

Законодательная деятельность Екатерины II

Наказ и Комиссия 1767-1768 гг.

С самого начала екатерининского царствования, как мы уже видели, Екатерина выразила желание привести все правительственные места в должный порядок, дать им точные «пределы и законы». Исполнение этой мысли явилось только в осторожном преобразовании Сената. Сама Екатерина пока не шла далее. Но пошел далее виднейший ее советник Н. И. Панин, который был одним из умнейших людей той поры и которого по уму можно поставить рядом с самой Екатериной или, позднее, со Сперанским; он только не умел быстро передавать в практику то, что задумал, ибо был по природе медлителен и малоподвижен. Панин подал императрице обстоятельно мотивированный проект учреждений императорского совета (1762 г.); доказывая с едкой иронией несовершенства прежнего управления, допускавшего широкое влияние фаворитизма на дела, Панин настаивал на учреждении «верховного места», совета из немногих лиц с законодательным характером деятельности. Это законодательное «верховное место», стоя у верховной власти в качестве ее ближайшего помощника, одно было бы в состоянии, по словам Панина, «оградить самодержавную власть от скрытых иногда похитителей оных», т. е. временщиков. Совет при императрице, в то же время, был бы лучшим средством против беспорядка и произвола в управлении. Так Панин отвечал на заявленное Екатериной намерение внести в управление законность и порядок. Но он предлагал старое средство: в России существовали «верховные места» (Верховный тайный совет и Кабинет), которые, однако, не предохраняли от фаворитов и не охраняли законности. С другой стороны, «верховное место», усвоив законодательную функцию, стесняло бы верховную власть, для защиты которой предназначал его Панин. Современники заметили недостатки и даже неискренность проекта Панина. Когда Екатерина, подписав было поданный ей проект, стала затем колебаться, и собрала мнения государственных людей о проекте, то не увидела большого сочувствия к нему. Ей даже высказали (Вильбуа), что Панин «тонким образом склоняется более к аристократическому правлению; обязательный и государственным законом установленный императорский совет и влиятельные его члены могут с течением времени подняться до значения соправителей». Таким образом Екатерине указали, что крупная административная реформа, на которую она было согласилась, может превратить Россию из самодержавной монархии в монархию, управляемую олигархическим советом чиновной аристократии. Понятно, что Екатерина не могла утвердить такого проекта, и Панин, думавший пересадить в Россию знакомые ему формы шведского управления, потерпел неудачу.

Но, отклоняя реформу, предлагаемую Паниным, Екатерина вскоре сама остановилась на весьма оригинальном законодательном плане, более обширном, чем панинский проект. Это был план перестройки законодательства. Императрица желала законности и порядка в управлении; знакомство с делами показало ей, что беспорядок господствует не только в частностях управления, но и в законах; ее предшественники непрерывно заботились о приведении в систематический кодекс всей громады отдельных законоположений, накопившихся со времени Уложения 1649 г., и не могли сладить с этим делом. Екатерина также поняла настоятельность этого дела, но представляла себе несколько иначе суть предстоящей ей здесь задачи. Она не только хотела упорядочить законодательный материал, но стремилась создать новые законодательные нормы, которые содействовали бы установлению порядка и законности в государстве. В существующих же законах она находила недостатки и думала, что эти законы не соответствуют вообще современному

состоянию народа.

Поэтому устранения существующих на деле недостатков Екатерина искала не только в практической правительственной деятельности, но и в теоретической перестройке действовавшего права. Эта мысль о выработке нового законодательства очень заняла Екатерину и повела к знаменитой «Комиссии для сочинения проекта нового Уложения», по поводу которой императрица впервые заявила о своих широких реформаторских планах.

Когда в 1648 г. при царе Алексее пожелали составить кодекс, то особой комиссии поручили собрать весь пригодный для этой цели материал из старого русского, византийского и литовского законодательства, а к слушанию собранных статей созвали Земский собор, который путем челобитий доводил до сведения правительства свои желания и, таким образом, своими челобитьями давал новый материал для законодательства. «Общим советом» создано было, таким путем, Уложение, ответившее вполне удовлетворительно на потребности своего времени. И в XVIII в. до Екатерины II, хотя законодательные работы и не привели к какому-либо важному результату, ясно замечаем тот же прием, как в 1648 г.: подготовительная редакционная работа поручается комиссиям бюрократического состава, а к «слушанию» составляемого кодекса призываются земские люди.

