г. о составленіи общаго положенія о дѣлопроизводствѣ [5]). Послѣднимъ указомъ генералъ-губернаторамъ велѣно доставить свѣдѣнія обо всѣхъ распоряженіяхъ, какія ими сдѣланы по дѣлопроизводству мѣстныхъ учрежденій, и представить свои соображенія по этому поводу, вмѣстѣ съ заключеніями прокуроровъ.

Смыслъ этого указа дѣлается понятенъ при сопоставленіи его съ нѣкоторыми архивными данными изъ дѣлъ Сената по генералъ-прокурорской экспедиціи. Тамъ находится, во 1-хъ, циркулярное предложеніе генералъ-прокурора всѣмъ губернскимъ прокурорамъ—отъ 13 сентября 1784 г.—доставить въ мѣсячный срокъ свѣдѣнія о порядкѣ дѣлопроизводства въ мѣстныхъ учрежденіяхъ съ замѣчаніями и соображеніями губернскихъ правленій [6]) и, во 2-хъ, предложеніе генералъ-прокурора Сенату отъ 16 сентября 1784 г. разсмотрѣть по высочайшему повелѣнію проектъ правилъ дѣлопроизводства, составленный С.-Петербург-

[1]) П. С. З. № 14.501.
[2]) Тамъ же, № 14.833.
[3]) Тамъ же, № 15.612.
[4]) Тамъ же, № 15.821.
[5]) Тамъ же, № 16.074.
[6]) Моск. Арх. Мин. Юст., дѣла Сената, кн. № 6570, листъ 8.

скимъ губернскимъ прокуроромъ, въ связи съ тѣми донесеніями, которыя должны поступить отъ прокуроровъ другихъ губерній, для выработки общихъ правилъ дѣлопроизводства [1]).

Упомянутый выше указъ 27 сентября 1784, изданный на имя намѣстниковъ, стоитъ, очевидно, въ связи съ этими распоряженіями. Задаваясь цѣлью создать новыя общія правила дѣлопроизводства, правительство шло, такъ сказать, индуктивнымъ путемъ: сперва оно хотѣло собрать точныя справки, какія правила и формы примѣняются въ каждомъ намѣстничествѣ, выяснить, что и гдѣ считается желательнымъ въ смыслѣ реформы, и затѣмъ уже поручить высшему учрежденію создать новый проектъ. Мѣстныя учрежденія исполнили свою задачу. До насъ дошелъ цѣлый рядъ доношеній губернскихъ прокуроровъ съ приложеніемъ описанія порядка дѣлопроизводства [2]). То же самое сдѣлали и намѣстники. Наиболѣе подробное донесеніе Архангельскаго и Олонецкаго генералъ-губернатора Тутолмина отъ 19 декабря 1784 г. Это—цѣлый кодексъ изъ 322 статей съ приложеніемъ различныхъ формъ книгъ, вѣдомостей, журналовъ и т. д. [3]). Но въ центральныхъ учрежденіяхъ, вѣрнѣе въ Сенатѣ, дѣло затормозилось, и общихъ правилъ дѣлопроизводства въ царствованіе Екатерины II такъ и не было издано.

Другая группа указовъ по мѣстному управленію послѣ 1775 г. относится къ личному составу.

Больше всего недоразумѣній, какъ и можно было ожидать, возникло на почвѣ замѣщенія должностей по выборамъ сословій. Постановленія Уреженія о губерніяхъ по этому поводу слишкомъ кратки. Отсюда, естественно, возникъ рядъ сомнѣній и споровъ, требовавшихъ разрѣшенія высшихъ властей. 25 ноября 1778 г. послѣдовали такъ называемыя «Высочайшія резолюціи на докладные пункты генералъ-губернаторовъ: о порядкѣ выборовъ въ губерніяхъ должностныхъ лицъ изъ дворянъ и купечества» [4]). Этими резолюціями вводится рядъ правилъ, относящихся къ выборамъ. Срокъ созыва дворянскихъ собраній опредѣленъ съ 10 декабря по 10 января. Намѣстнику предоставлено предлагать собранію письменно свои повелѣнія. Но участвовать въ дво-

---

[1]) Тамъ же, кн. № 6573, листъ 9—12.

[2]) Моск. Арх. Мин. Юст., д. Сен., кн. № 6.570, листы 571—573.

[3]) Тамъ же кн. № 6.573, листы 248—528.

[4]) Полн. Собр. Зак. № 14.816; Сборн. Русс. Ист. Общ. т. 27, стр. 159; Госуд. Арх. разр. X, д. 189 и разр. XVI, д. № 245, 302.

рянскомъ собраніи намѣстникъ не имѣетъ права. Указаны обязанности предводителей въ собраніи относительно предсѣдательствованія, присяги и т. д. Избраннымъ на должности предоставлено право отказываться отъ выборовъ. Воспрещено выбирать на низшее мѣсто того, кто занималъ уже высшее. При выборѣ одного лица на нѣсколько должностей, оно имѣетъ право занять любую должность по своему усмотрѣнію. Утвержденіе избранныхъ должно происходить по окончаніи всѣхъ выборовъ. Городскіе и сельскіе выборы велѣно производить въ одно время съ дворянскими. Руководство выборами въ городахъ принадлежатъ головѣ. Наблюденіе порядка при выборѣ крестьянскихъ засѣдателей и введеніи ихъ въ должность возложено на городничихъ.

Слѣдующимъ дополненіемъ законодательства о выборахъ былъ указъ Сената 4 сентября 1781 г. Онъ подтвердилъ производство выборовъ черезъ каждые три года и разъяснилъ нѣкоторыя частности баллотировки шарами [1]). Далѣе, особымъ указомъ мѣстнымъ властямъ было предписано не препятствовать дворянамъ переходить изъ военной службы на выборную [2]). 25 іюня 1782 г. намѣстникамъ было воспрещено увольнять выборныхъ дворянствомъ должностныхъ лицъ до срока и подтверждены полномочія среднихъ судебныхъ мѣстъ замѣщать вакантныя выборныя должности, если онѣ освобождались раньше окончанія срока полномочій [3]). 2 августа 1782 г. было велѣно не производить содержанія бургомистрамъ и ратманамъ, освобождаемымъ по очереди отъ исполненія служебныхъ обязанностей [4]). 7 января 1785 г. вышелъ чрезвычайно важный указъ о допущеніи къ городскимъ и сельскимъ выборамъ не только христіанъ разныхъ исповѣданій, но и евреевъ, и язычниковъ [5]).

Въ связи съ введеніемъ въ дѣйствіе Учрежденія о губерніяхъ, гдѣ значительная часть мѣстныхъ должностныхъ лицъ не назначается правительствомъ, а выбирается сословіями, стоитъ отмѣна стариннаго правила Уложенія, по которому провинціальные чиновники не имѣли права пріобрѣтать земли и населенныя имѣнія въ мѣстѣ своей службы [6]).

---

[1]) Полн. Собр. Зак. № 15.220.
[2]) Тамъ же, указъ 26 октября 1781 г. № 15.625.
[3]) Тамъ же, № 15.477.
[4]) Тамъ же № 15.202.
[5]) Тамъ же, № 16.124.
[6]) Указъ 28 января 1778 г. (П. С. 3 № 14.701).

Указъ объясняетъ отмѣну бо́льшимъ довѣріемъ, которое правительство имѣетъ теперь къ чинамъ новыхъ учрежденій, созданныхъ въ 1775 г. Поэтому и дѣйствіе указа распространяется только на преобразованныя губерніи. Внутренняя сторона указа, дѣйствительныя причины, вызвавшія его появленіе, ясны съ введеніемъ новыхъ учрежденій, гдѣ множество должностей замѣщается по выбору мѣстнаго населенія, сдѣлалось, очевидно, невозможнымъ сохранить старый порядокъ, созданный еще въ Московскомъ періодѣ. Тогда это была одна изъ мѣръ къ обузданію алчности мѣстныхъ правителей. Теперь она сдѣлалась ненужнымъ стѣсненіемъ. Ограниченные въ правѣ пріобрѣтать землю въ случаѣ поступленія на службу мѣстные помѣщики имѣли бы только лишній поводъ отъ нея уклоняться.

Между тѣмъ правительство было заинтересовано въ привлеченіи ихъ въ мѣстныя учрежденія. Недостатокъ людей давалъ себя чувствовать на каждомъ шагу. Онъ былъ настолько великъ, что особымъ указомъ 9 января 1779 г. правительство разрѣшило принимать на службу канцелярскими служителями кромѣ дворянъ цѣлый рядъ различныхъ категорій разночинцевъ. дѣтей церковнослужителей, семинаристовъ, не кончившихъ курса, вольноотпущенныхъ, свободныхъ крестьянъ, неположенныхъ въ подушный окладъ и т. п. [1]).

Стремленіе обезпечить личнымъ составомъ новыя учрежденія на первыхъ же порахъ столкнулось съ пробѣлами въ законодательствѣ о службѣ. Такъ рядъ недоразумѣній вызвалъ вопросъ объ отпускахъ чиновниковъ мѣстнаго управленія. Соединеніе двухъ губерній подъ властью одного намѣстника вызвало сомнѣніе, слѣдуетъ ли считать намѣстника въ отпуску въ данной губерніи, если онъ находится въ другой. Высочайшимъ повелѣніемъ 26 іюля 1781 г. вопросъ былъ рѣшенъ отрицательно [2]). Законодательныя опредѣленія объ отпускахъ заключались главнымъ образомъ въ правилахъ Петровскаго генеральнаго регламента, принятаго къ руководству и въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Но на практикѣ вопросъ осложнялся. По регламенту краткосрочные отпуски до 8 дней президенты и вице-президенты коллегій разрѣшаютъ себѣ сами; на болѣе продолжительные обязаны просить Высочайшаго разрѣшенія. Исходя изъ той мысли, что губернскія палаты равны коллегіямъ, Се-

[1]) П. С. З. № 14.831.
[2]) Тамъ же, № 15.193.

нать сперва и держался такой практики [1]); но, очевидно, намѣстники этимъ были недовольны, такъ какъ черезъ годъ Сенатъ предписалъ всѣмъ предсѣдателямъ и вице-предсѣдателямъ палатъ просить разрѣшенія на краткосрочные отпуски у генералъ-губернаторовъ [2]) Другое недоразумѣніе вышло съ отпусками городничихъ. По указу 1775 г. отпуски чинамъ мѣстныхъ учрежденій до 29 дней разрѣшалъ губернаторъ, а свыше Сенатъ. Въ отношеніи городничихъ установилась та же практика, при чемъ Сенатъ потребовалъ, чтобы губернскія правленія, испрашивая отпуски городничимъ, одновременно представляли бы, кому поручить должность на время ихъ отсутствія [3]). Проволочка, естественно выходила огромная. Поэтому указомъ 19 іюля 1783 г. было велѣно поручать исполненіе обязанностей городничаго штатному офиперу губернской роты [4]). Выше уже было упомянуто объ отпускахъ казначеевъ.

Вопросъ объ отпускахъ былъ связанъ съ вычетами изъ жалованья. На этой почвѣ возникъ рядъ споровъ. Новгородъ-Сѣверская казенная палата возбудила вопросъ, не слѣдуетъ ли дѣлать вычеты изъ жалованья у членовъ судебныхъ мѣстъ за вакантное время. Сенатъ отнесся къ этому отрицательно [5]). Симбирская казенная палата спрашивала, не слѣдуетъ ли дѣлать вычеты изъ жалованья у членовъ верхнихъ, нижнихъ земскихъ и уѣздныхъ судовъ при увольненіи въ отпускъ, на томъ основаніи, что засѣданія этихъ учрежденій не постоянныя, а періодическія и у членовъ ихъ довольно свободнаго времени для устройства своихъ дѣлъ. Сенатъ отнесся къ этому также отрицательно, указывая, что засѣданія верхнихъ и нижнихъ земскихъ и уѣздныхъ судовъ не только періодическія, но и факультативныя, почему нельзя ограничивать членовъ ихъ въ правѣ на отпуски [6]).

Общимъ образомъ для наблюденія за вычетами Сенатъ предписалъ губернскимъ правленіямъ сообщать обо всѣхъ отпускахъ казенной палатѣ [7]).

---

[1]) Указъ 30 мая 1782 г. (П. С. З. № 15.412).
[2]) Указъ 8 августа 1783 г. (П. С З. № 15.810).
[3]) Указъ 15 іюля 1782 г. (П. С. З. № 15.472).
[4]) П. С. З. № 15.793.
[5]) Указъ 12 марта 1784 г (П. С. З. № 15 956).
[6]) Указъ 5 мая 1786 г. (П. С. З. № 16.388).
[7]) Указъ 9 января 1792 г. (П. С. З. № 16.827).

Кромѣ того имъ было велѣно строго наблюдать, чтобы при увольненіи членовъ палатъ и судовъ въ отпускъ соблюдалась очередь и Сенату доносилось, сколько членовъ остается налицо [1]).

Всѣ эти мелкіе сравнительно факты показываютъ, съ какимъ трудомъ новыя учрежденія входили въ жизнь. Тысячи мелочей, не предусмотрѣнныхъ закономъ, требовали на практикѣ разрѣшенія высшихъ властей.

Образецъ такой мелочи виденъ нпр. въ указѣ 4 мая 1781 г. [2]). Учрежденіе нигдѣ не упоминаетъ о разъѣздныхъ деньгахъ, какъ и вообще о финансовой сторонѣ реформы. Но такъ какъ на практикѣ, вѣроятно, намѣстники просили денегъ на разъѣзды, имъ было разрѣшено пользоваться для этого столовыми деньгами за счетъ тѣхъ мѣсяцовъ, когда они находятся внѣ губерніи и, слѣдовательно, столовыхъ денегъ не получаютъ.

Указомъ 9 апрѣля 1784 г. были введены особые мундиры для чиновниковъ различныхъ губерній. Всѣ губерніи были раздѣлены на три полосы: сѣверную, среднюю и полуденную. Въ сѣверной мундиры должны были быть свѣтло-синіе, въ средней красные, въ полуденной темно-лиловые. Мундиры были даны одинаковые чиновникамъ и дворянамъ [3]). По губерніямъ мундиры различались приборомъ (воротниками, обшлагами, пуговицами и т. п.) [4]).

Въ связи съ личнымъ составомъ стоитъ вопросъ о перемѣщеніи губернскихъ и уѣздныхъ чиновниковъ. По Учрежденію цѣлый рядъ должностныхъ лицъ назначается Сенатомъ. Но, очевидно, на практикѣ происходили отступленія, и намѣстники дозволяли себѣ перемѣщать чиновниковъ своею властью. Сенатъ же не только не протестовалъ противъ этого, но, какъ видно изъ указа 1 іюня 1777 г. издалъ особое опредѣленіе, которымъ разрѣшилъ намѣстникамъ перемѣщать чиновниковъ, назначенныхъ имъ самимъ. Исполненіе Сенатскаго опредѣленія было задержано по особому Высочайшему повелѣнію. Но практика въ этомъ вопросѣ продолжала расходиться съ закономъ. По крайней мѣрѣ изъ указа 3 октября 1785 г. [5]) видно, что въ отдаленныхъ

---

[1]) Указъ 26 апрѣля 1792 г. (П. С. З. № 17038).
[2]) Полн. Собр. Зак. № 15.154.
[3]) Тамъ же, № 15.975.
[4]) Тамъ же, № 14.618.
[5]) Полн. Собр. Зак. № 16.075.

мѣстностяхъ намѣстники, въ силу необходимости перемѣщали чиновниковъ своею властью, и Сенатъ, признавая въ принципѣ неправильность ихъ дѣйствій, былъ вынужденъ ихъ санкціонировать по чисто-практическимъ соображеніемъ. Но во внутреннихъ губерніяхъ онъ поддерживалъ основное правило [1]).