Екатерина не пошла таким путем. Она желала создать новое законодательство, а не приводить старое в систему. О старых русских законах, действовавших при ней, она отзывалась резко, считала их прямо вредными и, понятно, систематизировать их не желала. Она желала прямо установить отвлеченные общие правила, принципы законодательства и думала, что это ей удастся. «Можно легко найти общие правила, – писала она Вольтеру в 1767 г. – но подробности?.. Это почти все равно, что создать целый мир». Кто же будет определять принципы законодательства и кто обсуждать подробности? Ни в определении принципов, ни в выработке подробностей Екатерина не нашла возможным воспользоваться силами бюрократии. Чиновничество выросло на старых законах и знало лишь правительственную практику, но не народные нужды; стало быть, ни поставить правильных принципов, ни согласовать их с народными нуждами в частностях нового законодательства оно не могло. Екатерина поэтому обошлась без него. «Легкое», как думала она, дело установления принципов будущего кодекса Екатерина приняла на себя. Трудности установления подробностей она нашла всего приличнее возложить на земских представителей, нуждам которых должны были удовлетворить новые законы, а не европейские мечты.

Уже с 1765 г. Екатерина усидчиво принялась за изложение законодательных принципов и работала, не говоря никому о содержании своего труда. «Два года я читала и писала, не говоря о том полтора года ни слова, – сообщает сама императрица. – Предупев, по мнению моему, довольно в сей работе, я начала казать по частям статьи, мною заготовленные, людям разным, всякому по его способностям». Статьи, заготовленные Екатериной, были ее известным Наказом в его первоначальной редакции. Содержание Наказа исследовано обстоятельно, и теперь можно указать его главнейшие литературные источники: это «L'Esprit des Lois» Монтескье, «Institutions politiques» Бильфельда и вышедшее в 1764 г. сочинение итальянца Беккариа «О преступлениях и наказаниях». Екатерина о Монтескье сама писала Д'Аламберу, что в Наказе «обобрала президента Монтескье», не называя его; действительно, добрая половина статей Наказа есть пересказ «Духа законов». Таким образом, свои принципы нового русского законодательства Екатерина установила на почве философско-публицистических умствований современной ей европейской литературы. Ясно, что эти принципы, с одной стороны, были в высшей степени либеральны, потому что взяты из либерального источника, а с другой стороны – совершенно чужды русской жизни, потому что слишком

либеральны и выросли из условий нерусской общественной жизни. Они должны были удивить русское общество и либерализмом, и несоответствием национальному быту. Екатерина чувствовала это; она рядом с общим либерализмом поставила и мотивировала в Наказе ясное утверждение, что единственной возможной для России формой власти находит самодержавие как по обширности страны, так и потому, что одной власти лучше повиноваться, чем многим господам. Постаралась она оправдать и отвлеченность своих принципов, и их несоответствие русским порядкам; она писала в Наказе: «Россия есть европейская держава. Доказательство сему следующее; которые в России предпринял Петр В., тем удобнее успех получили, что нравы, бывшие в то время, совсем не сходствовали с климатом и принесены к нам смешением разных народов и завоеваниями чуждых областей. Петр I, вводя нравы и обычаи европейские в европейском народе, нашел тогда такие удобства, каких он и сам не ожидал». (Наказ, гл. 1, 6, 7). Итак, по мнению Екатерины, древняя Россия жила с чуждыми нравами, которые следовало переделать на европейский лад, потому что Россия – страна европейская. Петр начал эту переделку, вводя европейские обычаи, и это ему удалось. Теперь Екатерина продолжает это дело и вносит в русские законы общеевропейские начала. Именно потому, что они европейские, они не могут быть чуждыми России, хотя и могут такими показаться по своей новизне. Так Екатерина старалась оправдать либеральность и отвлеченность своих принципов. Если она оставалась верна народным воззрениям в том, что предпочитала самодержавие «угождению многим господам», то впадала в большую неточность в другом отношении: за начала общеевропейской жизни она приняла принципы европейской философии, которые не переходили в жизнь нигде в Европе и не были началами действительного быта. Являясь с этими принципами в русскую жизнь, Екатерина нимало не следовала Петру, который перенимал действительность, а не европейские мечты.