Помимо вопросовъ дѣлопроизводства и личнаго состава приходилось все время сплошь и рядомъ подтверждать правила Учрежденія 1775 г. и разъяснять ихъ истинный смыслъ. Соблазны обширной власти, предоставленной намѣстникамъ, отсутствіе привычки у администраціи дѣйствовать въ предѣлахъ закона и, наоборотъ, привычка къ смѣшенію функцій управленія—все это давало себя чувствовать. Приходилось напоминать мѣстнымъ администраторамъ, начиная съ генералъ-губернаторовъ, что они только исполнители закона, не имѣютъ права его измѣнять, а въ случаѣ надобности могутъ входить съ представленіями въ Сенатъ, что обязанности каждаго указаны въ законѣ, и нельзя измѣнять компетенцію должностныхъ лицъ, а самое главное—приходилось подчеркивать, что никто не имѣетъ права самовольно вводить новые налоги и повинности [2]). Съ другой стороны, новыя учрежденія сами путались благодаря неясности закона въ своихъ правахъ. Такъ, Петербургскій губернскій прокуроръ возбудилъ передъ Сенатомъ вопросъ, имѣетъ-ли право губернскій магистратъ налагать штрафъ на подчиненныя ему учрежденія безъ губернскаго правленія. Сенату пришлось разъяснять, что губернское правленіе тутъ не при чемъ [3]). Въ Москвѣ вышло разногласіе между губернскимъ правленіемъ и палатами, имѣютъ-ли право палаты самостоятельно сноситься съ палатами другихъ губерній, или должны переписываться черезъ губернскія правленія. Въ Учрежденіи этотъ вопросъ рѣшается вполнѣ опредѣленно, что палаты сносятся между собою самостоятельно и обращаются къ содѣйствію губернскаго правленія исключительно въ тѣхъ случаяхъ, когда рѣчь идетъ о наложеніи ареста на имѣнія. Сенатъ долженъ былъ тѣмъ не менѣе подтвердить этотъ порядокъ своимъ разъясненіемъ, назвавъ, впрочемъ, сомнѣніе палаты «весьма недѣльнымъ» [4]).

---

[1]) Указъ 11 января 1782 г. (П. С. З. № 15,321).
[2]) Указъ 26 сентября 1780 г. (П. С. З. № 15.068).
[3]) Указъ 23 іюня 1782 г. (П. С. З. № 15.439).
[4]) Указъ 28 марта 1784 г. (П. С. З. № 15.970).

Въ связи съ разъясненіемъ смысла Учрежденія о губерніяхъ стоитъ расширеніе компетенціи губернскаго правленія подчиненіемъ ему почтовыхъ сообщеній. По Учрежденію надзоръ за исправнымъ состояніемъ дорогъ и мостовъ лежитъ на исправникѣ и нижнемъ земскомъ судѣ подъ высшимъ руководствомъ губернскаго правленія (ст.ст. 96, 225 и 246). А такъ какъ почтовое дѣло стоитъ въ тѣсной связи съ дорожнымъ, то, поручивъ сперва (указы 1 марта и 26 іюля 1781 г. [1]) намѣстникамъ устроить почтовыя сообщенія между городами, правительство подчинило почтовыя учрежденія губернскимъ правленіямъ, стряпчимъ, исправникамъ и городничимъ [2]).

Одною изъ первыхъ мѣръ, съ которой началось введеніе въ дѣйствіе Учрежденія 1775 г., было установленіе границъ каждаго намѣстничества. Фактически безъ этого нельзя было ступить шагу, такъ что каждый вновь назначенный намѣстникъ начиналъ съ установленія границъ своихъ губерній. Но, какъ видно изъ указа 19 мая 1781 г., правительство предполагало, что дѣятельность намѣстниковъ въ этомъ отношеніи не ограничится опредѣленіемъ границъ губерній, а что такимъ же путемъ будутъ установлены и границы уѣздовъ. Но, такъ какъ это исполнено не было, указъ предписываетъ намѣстникамъ заняться размежеваніемъ и установить въ точности границы губерній, областей, уѣздовъ и городовъ. Ближайшимъ образомъ дѣло это велѣно было поручить членамъ судебныхъ мѣстъ вмѣстѣ съ землемѣрами и представителями сословій — предводителями и бургомистрами. Планы же велѣно составить въ 5 экземплярахъ для храненія въ палатахъ и въ Сенатѣ [3]).

Другою важною мѣрою общаго характера по мѣстному управленію въ это время было изданіе новаго росписанія губерній и распредѣленіе ихъ между генералъ-губернаторами—13 іюня 1781 г. [4]).

Остается еще упомянуть о связанномъ съ введеніемъ Учрежденія 1775 г. въ дѣйствіе упраздненіи различныхъ присутственныхъ мѣстъ. Это было сдѣлано указомъ 24 октября 1780 г. [5]). Нѣкоторыя центральныя учрежденія были уничтожены сразу (канцелярія надъ таможнями, канцелярія строенія государственныхъ дорогъ, соляная контора, де-

[1]) П. С. З. №№ 15.127 и 15.192.
[2]) Указъ 7 января 1782 г. (П. С. З. № 15.317).
[3]) П. С. З. № 15.160.
[4]) Тамъ же, № 15.170.
[5]) Тамъ же, № 15.074.

партаментъ юстицъ-коллегіи лифляндскихъ, эстляндскихъ и финляндскихъ дѣлъ для рѣшенія дѣлъ по Бѣлорусскимъ губерніямъ, С.-Петербургская монетная экспедиція). Другимъ учрежденіямъ былъ данъ срокъ для окончанія дѣлъ (обѣимъ штатсъ-конторамъ С.-Петербургской и Московской, камеръ-конторѣ, конторѣ экономіи, главной полиціймейстерской канцеляріи и ямской канцеляріи до 1 іюля 1781 г., а юстицъ и вотчинной конторѣ, конторѣ главнаго магистрата—годовой). Ревизіонъ-контору было велѣно сохранить по причинѣ множества дѣлъ, пока она ихъ не закончитъ. Для храненія же старыхъ дѣлъ учрежденъ Государственный С.-Петербургскій архивъ старыхъ дѣлъ въ составѣ совѣтника, двухъ ассессоровъ, секретаря, архиваріуса и канцелярскихъ чиновъ.

Но, очевидно, ликвидація дѣлъ шла медленно и не была закончена къ сроку. По крайней мѣрѣ, изъ указа 15 февраля 1782 г. видно, что упраздняемыя учрежденія были обревизованы по высочайшему повелѣнію Неплюевымъ и Завадовскимъ, и въ результатѣ почти всѣмъ имъ были даны отсрочки. Наиболѣе отдаленнымъ срокомъ было назначено 1 января 1784 г. Для приданія же указу большей силы въ концѣ его оговорено, что если дѣла не будутъ закончены къ сроку, членамъ присутственныхъ мѣстъ и канцелярій прекратится выдача содержанія. Угроза, вѣроятно, подѣйствовала, такъ какъ изъ Полнаго Собранія Законовъ не видно, чтобы указъ этотъ нуждался впослѣдствіи въ подтвержденіяхъ. Въ общемъ учрежденія, сдѣлавшіяся ненужными послѣ изданія акта 7 ноября 1775 г., благополучно просуществовали около десятка лѣтъ.

Обращаясь къ обзору законодательства разсматриваемой эпохи по мѣстнымъ судебнымъ учрежденіямъ, слѣдуетъ отмѣтить, что большая часть изъ нихъ относится къ судопроизводству и, строго говоря, выходитъ за предѣлы настоящей работы. Судоустройство затронуто только отчасти, больше по отношенію къ прокуратурѣ.

Указомъ 5 ноября 1782 г. подтверждено право прокуроровъ и стряпчихъ просматривать въ присутственныхъ мѣстахъ реестры вступившихъ дѣлъ [1]).

28 августа 1783 г. по одному частному случаю Сенату пришлось напомнить объ обязанности губернскаго правленія выслушивать заклю-

[1]) П. С. З. № 15.568.

ченіе прокурора при полученіи новыхъ узаконеній [1]). 26 января 1784 г. уѣздные стряпчіе были освобождены Сенатомъ отъ обязательной явки въ палату для объясненій по дѣламъ о раскрытыхъ ими должностныхъ преступленіяхъ [2]).

24 февраля 1784 г. Сенатъ разъяснилъ, что стряпчіе имѣютъ право присутствовать при допросѣ свидѣтелей, хотя и являются стороною въ дѣлахъ по искамъ къ казнѣ, а по условіямъ тогдашняго процесса стороны не имѣли права присутствовать при допросѣ свидѣтелей. Сенатъ основывался въ этомъ случаѣ на общихъ обязанностяхъ стряпчихъ по Учрежденію о губерніяхъ [3]).

16 мая 1784 г. Сенатъ предписалъ намѣстническимъ правленіямъ поручать производство въ уѣздахъ слѣдствій по дѣламъ о коронныхъ имѣніяхъ уѣзднымъ стряпчимъ, взамѣнъ стряпчихъ верхнихъ земскихъ судовъ, которыхъ командировало одно правленіе [4]).

20 января 1785 г. Сенату пришлось разъяснять вопросъ о старшинствѣ стряпчихъ. Въ Псковской губерніи возникъ споръ, кто старше, стряпчій казенныхъ или уголовныхъ дѣлъ, кто изъ нихъ поэтому долженъ замѣнять прокурора и отъ кого зависитъ замѣщеніе, отъ губернскаго прокурора или отъ губернскаго правленія. Основаніе видѣли въ ст. 432 Учрежденія, гдѣ говорится о порядкѣ шествія губернскихъ чиновъ по церемоніалу и гдѣ стряпчій казенныхъ дѣлъ упомянутъ раньше стряпчаго уголовныхъ дѣлъ. Но Сенатъ посмотрѣлъ на дѣло иначе: находя, что эта статья нисколько не касается вопроса о старшинствѣ, онъ рѣшилъ, что старшинство стряпчихъ опредѣляется ихъ чинами; что же касается второго вопроса, кто имѣетъ право выбирать замѣстителя прокурору, этотъ вопросъ Сенатъ рѣшилъ въ пользу губернскаго прокурора [5]).

5 ноября 1785 г. по поводу злоупотребленій и безпорядковъ, обнаруженныхъ въ Костромской губерніи, было издано общее подтвержденіе и напоминаніе прокурорамъ ихъ обязанностей подъ угрозою строгой отвѣтственности [6]). То же самое было повторено еще въ указѣ 2 іюня

---

[1]) Тамъ же, № 15.822.
[2]) Тамъ же, № 15.916.
[3]) Тамъ же, № 15.939.
[4]) Тамъ же, № 15.996.
[5]) П. С. З. № 16.133.
[6]) П. С. З. № 16.456.

1794 г. по поводу одного дѣла, которое 18 лѣтъ не было разсмотрѣно вопреки особымъ именнымъ указамъ [1]).

Къ группѣ указовъ о судоустройствѣ можно отнести еще указъ 31 января 1783 г. объ устройствѣ во всѣхъ губерніяхъ рабочихъ домовъ, особыхъ отъ тѣхъ, которые должны устраивать приказы общественнаго призрѣнія; эти рабочіе дома, впервые предусмотрѣнные извѣстнымъ указомъ «О судѣ и наказаніи за воровство разныхъ родовъ» 3 апрѣля 1781 г., должны были, собственно говоря, быть не рабочими домами, а мѣстами заключенія для краткосрочныхъ арестовъ [2]).

По поводу второй группы указовъ—относящихся къ судопроизводству, необходимо отмѣтить, что, хотя Учрежденіе о губерніяхъ и содержитъ рядъ нормъ процессуальнаго права, Екатерина далеко не считала судебную реформу законченной. Изъ неоднократно цитированной записки ея, при которой актъ 7 ноября 1775 г. былъ присланъ въ Сенатъ, видно, что на ряду съ уставомъ казенной палаты и наказомъ экономіи директору она собиралась написать еще «Порядокъ производства уголовнаго суда» [3]). И дѣйствительно, до насъ дошелъ рядъ ея черновыхъ работъ, частью даже подъ этимъ же заглавіемъ, частью въ формѣ конспективныхъ набросковъ и отрывковъ, относящихся къ уголовному судопроизводству и уголовному уложенію. Повидимому, это работы періода послѣ 1775 г., такъ какъ въ нихъ встрѣчаются прямыя указанія на Учрежденіе о губерніяхъ [4]). Работы эти такъ и остались незаконченными, но, быть можетъ, ими объясняется спорадичность и отрывочность тѣхъ мѣръ въ этой области, которыя вошли въ законодательство. Занимаясь подготовкой коренной реформы всего уголовнаго процесса, Екатерина не хотѣла, вѣроятно, вводить по частямъ того, что она предполагала сдѣлать въ цѣломъ видѣ. Но такъ какъ, съ другой стороны, дѣйствительная жизнь брала свое и предъявляла извѣстные запросы, приходилось удовлетворять ихъ по мѣрѣ возможности сепаратными указами. Въ общемъ это напоминаетъ ея законодательство по мѣстному управленію отъ начала царствованія до изданія Учрежденія. Тогда тоже, затѣвая крупную реформу, она довольствовалась въ практической области отрывочными мѣрами.

---

[1]) П. С. З. № 17. 210.

[2]) Полн. Собр. Зак. №№ 15.657 и 16.072.

[3]) Моск. Арх. Мин. Юст., д. Сената, кн. № 4052, листъ 156.

[4]) Госуд. Арх. разр. X, д. № 4 и № 17.

Прежде всего въ 1778 г. смоленскій генералъ-губернаторъ кн. Репнинъ возбудилъ рядъ процессуальныхъ вопросовъ, на которые ему были даны высочайшія резолюціи. Онѣ касаются, главнымъ образомъ, согласованія постановленій Учрежденія съ изданными раньше указами объ апелляціи и нѣкоторыхъ спорныхъ вопросовъ, имъ не предусмотрѣнныхъ (подсудности дѣлъ по имѣніямъ, лежащимъ въ разныхъ уѣздахъ, взиманія пошлинъ, подсудности дѣлъ, возникающихъ между свободными крестьянами и лицами другихъ сословій тамъ, гдѣ нѣтъ нижнихъ расправъ и т. п.) [1]).

4 августа 1781 г. послѣдовалъ именной указъ о представленіи уголовныхъ приговоровъ въ отсутствіе намѣстника на утвержденіе губернатора. Указъ мотивированъ желаніемъ устранить проволочку въ исполненіи [2]).

19 января 1782 г. также именнымъ указомъ Сенату воспрещено передавать дѣла одного совѣстнаго суда другому. Въ случаѣ же если Сенатъ отмѣняетъ рѣшеніе совѣстнаго суда, онъ долженъ возвратить ему дѣло для пересмотра [3]).

24 сентября 1782 г. Сенатъ по одному частному дѣлу воспретилъ высшимъ судебнымъ мѣстамъ возвращать цѣликомъ поступающія къ нимъ на ревизію дѣла, въ случаѣ какихъ-либо недостатковъ, для пополненія и предписалъ или исправлять эти недостатки самимъ, или требовать отъ низшихъ судовъ только дополнительныхъ дѣйствій [4]).

10 октября 1782 г. Сенатъ разъяснилъ, что дѣла, разсмотрѣнныя верхними судами, во всякомъ случаѣ подлежатъ ревизіи палатъ, хотя бы верхніе суды уменьшили или совсѣмъ отмѣнили наказаніе, наложенное низшими [5]).

31 октября 1782 г. Сенату пришлось рѣшать не предусмотрѣнный Учрежденіемъ вопросъ о подсудности должностныхъ преступленій. Сенатъ рѣшилъ его такъ: до 1775 г. эти дѣла вѣдала исключительно Юстицъ-Коллегія; теперь ее замѣнили палаты, слѣдовательно должностныя преступленія подсудны палатамъ [6]).

---

[1]) Полн. Собр. Зак. № 14.829.
[2]) Тамъ же, № 15.204.
[3]) Тамъ же, № 15.328.
[4]) П. С. З. № 15.519.
[5]) Тамъ же, № 15.539.
[6]) Тамъ же, № 15.565.