Когда Наказ был выработан и показан Екатериной многим лицам, то возбудил массу возражений с их стороны. Сначала Екатерина показывала его по частям приближенным лицам, и Панин на либеральные принципы Наказа тонко отозвался: «*Ce sont des axiomes a renverser des muralies*». Подобное же отношение к либерализму Наказа и от других лиц заставило Екатерину, по ее собственным словам, зачеркнуть, разорвать и сжечь «больше половины» написанного. Перед изданием в свете уже сокращенной редакции Екатерина созвала в село Коломенское, где тогда находилась, разных «вельми разномыслящих» людей, отдала им Наказ и позволила им «чернить и вымарать все, что хотели». При всем разномыслии позванных лиц они, однако, «более половины из того, что писано было ею, помарали – и остался Наказ, яко оный напечатан». Если верить точности слов Екатерины, напечатано было, стало быть, менее четверти того, что она составила. По сохранившимся рукописям императрицы видим, что возражения избранных ею цензоров направлены были против того, что либерально, и против того, что не соответствовало русским нравам. Цензура окружающих заставила Екатерину отказаться от напечатания весьма важных для нее частных Наказа и скрыть многое из своих существенных взглядов.

Уступчивость Екатерины в деле составления Наказа показывает нам, во-первых, до какой степени доходила зависимость императрицы от окружающей ее придворной среды в первые годы ее правления, а во-вторых, до какой степени разнились ее личные, отвлеченные воззрения от тех взглядов, какие Екатерина высказывала официально. Для примера возьмем один важный вопрос общественной жизни, который при Екатерине стал на очереди в правительственной практике, – вопрос крестьянский. Мы видели, что еще с XVII в. жизнь и правительственная практика неудержимо шли к тому, что более и более подчиняли личность и труд крестьянина власти помещика. С освобождением дворянства от государственных

повинностей, по логике истории, с крестьян должна была быть снята их частная зависимость, потому что исторически эта зависимость была обусловлена дворянскими повинностями: крестьянин должен был служить дворянину, чтобы дворянин мог исправно служить государству. С освобождением дворянства выступал вопрос об освобождении крестьян: они волновались уже с манифеста о вольности дворянства, потому что смутно помнили ход закрепощения. (При Петре Великом крестьянин Посошков весьма определенно заявил: «Крестьяном помещики не вековые владельцы... а прямой их владелец Всероссийский Самодержец, а они владеют временно». Соч., 1, 183.) Но освобождение крестьян казалось в половине XVII в. вещью невозможной: оно затрагивало их интересы, потому что лишило бы их дарового труда. Дворянство, составлявшее правительственный и административный класс XVIII в. и ставшее привилегированным землевладельческим сословием, хотя и задумывалось над крестьянским вопросом, но было далеко от его разрешения. Крепостное право продолжало не только существовать, но и развиваться.

Екатерина, воспитавшаяся на освободительных теориях XVIII в., не могла сочувствовать крепостному праву и мечтала об освобождении крестьян. В ее личных бумагах находили любопытные проекты постепенного уничтожения крепостной зависимости путем освобождения крестьян в отдельных имениях при их купле-продаже. Однако общее одновременное освобождение крепостных ее пугало, и она искренно была убеждена, что «не должно вдруг и через узаконение общее делать великаго числа освобожденных» (Наказ, 260). Но в то же время она искренно желала облегчить положение «рабов», т. е. крестьян, и уничтожить «рабство» в своей империи. И вот в первоначальной редакции Наказа рассеяно много замечаний и размышлений о крестьянах и о необходимости улучшить их положение и уничтожить крепостное право. Но в окончательной печатной редакции многие из этих либеральных размышлений о крестьянах были выпущены, очевидно под влиянием «разномыслящих персон», читавших и корректировавших Наказ (Соловьев, т. XXVII, 80).