5 ноября 1782 г. Сенатъ долженъ былъ разъяснить, что нижнія расправы не имѣютъ права ареста, а что арестовывать могутъ только нижніе земскіе суды [1]).

17 іюня 1784 г. былъ дополненъ указъ 31 октября 1782 г. о должностныхъ преступленіяхъ. Такъ какъ вопросъ этотъ только что возникъ и былъ рѣшенъ Сенатомъ въ смыслѣ подсудности должностныхъ преступленій высшимъ судебнымъ учрежденіямъ въ губерніяхъ, они оказались безъ ревизіонной инстанціи. Поэтому Сенатъ особымъ всеподданнѣйшимъ докладомъ испросилъ позволеніе, чтобы всѣ дѣла о должностныхъ преступленіяхъ поступали черезъ намѣстниковъ для ревизіи въ Сенатъ [2]).

24 сентября 1784 г. состоялось весьма важное Сенатское рѣшеніе, что для судебнаго засѣданія достаточно присутствіе трехъ членовъ [3]).

13 октября 1785 г. вышло мало понятное сенатское разъясненіе. По Учрежденію приговоры палатъ представляются на утвержденіе намѣстника только въ томъ случаѣ, если обвиняемый подлежитъ лишенію жизни, чести или торговой казни. Но Сенатъ, основываясь на указѣ 17 іюня 1784 г. о представленіи на утвержденіе намѣстника приговоровъ палатъ по дѣламъ о должностныхъ преступленіяхъ, предписалъ впредь всѣ приговоры палатъ представлять на утвержденіе намѣстниковъ [4]). Смыслъ этого указа неясенъ. Изъ уголовныхъ дѣлъ, по Учрежденію, на ревизію палаты вообще поступаютъ только тѣ дѣла, за которыя положено лишеніе жизни, чести или торговая казнь. Остается, слѣдовательно, предположить, что Сенатъ имѣлъ виду, чтобы палаты представляли на утвержденіе намѣстниковъ и оправдательные приговоры.

26сентября 1795 г. по одному частному случаю было подтвержденъ къ точному исполненію порядокъ аппелляціоннаго производства, установленный Учрежденіемъ, въ особенности въ уголовныхъ дѣлахъ [5]).

7 августа 1796 г. Сенатъ призналъ, что ст. 284 и 340 Учр. о совмѣстномъ разсмотрѣніи низшими судами дѣлъ, подсудныхъ разнымъ судамъ, распространяются исключительно на дѣла уголовныя, а не на гражданскія [6]). Въ Учрежденіи на этотъ счетъ яснаго отвѣта

[1]) Тамъ же, № 15.568.
[2]) Тамъ же, № 16.022.
[3]) П. С. З. № 16.072.
[4]) Тамъ же, № 16.276.
[5]) Тамъ же, № 17.387.
[6]) Тамъ же, № 17.495.

нѣтъ. Но Сенатъ основывался на упомянутыхъ выше высочайшихъ резолюціяхъ на докладѣ кн. Репнина, гдѣ указана точно подсудность гражданскихъ дѣлъ суду отвѣтчика. Поэтому Сенатъ находилъ, что гражданскихъ дѣлъ смѣшаннаго характера, которыя подлежали бы совмѣстному обсужденію разныхъ судовъ, быть не можетъ. Уголовныя же дѣла, наоборотъ, легко могутъ имѣть смѣшанный характеръ въ случаѣ соучастія преступниковъ разныхъ сословій.

Всѣ эти указы, возникшіе по частнымъ случаямъ, носятъ случайный, отрывочный характеръ. Сомнѣніе въ законѣ, споръ между учрежденіями, иногда жалоба частнаго лица вызывали сенатское рѣшеніе принципіальнаго характера или даже высочайшее повелѣніе, которому потомъ придавали общее значеніе, и оно сообщалось къ руководству во всеобщее свѣдѣніе. Общихъ узаконеній о судоустройствѣ и судопроизводствѣ такъ и не было издано до конца царствованія Екатерины II. Не было издано даже такихъ чисто инструкціонныхъ актовъ, какъ для органовъ финансоваго управленія. Послѣдніе въ этомъ отношеніи составляли счастливое исключеніе. А остальныя учрежденія такъ и остались при первоначальномъ законодательствѣ съ тѣми скудными дополненіями, которыя очерчены выше.

Если при обзорѣ законодательной дѣятельности Екатерины II по внутреннему управленію послѣ періода 1775—1785 г. г. ограничиваться только тѣмъ матеріаломъ, который вылился въ окончательную форму актовъ, вошедшихъ въ Полное Собраніе Законовъ, можетъ сложиться впечатлѣніе, что творческія силы автора Учрежденія о губерніяхъ изсякли, и послѣ Жалованной граматы дворянству и городамъ онъ не могъ больше ничего создать.

Такое заключеніе однако было бы очень поспѣшнымъ. Далеко не все, что было сдѣлано, вошло въ Полное Собраніе Законовъ. Таковъ напр. проектъ жалованной граматы свободнымъ сельскимъ обывателямъ, отпечатанный въ Сборн. Русс. Ист. Общ. Далеко не все, что было задумано, приняло конкретную форму. А задумано было многое. Архивные документы кабинета Екатерины проливаютъ нѣкоторый свѣтъ на этотъ вопросъ. Выше уже было отмѣчено, что сохранились черновые проекты ея, относящіеся къ судоустройству и судопроизводству. Укажемъ еще на черновой проектъ общаго уложенія, куда должны были войти основные законы, законы о государственныхъ учрежденіяхъ, гражданское и уго-

ловное уложеніе, словомъ, нѣчто вродѣ общаго кодекса. Въ этомъ проектѣ находится между прочимъ схема государственныхъ учрежденій, центральныхъ и мѣстныхъ, указывающая, что Екатерина и послѣ 1775 г. не переставала заниматься мѣстнымъ управленіемъ, сосредоточивъ свое вниманіе главнымъ образомъ на вопросѣ о сочетаніи новыхъ учрежденій со старыми. Всѣ правительственныя учрежденія по этой схемѣ раздѣлены на три категоріи: верховныя — куда отнесенъ одинъ сенатъ «управительный или правительствующій», верхнія—государственныя палаты или коллегіи. иностранная, военная сухопутная, военная морская и главная расправная и среднія подчиненныя, куда отнесены всѣ мѣстныя учрежденія; послѣднія въ свою очередь раздѣлены на губернскія верхнія мѣста (губернское правленіе и палаты), среднія (суды 2-ой инстанціи) и подчиненныя (городскія и уѣздныя). Къ схемѣ сдѣлано добавленіе, изъ котораго видно, что уѣзды предполагалось раздѣлить на станы, а станы на пятисотни, со становыми приставами и пятисотскими во главѣ [1]).

Схема эта, какъ и вообще черновые наброски по законодательству этого періода, такъ и остались не обработанными. Быть можетъ, тутъ имѣлъ вліяніе возрастъ Екатерины и неизбѣжное истощеніе силъ. Но въ томъ же архивномъ дѣлѣ, гдѣ хранится схема, есть одна характерная записка императрицы. Вотъ ея содержаніе: «Зиму 1787 и начало 1788 года употребить на составленіе главы о Сенатѣ и сенатскаго порядка и наказа; сіе учинить съ прилежаніемъ и чистосердечнымъ радѣніемъ; буде же въ сообщеніи и критикѣ найдутся препятствія и скучныя затрудненія, либо лукавыя, то всю работу положить въ долгій ящикъ, ибо не вѣмъ, ради кого тружусь, и мои труды, попеченіе и горячее къ пользѣ имперіи радѣніе не будутъ ли тщетны, понеже вижу, что мое умоположеніе не могу учинить наслѣдственное». Записка не свидѣтельствуетъ объ упадкѣ энергіи. Скорѣ наоборотъ; но въ ней ясно сквозитъ иной мотивъ—разочарованіе въ окружающихъ; больше всего, вѣроятно, Екатерина думала въ этотъ моментъ о своемъ наслѣдникѣ. По времени записка не старѣе середины 1787 г. До конца жизни Екатеринѣ оставалось около 10 лѣтъ. Но, очевидно, тѣ препятствія и разочарованья, о которыхъ она упоминаетъ, оказались сильнѣе ея прилежанія и «чистосердечнаго

[1]) Госуд. Арх. разр. X, д. № 17 листъ 218.