Мало того, сама Екатерина была как бы вынуждена изменить свои взгляды, сделав уступки консервативным взглядам своих советников. Так, например, в первоначальном Наказе, следуя Монтескье, она писала: «Два рода покорностей: одна существенная, другая личная, т. е. крестьянство и холопство. Существенная привязывает, так сказать, крестьян к участку земли, им данной. Такие рабы были у германцев. Они не служили в должностях при домах господских, а давали господину своему известное количество хлеба, скота, домашнего рукоделия и проч., и далее их рабство не простиралось... Личная служба или холопство сопряжено с услужением в доме и принадлежит больше к лицу. Великое злоупотребление есть, когда оно в одно время и личное и существенное». Здесь Екатерина обнаружила точные представления о существе крестьянской и холопской зависимости и справедливо осудила их смешение, которое вредно отразилось на судьбах крестьянства. Но в окончательной редакции Наказа это рассуждение выпущено; очевидно, Екатерина в данном случае, спрятав свое рассуждение, подчинилась факту русской жизни – полному смешению крестьян и холопов – и отступилась от своих теоретических взглядов, не находя уже «великого злоупотребления» в этом смешении. Нет сомнения, что здесь действовало влияние окружающих людей, «помаравших ее Наказ». Однако отступничество от высказанных взглядов у Екатерины вовсе не было искренним. Когда большинство земских представителей, собранных Екатериной в Комиссию, оказались поборниками крепостного права, Екатерина была очень недовольна. Сохранилась одна ее отметка по поводу крепостнических мнений депутатов: «Если крепостного нельзя признать персоною, следовательно, он не человек; но его скотом извольте признавать, что к немалой славе и человеколюбию

от всего света нам приписано будет. Все, что следует о рабе, есть следствие сего богоугодного положения и совершенно для скотины и скотиною делано». Ясно, что, обзывая крепостников «скотинами», Екатерина не считала крестьянина рабом и желала освобождения его из той зависимости холопа, какая развилась в XVIII в.; но она должна была сдерживать свои мнения и желания, отказываясь от них по внешности, не отказываясь, однако, внутренне.

Взятый нами пример свидетельствует, как мы сказали, о зависимости Екатерины от окружавшей ее среды и о разнице ее действительных взглядов от тех, какие она высказывала официально. Она считала, что установить общие принципы нового законодательства будет делом легким. На самом же деле это легкое дело оказалось тяжелым и до некоторой степени потерпело неудачу. Устанавливая новые принципы, Екатерина в них делала уступки той самой среде, которую хотела исправить новыми законами, и потому ее новые принципы не были развиты так полно, как бы ей хотелось. Еще до окончательной редакции Наказа Екатерина в нем как будто разочаровалась и писала Д'Аламберу, что Наказ вовсе не похож на то, что она хотела сделать. Однако и в окончательной, т. е. сокращенной, редакции Наказа Екатерина успела сохранить цельность своего либерального направления и высказать, хотя и не вполне, но с достаточной определенностью, те отвлеченные начала, какими должно было руководиться предположенное ею законодательное собрание в своей практической деятельности. Наказ, сокращенный и выдержавший цензуру сотрудников Екатерины, будучи напечатан, произвел все-таки сильное впечатление и в России, и за границей. Во Франции он был даже запрещен. Действительно, он был исключительным правительственным актом как по своему общему характеру отвлеченного философского рассуждения, так и по либеральности внутреннего направления. (Ученое издание Наказа вышло под редакцией Н. Д. Чечулина в 1907 г. Интересен труд Ф. В. Тарановского «Политическая доктрина в Наказе».)

Читая печатный Наказ, мы видим, что он содержит в себе 20 глав (две главы: 21 и 22, о полиции и о государственном хозяйстве, Екатерина приписала к Наказу уже в 1768 г.) и более 500 параграфов, или кратких статей. Содержание этих статей касается всех главнейших вопросов законодательства. Кроме общих рассуждений об особенностях России как государства, и о русском государственном правлении в частности, обсуждается положение сословий, задачи законодательства, вопрос о преступлениях и наказаниях, судопроизводство, предметы гражданского права, кодификация и целый ряд вопросов государственной жизни и политики (есть даже рассуждение о признаках, по которым можно узнать падение и разрушение государства). Своим содержанием Наказ действительно довольно полно охватывает сферу тех вопросов, какие представляются законодателю, но он только намечает эти вопросы, трактует их отвлеченно и не может служить практическим руководством для законодателя. Наказ, как того и хотела Екатерина, есть только изложение принципов, какими должен руководиться государственный человек, пишущий законы.

Деятельность Комиссии.

Так была исполнена первая часть задуманного императрицей плана: найдены «общие правила» нового законодательства. В исполнении этой первой части, как мы уже видели, Екатерину постигла некоторая неудача. Она не могла полно и откровенно высказать свои принципы, потому что кругом себя встретила противодействие. Неудача постигла ее и во второй части плана – в разработке подробностей нового законодательства. Эти подробности никогда не были

выработаны.