радѣнія». Ни глава о Сенатѣ, ни общее уложеніе такъ и не получили окончательной обработки. Тѣмъ не менѣе нельзя упускать изъ виду эти проекты и наброски при оцѣнкѣ законодательной дѣятельности Екатерины по мѣстному управленію послѣ 1775—1785 г. г. Они свидѣтельствуютъ прежде всего о томъ, что она далеко не считала свою работу законченною и совершенною, а главное они проливаютъ свѣтъ на непонятный на первый взглядъ вопросъ, почему, заявляя еще въ 1775 г., что Учрежденіе не докончено, Екатерина рѣзко оборвала свою законодательную дѣятельность по мѣстному управленію въ 1785 г., когда была осуществлена только вторая половина ея реформы, а первая не была дополнена и исправлена. Эта работа подготовлялась до самаго конца царствованія, и ее прервала только смерть Екатерины. Что именно она предполагала сдѣлать, судить трудно, но уже изъ бѣглаго осмотра ея черновыхъ набросковъ по законодательству можно съ увѣренностью сказать, что она собиралась исполнить свое обѣщаніе—написать «порядокъ производства уголовнаго суда». А дальше, очевидно, долженъ былъ наступить чередъ реформы центральныхъ учрежденій.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

Приложеніе № 1.

Госуд. Арх. разр. X, д. № 19 «Черновые собственноручные отрывки и записки Императрицы Екатерины II по законодательству».

Листъ 380.

О нижней степени правосудія. Города имѣютъ свое правленіе, которое для городскихъ жителей и для тѣхъ, кои обрѣтаются въ границахъ того города, служатъ, а въ разсужденіи государственныхъ правительствъ суть нижнее правосудіе отправляющія мѣста.

Подлежитъ имѣть въ каждомъ стану по одному судьѣ по собственному выбору отъ дворянъ, который бы стерегъ то, чтобы никакому человѣку не было сдѣлано насилье живота и въ имѣніи, и который бы принималъ жалобы сего рода, и того для придать ему изъ стану шесть человѣкъ старостъ по перемѣнно, съ которыми ему объѣзжать четырежды въ году всѣ мѣста того стану.

La fonction de juge dans le premier tribunal d'une Nation a toujours été attachée aux premiers et aux grand de l'Etat.

Листъ 427.

Гакенрихтеръ и манрихтеръ погодно-ли выбираются?
Буде должность свою не исполняютъ, смѣняютъ-ли ихъ?
Гдѣ судимы тѣ, кои не исполняютъ должности?
Что по шведски значитъ слово Лахманъ?

Листъ 442.

Во всякой губерніи для управленія оной должно быть правительство. Правительство таковое должно состоять изъ четырехъ департаментовъ.

1 Департаментъ—правительство само собою (на поляхъ приписано: «дѣла перваго департамента сенатскаго примѣромъ служить могутъ»). 2 Департаментъ отправляетъ судъ гражданскій. 3 Департаментъ отправляетъ судъ уголовный. 4 Департаментъ вѣдаетъ счеты и сборы. Въ каждомъ Департаментѣ должны быть члены для слушанья и подписанья дѣлъ не менѣе трехъ, не болѣе пяти. Въ первомъ Департаментѣ будетъ первый президентъ, въ прочихъ по одному президенту; въ каждомъ департаментѣ по два совѣтника и по два ассесора или засѣдателя седьмого или осьмого класса, итого 20.

Губернскій прокуроръ, при немъ губернскій стряпчій казенныхъ дѣлъ (на поляхъ: «сему поручается и дѣлъ нищихъ, сиротскихъ и вдовъ. Должность каждаго особливо прописана будетъ»); губернскій стряпчій уголовныхъ дѣлъ. У каждаго по.... помощника; въ небытность одного изъ нихъ другой мѣсто его занимаетъ.

Экспедиціи; въ каждой по 2 совѣтника: для справокъ, для принятія челобитень, для выходящихъ дѣлъ и для приходящихъ дѣлъ.

Въ каждой провинціи провинціальная канцелярія. Раздѣляется на 3 департамента. судъ гражданскій, судъ уголовный, счетная. Не менѣе 3, не болѣе 5 членовъ въ каждомъ.

Уѣздная канцелярія. Въ ней члены: уѣздный воевода и столько окружныхъ коммисаровъ, сколько округовъ.

Окружной коммисаръ выбирается отъ дворянства, буде въ округѣ всѣ деревни дворянскія; буде же гдѣ государственныя или черносошныя

Листъ 443.

въ округу, то губернаторъ опредѣляетъ уѣзднаго коммисара, а каждое государственное село ему придаетъ ему (sic) по одному выборному, съ которыми онъ судитъ деревенскіе суды. Буде же въ округѣ и дворянскія и государственныя деревни, тогда дворянство выбираетъ окружного коммисара одного, а губернаторъ другого, кои помѣсячно должность свою отправляютъ; одинъ присутствуетъ въ уѣздной канцеляріи, а другой округа смотритъ; дворянству же на волю отдается прислать къ окружному коммисару отъ селъ выборныхъ на основаніи государственныхъ селъ.

Окружной коммисаръ вѣдаетъ большія дороги, безопасность оныхъ, споры и драки между мужиками въ округѣ, падежи и опасныя болѣзни.

Въ каждой деревнѣ да будутъ у десяти дворовъ по десятскому по

пхъ собственному выбору, у ста дворовъ по сотскому, а гдѣ болѣе, то окромѣ сотскаго, десятскаго да выберутъ двухъ выборныхъ, да одного старосту, кои вмѣстѣ составляютъ мужичій судъ; и для того имѣть имъ судную избу, да двѣ тюремныя избы.

(На поляхъ: «Правосудіе { верхнее / среднее / нижнее »). Окружной коммисаръ дѣло выше рубля судить не можетъ; буде приведутъ кого къ нему въ уголовномъ дѣлѣ, то буде свидѣтели есть на то, что подозрителенъ есть приведенный, коммисаръ арестовать и нужныя свѣдѣнія собирать и записывать можетъ, такъ же свидѣтелей сказки да выслушиваетъ и записываетъ.

Листъ 444.

Лѣвая сторона.

Напримѣръ

Верхній земскій судъ имѣетъ два департамента, первый гражданскій, второй уголовный, въ случаѣ равногласія требуютъ голоса губернатора, ибо сей засѣдаетъ съ однимъ голосомъ во всѣхъ верхнихъ земскихъ судахъ его губерніи.

Въ верхнемъ земскомъ судѣ быть должно прокуроръ, стряпчій уголовный, стряпчій коронныхъ и безгласныхъ дѣлъ. Изъ верхняго земскаго суда апелляція въ губернскую юстицію для ревизіи дѣлъ, а изъ сей въ Сенатъ.

Правая сторона.

Ярославль.

Верхній земскій судъ—12 членовъ.

Въ уѣздѣ: уѣздный судъ— три члена, нижній земскій судъ—три члена.

Уѣздъ романовскій: уѣздный судъ—три члена, нижній земскій судъ—три члена;

Уѣздъ пошехонскій: уѣздный судъ—три члена, нижній земскій судъ—три члена;

Уѣздъ кинешемскій. уѣздный судъ—три члена, нижній земскій судъ—три члена.

Предводители дворянства каждаго уѣзда погодно засѣдаютъ въ сиротскомъ судѣ съ однимъ членомъ изъ каждаго уѣзднаго суда той провинціи, на что время въ году опредѣлять должно, напримѣръ отъ Крещенія до Пасхи.

Листъ 445.

Верхній земскій судъ въ провинціи; составъ: отъ каждаго уѣзда по 2 судьи; въ случаѣ равногласія провинціальный воевода засѣдаетъ и имѣетъ одинъ голосъ; апелляція въ юстицъ-коллегію.

[Въ губерніи подъ] Губернское правленіе подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ [четырехъ] двухъ департаментовъ: [первый—уголовная ревизія, вторая—гражданская, третій] первый—счетный, а [четвертый] второй да вѣдаетъ повелѣнія и исполненіе [1]).

Въ уѣздѣ быть: 1) уѣздный судъ, въ немъ три судьи, 2) нижній земскій судъ, въ немъ 3 судьи, 3) въ провинціи быть: верхній земскій судъ, въ немъ быть отъ каждаго уѣзда по два судьи и въ случаѣ равногласія провинціальный воевода засѣдаетъ и имѣетъ одинъ голосъ, 4) въ губерніи подъ засѣдательствомъ губернатора губернское правленіе да будетъ, кое состоять имѣетъ изъ [четырехъ] двухъ департаментовъ [первый уголовная ревизія, второй гражданская ревизія, третій] первый счетный, а второй да вѣдаетъ повелѣнія и исполненіе.

Въ уѣздѣ быть: 1) нижній земскій судъ, въ немъ три судьи, 2) уѣздный судъ, въ немъ три судьи, въ [провинціи] губерніи быть верхній земскій судъ, въ немъ двѣнадцать судей, да [изъ сего дѣла] буде споръ, то губернаторъ тринадцатый.

Изъ сего верхняго земскаго суда дѣла идутъ въ юстицъ-коллегію.

Листъ 446.

Въ каждомъ уѣздѣ дворянство имѣетъ выбирать воеводу, да и Сенатъ назначаетъ воеводъ, и каждый изъ сихъ воеводъ три года воеводскую должность отправляетъ въ томъ уѣздѣ поперемѣнно, который же изъ нихъ свободенъ, тотъ засѣдаетъ въ провинціальной канцеляріи молча, и только тогда голосъ имѣетъ, когда въ департаментѣ, гдѣ засѣдаетъ, менѣе 5 членовъ.

---

[1]) Въ [ ] заключены слова, зачеркнутыя въ рукописи.

Приложеніе № 2.

Моск. Арх. Мин. Юст. д. Сената, кн. № 4052.

Листъ 158.

Записка Екатерины II, объявленная въ Сенатѣ Генералъ-Прокуроромъ вмѣстѣ съ Учрежденіемъ о губерніяхъ.

По новоизданнымъ установленіямъ примѣрныя губерніи учреждены будутъ Тверская и Смоленская.

Учрежденія сіи не касаются до тѣхъ губерній, кои имѣютъ особо конфирмованныя привилегіи, какъ-то Малороссія, Лифляндія и проч. и не до Сибири и публикованы оные не индѣ будутъ, какъ тутъ учредятся посему губерніи.

Къ симъ учрежденіямъ еще не дописаны:

Порядокъ производства уголовнаго суда.

Уставъ казенной палаты.

Наказъ экономіи директору и сочиняется также штатъ о жалованіи для Тверской губерніи.

1) О раздѣлѣ и храненіи старыхъ дѣлъ. Имѣющіяся при губернскихъ, провинціальныхъ и городовыхъ канцеляріяхъ въ архивахъ дѣла раздѣлить погодно и по родамъ дѣлъ, то есть: интересныя, слѣдственныя, криминальныя или уголовныя, гражданскія или судныя, сдѣлать по таковому раздѣлу вѣрные описи и отдать оные по тѣмъ описямъ по свойству каждаго новаго присутственнаго мѣста для будущаго вѣрнаго сохраненія; для того имѣть при каждомъ присутственномъ мѣстѣ покои для архивы, безопасные отъ огня и другого поврежденія.

2) О производствѣ и рѣшеніи нерѣшенныхъ дѣлъ. Имѣющимся въ губернскихъ, провинціальныхъ и городовыхъ канцеляріяхъ нерѣшеннымъ и текущимъ дѣламъ сочинить тако жь вѣрныя описи погодно и по родамъ дѣлъ съ изъясненіемъ, зачѣмъ оныя не рѣшены, и отдать по свойству каждаго новаго присутственнаго мѣста для немедленнаго производства и законнаго рѣшенія, а именно:

3) Изъ воеводскихъ канцелярій по раздѣлу оныхъ между уѣзднымъ судомъ и нижною расправою, гдѣ оная имѣется, и уѣзднымъ казначеемъ, въ первыя мѣста всѣ слѣдственныя, не до интересу Императорскаго Величества касающіяся, всѣ уголовныя и гражданскія по свойству каждаго

мѣста, уѣздному казначею всѣ до ревизіи, рекрутскихъ наборовъ, до откуповъ, до сборовъ Императорскаго Величества, до доимокъ, до казенныхъ взысканій и до чего казеннаго касательныя. Общіе законы и указы отдать въ уѣздный судъ, касающіеся-жъ до сборовъ законы и указы отдать въ казначейство, а чего по сему не достанетъ, тако-жъ и нижнюю расправу снабдить особыми экземплярами отъ сената, отъ котораго и всѣмъ нижнимъ земскимъ судамъ доставятся принадлежащіе до ихъ свѣдѣнія законы и указы, а особенно о бѣглецахъ.

4) О сдачѣ сборовъ и наличной денежной казны. Наличная денежная казна всякаго сбора съ приходными и расходными книгами того году отдается уѣздному казначею по счету и съ надлежащимъ при смѣнахъ порядкомъ.

5) Отъ провинціальныхъ канцелярій, гдѣ оныя обращаются въ уѣздные, или областные, или намѣстническое правленіе, отдаются по описи нерѣшенныя и текущія дѣла, собственно до своего уѣзда принадлежащія, какъ слѣдственныя, такъ и уголовныя и гражданскія въ новый уѣздный судъ или въ нижнюю расправу того уѣзда; дѣла, вступившія по апелляціи изъ городовыхъ канцелярій прежней провинціи или касающіе до прежнихъ ея уѣздовъ, какъ слѣдственныя и уголовныя, такъ и гражданскія отсылаются въ верхній земскій судъ или въ верхнюю расправу, гдѣ оная имѣется, по свойству департаментовъ; дѣла до ревизіи прежней провинціи, до рекрутскихъ наборовъ, до Государственныхъ сборовъ и до интересу Императорскаго Величества, до казенныхъ доимокъ, до какого-либо казеннаго взысканія или до казенной экономіи отсылаются въ казенную палату новаго намѣстничества; дѣла касающія до общаго порядка и до исполненія отсылаются въ намѣстническое правленіе. Казна уѣзднаго сбора отдается уѣздному казначею, а казна провинціальнаго сбора отсылается въ казенную палату. Законы общіе и и особенные отдаются всѣ въ намѣстническое правленіе, а палаты, верхніе земскіе суды, губернскіе магистраты и верхнія расправы снабдятся оными отъ Сената, покупкою печатныхъ и списываніемъ писанныхъ.

6) Отъ губернскихъ канцелярій отдать по вышеописанному дѣла своего уѣзда въ новый уѣздный судъ или въ нижнюю расправу; дѣла своей провинціи въ верхній земскій судъ, или въ верхнюю расправу, гдѣ оная имѣется, раздѣляя оныя по департаментамъ; казну уѣздную— уѣздному казначею, собранную съ приписныхъ ея уѣздовъ порознь,

какъ и привезенную изъ прежнихъ ея провинцій—въ казенную палату; а дѣла вступившія изъ прежнихъ ей подчиненныхъ провинціальныхъ канцелярій—въ намѣстническое правленіе и въ палаты, куда какое слѣдовать будетъ; а дѣла, касающіе до общаго порядка и до исполненія отдаются въ намѣстническое правленіе.

7) Въ дѣлахъ смѣшаннаго рода докладывать намѣстническому правленію куда онымъ опредѣлено будетъ какое отсылать.

8) Перечневое число каждаго рода нерѣшенныхъ дѣлъ по каждой прежней канцеляріи поднесть отъ намѣстническаго правленія Сенату.

9) Сенатъ снабдитъ Новгородскаго губернатора потребнымъ числомъ денегъ для покупки столовъ, стульевъ, суконъ, зерцалъ, часовъ и прочаго для каждаго присутственнаго мѣста.