Для составления нового кодекса манифестом 14 декабря 1766 г. были созданы в Москву представители сословий и присутственных мест. Их собрание получило название «Комиссии для сочинения проекта нового уложения». В эту Комиссию дворянство каждого уезда должно было послать одного депутата; каждый город, независимо от его величины, – тоже одного депутата; низшие разных служб служилые люди (ландмилицкие люди), черносошные (государственные) крестьяне – из каждой провинции, от каждого народа по одному депутату. Сенат, Синод, Коллегия, и др. присутственные места должны были также прислать по депутату. Таким образом основания представительства были различны: одни части населения посылали представителей уезда, другие – от провинции, третьи – от отдельного племени, четвертые – от присутственного места; одни избирали посословно (дворяне, крестьяне), другие – по месту жительства (горожане-домовладельцы, инородцы). Частновладельческие крестьяне и совсем были лишены права представительства. Не было и прямых представителей духовенства. Таким образом, хотя и собрали в Москву лиц самых разных состояний и племен, но все же представительство, установленное Екатериной, было далеко не полно. (Очень хорошо рассмотрена организация и состав комиссии 1767 г. в сочинении А. В. Флоровского «Состав Законодательной комиссии 1767-1774 гг.» 1915.)

Депутат обеспечивался на все время пребывания в Комиссии казенным жалованьем и должен был привезти в Москву инструкцию от своих избирателей с изображением их нужд и желаний. Эти инструкции получили название депутатских наказов, а Наказ Екатерины в отличие от них стал называться «большим Наказом». Звание депутата Екатерина старалась сделать весьма почетным в глазах общества: депутаты навсегда освобождались от казни, телесного наказания и конфискации имени; за обиду депутата виновный нес двойное наказание.

30 июля 1767 г. с торжеством были открыты заседания Комиссии в Грановитой палате в Москве. Всех представителей, явившихся в Комиссию, было 565. Одна треть из них были дворяне, другая треть – горожане; число лиц податных сельских классов не доходило и до 100; депутатов от присутственных мест было 28. Понятно, что такое разнородное собрание могло с удобством обсуждать принципы законодательства, но не могло удобно заниматься редактированием законов в полном своем составе. Оно могло их только слушать, обсуждать и принимать в готовой редакции. Поэтому общее собрание Комиссии должно было выделить из себя особые комиссии, которые сделали бы для общего собрания все вспомогательные и подготовительные работы. Эти комиссии и были выделены: одни из них занимались тем, что обрабатывали отдельные части будущего кодекса после обсуждения их общим собранием Комиссии; другие же приготавливали предварительно материал для занятий общего собрания. Одна из этих комиссий, дирекционная, руководила занятиями как частных комиссий, так и общего собрания, была главной пружиной всего дела. В ней были поэтому членами генерал-прокурор и председатель (маршал) Комиссии (А. И. Бибиков). Масса частных комиссий вносила большую сложность в делопроизводство: каждый частный вопрос проходил через несколько комиссий и по несколько раз через одну и ту же. Это вызывало неизбежную медленность законодательных работ. А так как отношения частных комиссий и общего собрания не были точно определены, то неизбежны были беспорядок и путаница в их деятельности. Так несовершенство внешней организации дела, ее сложность и неопределенность создавали первое препятствие для успешного ведения дела.

В ходе занятий Комиссии найдем и другие препятствия. Общее собрание прежде всего прочитало Наказ императрицы и узнало из него те отвлеченные принципы деятельности, которые ему ставила Екатерина. Вместе с тем члены

собрания привезли с собой более 1000 депутатских наказов, должны были ознакомиться с ними и уяснить себе те нужды и желания русского общества, какие в них находились. Эти нужды и желания депутаты должны были примирить с теоретическими желаниями наказа и слить их в гармонически стройный законодательный кодекс. Для такой цели необходимо было разобрать депутатские указы и привести в систему все их содержание. Этот кропотливый труд мог быть совершен только специальной комиссией, потому что был неудобен для собрания в 500 человек и был, в сущности, черновой подготовительной работой. Далее, желания сословий были часто противоположны и непримиримы: для должного к ним отношения мало было знать отвлеченные принципы, а следовало изучить исторически положение того или другого вопроса, т. е., иначе говоря, разобраться в старом законодательстве, которое состояло из массы (более 10000) отдельных законоположений, весьма не упорядоченных. Поэтому вместе с систематизацией депутатских наказов являлась другая подготовительная работа, не доступная общему собранию, – систематизация, или простое собрание старых законов.