10) Въ прочемъ всѣ новыя присутственныя мѣста принятіемъ старыхъ дѣлъ въ свое производство съ самаго начала сей новой службы имѣть будутъ вѣрный способъ оказывать свою ревность и усердіе Императорскому Величеству и отечеству, а особливо выбранные члены тому обществу, которымъ они удостоены были въ ввѣреннымъ имъ судейскимъ мѣстамъ.

Приложеніе № 3.

Дѣла Сената, книга № 4163, листы 64—66.

Дневная записка при учрежденіи Полоцкаго намѣстничества 1778 г.

Мая 6. Уѣздные дворянства предводители представили Государеву намѣстнику списки дворянъ своихъ уѣздовъ.

7-го. По утру предводители дворянства и всѣ губернскіе члены собрались въ аудіенцъ-залу, гдѣ отъ Государева Намѣстника особою рѣчью объявлена причина настоящаго собранія. Потомъ шествовали подъ предводительствомъ Государева Намѣстника съ полною церемоніею въ соборную благочестивую церковь, въ которой совершалъ литургію его преосвященство Парфеній, епископъ Смоленскій и Дорогобужскій; и по окончаніи оной прочтенъ всемилостивѣйшій манифестъ и указъ объ учрежденіи полоцкаго намѣстничества, а потомъ сказывано его преосвященствомъ слово, приличное настоящему происшествію;

отправленъ благодарственный молебенъ съ колѣнопреклоненіемъ и приведены къ присягѣ на чины опредѣленные въ намѣстничество тѣ, кои православнаго исповѣданія; изъ собора шествовали въ католицкой іезуитскій монастырь, въ которомъ равномѣрно по отслушаніи службы Божіей прочтенъ на польскомъ языкѣ вышеобъявленный манифестъ и указъ, сказывано поученіе и отправлено благодарственное съ колѣнопреклоненіемъ молебствіе Іассоѝомъ архіепископомъ уніатскимъ полоцкимъ, потомъ приведено дворянство къ присягѣ для выбора новыхъ предводителей и судей и опредѣленные на свои чины тѣ, кои католицкаго исповѣданія.

По полудни дворянство подписалось къ присяжному листу.

8-го. Предводители съ дворянствомъ и губернскіе чины собрались къ Государеву намѣстнику въ аудіенцъ-залу, для слушанія чтенія Высочайшихъ учрежденій на россійскомъ и польскомъ языкахъ.

9-го. По утру выбраны дворянскіе новые уѣздные предводители и утверждены отъ Государева намѣстника.

По пополудни выбраны дворянствомъ уѣздные судьи, засѣдатели въ уѣздные суды, капитаны-исправники и засѣдатели въ нижніе земскіе суды и утверждены господиномъ правителемъ намѣстничества, а потомъ представлены Государеву намѣстнику.

10-го. По утру выбранъ губернскій дворянства предводитель и на мѣсто его уѣздный предводитель; также засѣдатели въ верхній земскій судъ и въ совѣстный судъ и утверждены отъ Государева намѣстника.

Сего жь утра приведены къ присягѣ выборщики изъ купечества и мѣщанства губернскаго города для выбора городского головы и прочихъ по силѣ Высочайшихъ учрежденій, приведены также къ присягѣ изъ казенныхъ селеній выборщики и потомъ выбраны, какъ городской голова, засѣдатели въ совѣстный судъ и въ губернскій магистратъ бургомистръ и ратманы, староста и словесные судьи, такъ и изъ поселянъ въ засѣдатели въ повелѣнныя мѣста и утверждены господиномъ правителемъ намѣстничества.

11-го по утру члены намѣстничества, губернскій и уѣздные дворянства предводители, также выбранные дворянствомъ въ судьи и въ засѣдатели собрались къ Государеву намѣстнику и подъ его предводительствомъ слѣдовали учрежденнымъ порядкомъ въ соборную благочестивую церковь, въ которой по окончаніи литургіи сказывано его пре-

освященствомъ епископомъ Смоленскимъ и Дорогобужскимъ поучительное слово, и изъ собора Государевъ намѣстникъ съ собраніемъ пошелъ въ каѳедральную уніатскую церковь, въ которой архіепископъ уніатскій и службу совершалъ; поученіе же сказывано тамошнимъ ректоромъ, а по окончаніи приведены къ присягѣ губернскій и уѣздные дворянства предводители и выбранные въ верхній земскій судъ и въ совѣстный судъ засѣдатели, уѣздные судьи и засѣдатели уѣздныхъ судовъ, капитаны-исправники и засѣдатели нижнихъ земскихъ судовъ.

Сего жъ числа въ другой церкви при опредѣленныхъ изъ членовъ намѣстничества приведены къ присягѣ выбранные въ губернскомъ городѣ городской глава, засѣдатели мѣщанскіе, бургомистры и ратманы, такъ же и сельскіе засѣдатели и сіи распредѣлены по надлежащему числу въ верхнюю и нижнія расправы, въ совѣстный судъ и въ нижніе земскіе суды.

По полудни подписались всѣ, присягу учинившіе, къ присяжнымъ листамъ.

12-го по утру всѣ какъ опредѣленные въ намѣстничество такъ и выбранные чины и предводители съ дворянствомъ прибыли къ Государеву намѣстнику и съ нимъ въ учрежденномъ порядкѣ слѣдовали въ соборную благочестивую церковь, въ которой совершалъ литургію его преосвященство епископъ Смоленскій и Дорогобужскій и по совершеніи оной прочтено объявленіе объ открытіи присутственныхъ мѣстъ, потомъ сказывано Псковскимъ игуменомъ поученіе, послѣ коего отправленъ благодарственный молебенъ съ водоосвященіемъ, а по окончаніи всего Государевъ намѣстникъ слѣдовалъ съ членами намѣстничества въ приготовленныя для намѣстническаго правленія палаты и прочихъ присутственныхъ мѣстъ покои, куда прибылъ и его преосвященство и по окропленіи во всѣхъ покояхъ святою водою открыто чтеніемъ изъ высочайшихъ учрежденій приличныхъ статей засѣданіе въ намѣстническомъ правленіе, въ палатахъ уголовнаго суда, гражданскаго суда и казенной, въ верхнемъ земскомъ судѣ, въ губернскомъ магистратѣ, въверхней расправѣ, въ приказѣ общественнаго призрѣнія и губернскаго города въ уѣздномъ судѣ, въ дворянской опекѣ, въ нижнемъ земскомъ судѣ, въ городовомъ магистратѣ, въ сиротскомъ судѣ и въ нижней расправѣ. Сего жъ числа въ исправленіе своей должности вступили полоцкій комендантъ, уѣздный казначей и уѣздный стряпчій и какъ отъ судебныхъ мѣстъ представлены кандидаты въ судьи совѣстнаго суда, то

опредѣленъ оный отъ Государева намѣстника и засѣданіе въ совѣстномъ судѣ открыто.

13-го какъ при раздѣленіи Полоцкой губерніи на 11 уѣздовъ число душъ въ каждомъ уѣздѣ распредѣлено сообразно съ высочайшими учрежденіями для управленія губерній, генеральная и спеціальныя уѣздныя карты и вѣдомости о числѣ жителей по уѣздамъ сочинены и тѣ селенія, къ коимъ уѣзды приписаны, переименованы городами, а отъ Правительствующаго Сената городничіе и уѣздные казначеи опредѣлены и отъ государева намѣстника канцелярскіе служители для всѣхъ присутственныхъ мѣстъ росписаны и во всѣ города предварительно разосланы, штатныя воинскія команды укомплектованы, узаконенія и всѣ нужныя для канцеляріи вещи доставлены во всѣ города для каждаго присутственнаго мѣста и пристойныя для помѣщенія оныхъ домы на первой случай приготовлены то посланы сего числа господа: вице губернаторъ и предсѣдатели палатъ уголовнаго и гражданскаго судовъ установить въ уѣздныхъ городахъ присутственныя мѣста узаконеннымъ порядкомъ и открывая оныя въ одномъ уѣздѣ послѣ другого все повелѣнное 20 сего мая окончить. Подписалъ Графъ *Захаръ Чернышевъ*.

ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
Общественных наук
Академии Наук СССР