Пока обе эти работы не были исполнены, общему собранию нечего было делать, оно должно было ждать их исполнения и затем уже обсуждать приготовленные материалы и согласовать их с теоретическими началами. Но этих работ не думали исполнять предварительно и ожидали их от общего собрания. В инструкции, данной Екатериной Комиссии и определившей порядок ее действий, видим, что Екатерина на общее собрание возлагает обязанность «читать законы, в поправлении которых более состоит нужды», и «читать указы, разобрав по материям и сделав выписку». В этом скрывается отсутствие ясного представления о том, что подготовительные законодательные работы недоступны для обширного собрания, не имеющего в них достаточного навыка. Так, рядом с несовершенствами внешней организации и неумелая постановка самых задач, смешение подготовительных работ с прямой обязанностью Комиссии служили вторым препятствием к успеху дела.

Комиссия сначала верно поняла, что ей необходимо было делать в ее обстановке. Прочтя Наказ Екатерины, она приступила к чтению наказов депутатских и прослушала несколько крестьянских наказов. Не окончив этого дела, по предложению маршала Бибикова, она перешла к чтению законов о дворянстве, затем о купечестве. Потратив на это около 60 заседаний, Комиссия занялась вопросом о правах остзейских дворян и не окончила этого дела, как не кончила прежних. В конце 1767 г. Комиссию перевели в Петербург, где она также переходила от предмета к предмету и ничего не достигла. В конце 1768 г. члены общего собрания были распущены ввиду войны с Турцией. Частные комиссии работали немногим лучше. Виной такого беспорядка в занятиях было, по мнению исследователей, неумение Бибикова и других направляющих лиц. Сама Екатерина чувствовала неуспех дела, старалась ему помочь, посылала наставления Бибикову и не добились ничего. Так, рядом с другими препятствиями неумение ближайших руководителей дела мешало его успеху. Более опытный председатель и более опытная дирекционная комиссия скорее поняли бы, что нужно делать. Это поняла, кажется, только сама Екатерина. Распустив общее собрание, она оставила некоторые частные комиссии, которые и работали, кажется, до 1774 г. Общее собрание в то же самое время не считалось уничтоженным, а было распущено на время. Таким образом, подготовительные работы не прекратились, но их обсуждение в общем собрании было отсрочено. В этом было бы можно, пожалуй, видеть правильный шаг в ходе законодательных работ; но с 1775 г. Екатерина стала забывать о своей Комиссии и решила вести свою законодательную деятельность без ее участия. Комиссия не была созвана вторично. Блестящие и широкие планы не осуществились, затея нового законодательства не удалась.

Припомним вкратце весь ход дела: Екатерина убедилась в необходимости исправить недостатки русского общественного быта путем создания нового законодательства. В этом, в сущности неисполнимом, предприятии ее пугали не общие принципы законов, а их подробности. Она думала, что общие принципы уже твердо установлены в трудах французских либеральных философов, и сама взялась истолковать их в своем Наказе. Но ей не удалось этого сделать с желаемой полнотой и цельностью направления. Подробности, которые должны были нарасти на общих началах Наказа, по мысли Екатерины, определялись нуждами и желаниями русского общества. Оно и было призвано высказать то, что думало, в депутатских наказах и было обязано прислать своих депутатов для законодательных работ. Вся трудность, все стадии этих работ были возложены именно на депутатов. Для них не были, сделаны самые необходимые подготовительные работы – собирание и систематизация как старого, так и нового законодательного материала, старых и новых законов. В то же время депутаты были подавлены сложностью, какая была внесена в организацию их собрания, и неясностью, с какой были определены их задачи и их положение в общем собрании и частных комиссиях. Практически неопытность маршала и распорядительной дирекционной комиссии окончательно связала руки депутатам. Вследствие всех этих причин, т. е. 1) отсутствия подготовительных работ, 2) непрактичности и неопределенности внешней организации дела и 3) практического неумения руководителей, Комиссия не только не совершила всего своего дела, не только не обработала какой-нибудь части кодекса, но даже в полтора года, в 200 своих заседаниях, не прочла всех депутатских наказов.

Нет основания винить в этом самих депутатов; они не могли сделать большего и делали то, что с них спрашивали. У них спрашивали мнений по различным вопросам – они давали их; у них требовали работы в частных комиссиях – они работали. Не они, а несовершенства организации Комиссии лишили ее всякого прямого результата. Если бы, впрочем, дело устроено было и лучше с внешней стороны, все-таки можно было предсказать, что из работ Комиссии ничего не выйдет. Грандиозный проект нового законодательства был недостижимой утопией, прежде всего по количеству необходимого для него труда. Кроме того, нельзя было примирить либеральные принципы французской философии с противоречивыми желаниями русских сословий. Депутаты стояли в этом отношении среди многих исключаящих друг друга противоположностей, и можно ручаться, что они никогда не вышли бы из них, как не могла выйти из них сама Екатерина.

Однако, несмотря на полную неудачу Комиссии, несмотря на ясный отказ Екатерины от общей реформы законодательства, екатерининская Комиссия имела важные последствия для последующей деятельности императрицы. В этом влиянии Комиссии на правительственную деятельность Екатерины заключается историческое значение знаменитого собрания депутатов 1767-1768 гг. Депутаты не сделали ничего осязательного, но они привезли с собой массу наказов и оставили их в руках Екатерины. Они много говорили – и от лица своих избирателей, и лично от себя о самых разнообразных предметах государственной жизни, и речи их остались в бумагах Комиссии. Таким образом, мнения как сословий, так и отдельных избранных ими лиц о предметах, интересовавших Екатерину, были высказаны, и Екатерина могла их узнать из архива Комиссии. Сохраня свои принципы, она овладела теперь мнениями и желаниями русского общества и могла их изучать обстоятельно. Она и изучала их. По ее собственному признанию, Комиссия подала «свет и сведение о всей империи, с кем дело имеем и о ком пещись должно». Ясно, что при таком взгляде на значение Комиссии Екатерина должна была в своей дальнейшей деятельности обращать большое внимание на сословные заявления. Она сама взяла на себя задачу примирять разноречивые и противоречивые желания

депутатов, к общей пользе сословий, и согласовать практические стремления сословий с теоретическими взглядами своей философии. На почве отвлеченной философии и ясно высказанных земских желаний ей предстояла возможность строить законодательные реформы, которые могли быть ответом на земские желания. С неудачей Комиссии не умирало ее дело. Если оно не удалось депутатам, то могло удалиться самой императрице.

Так, с роспуском Комиссии не только не падала мысль Екатерины путем переделки законодательства переделать формы общественной жизни к лучшему, но эта мысль становилась как будто ближе к осуществлению. Созывая Комиссию, Екатерина имела только принципы; Комиссия показала, что именно надо исправить, к чему нужно приложить эти принципы, о чем прежде всего «пещись должно». Этот результат и не позволил Екатерине совсем разочароваться в Комиссии и в своем плане. Она принялась по частям выполнять свой план, давала ряд отдельных законоположений, из которых замечательны губернские учреждения 1775 г. и грамота сословиям 1785 г. Мы увидим при их разборе, как совмещались в них принципы Екатерины и стремления сословий.

Губернские учреждения Екатерины II и грамоты 1785 г.

Губернские учреждения императрицы Екатерины составили эпоху в истории местного управления России. Мы видели, что в управлении центральном Екатерина произвела некоторую перемену еще в первое время своего царствования: она отняла у Сената его полномочия, какими он пользовался при Елизавете. Сенат получил эти полномочия как бы в наследство от Кабинета Анны, но Екатерина не восстановила Кабинета и не удержала при себе того совета из 9 членов, какой сформировался было при Петре III. Она вообще не поставила в государственном управлении ничего выше Сената. Только с 1768 г., по случаю начавшейся войны с турками, у нее явилась мысль устроить при себе совет на манер Конференции Елизаветы. Этот совет и существовал, но не имел определенной организации и не влиял заметно на управление. Собственно этим и ограничивалась реформаторская деятельность Екатерины относительно центральных учреждений.

Зато в 1775 г. были изданы «Учреждения для управления губерний». Вместо прежних 20 губерний, существовавших в 1766 г., по этим «учреждениям о губерниях» явилось к 1795 г. уже пятьдесят одна губерния. Прежде губернии делились на провинции, а провинции – на уезды; теперь губернии делятся прямо на уезды. Прежде областное деление производилось случайно, почему и выходило так, что, например, Московская губ. имела 2230000 жителей, а Архангельская – только 438000, а между тем численный штат администрации был приблизительно одинаков и в той, и в другой губернии. Теперь же, при новом административном разделении, было принято за правило, чтобы в каждой губернии было от 300 до 400 тыс. жителей, а в уезде – от 20 до 30 тыс. В основу нового деления было, таким образом, положено начало статистическое, при проведении которого в жизнь упускалось из виду, что управлять теми же 300-400 тыс. душ гораздо труднее, если они разбросаны на больших пространствах. При большей дробности новых административных округов нужно было и более административных центров; поэтому возникло много новых городов, созданных совершенно искусственно.

Изменив областные границы, учреждение о губерниях изменило и устройство областного управления. До 1775 г. главным органом управления в губерниях, провинциях и уездах были губернаторы и воеводы со своими канцеляриями. Земский элемент, введенный в областное управление Петром В., удержался только в городском самоуправлении и исчез из губернского управления, почему местная

администрация стала бюрократической. Суд, отделенный при Петре от администрации, вскоре снова слился с нею. Таким образом, бюрократизм и смешение ведомств стали отличительными признаками местного управления. При этом состав администрации был малочислен и администрация была слаба. Эта слабость ясно сказалась во время московского бунта 1771 г., происшедшего под впечатлением чумы. Московские сенаторы (в Москве было два департамента Сената) и прочие власти растерялись при первом же движении народа. Против мятежной толпы, убившей архиепископа Амвросия, не могли собрать и 500 солдат. Московский главнокомандующий граф Салтыков горько жаловался Екатерине на недостаточность своих средств для борьбы с чернью. «Я один в городе и Сенате, – писал он, – помощников нет, команды военной недостает... помочь мне некому». Еще сильнее сказалась слабость администрации во время известного пугачевского бунта 1773-1774 гг. Этот бунт возник среди казачества на Урале и был последней попыткой его борьбы с режимом государства. Не страшное, само по себе, движение казаков стало особенно опасным потому, что сообщилось крестьянству всего Поволжья. По случаю турецкой войны у правительства было мало войск, а администрация не могла ни вовремя сдержать крестьянские волнения, ни принять должные меры, чтобы обезопасить не только общество, но и самих себя от всяких случайностей и опасностей. При таких условиях Пугачев под именем Петра III овладел громадными пространствами от Оренбурга до Казани, и борьба с ним обратилась в упорную войну. Только после ряда битв Пугачев был пойман и казнен в 1774 г. Шайки его рассеялись, но волнение утихало не сразу, и Екатерина выработала свои учреждения о губерниях под свежим впечатлением необыкновенного погрома.

Она стремилась увеличить силы администрации, разграничить ведомства и привлечь к участию в управлении земские элементы. В этом ее стремления напоминают стремления Петра Великого, но формы екатерининской администрации далеко разошлись с формами петровского времени, да и основания их были мало, в сущности, сходны. Учреждения Екатерины, прежде всего, были гораздо сложнее учреждений Петра.

В каждом губернском городе были установлены: 1) Губернское правление – главное губернское учреждение с губернатором во главе. Оно имело административный характер, являлось ревизором всего управления, представляло собой правительственную власть в губернии. 2) Палаты уголовная и гражданская – высшие органы суда в губернии. 3) Палата казенная – орган финансового управления. Все эти учреждения имели коллегиальный характер (губернское правление – лишь по форме, ибо вся власть принадлежала губернатору) и бюрократический состав и ведали все сословия губернии. Затем в губернском городе были: 4) Верхний земский суд – судебное место для дворянских тяжб и для суда над дворянами. 5) Губернский магистрат – судебное место для лиц городского сословия по искам и тяжбам на них. 6) Верхняя расправа – судебное место для однодворцев и государственных крестьян. Эти суды имели коллегиальный характер, состояли из председателей – коронных судей и заседателей – выборных того сословия, делами которого занималось учреждение. По кругу дел и по составу эти учреждения были, стало быть, сословными, но действовали под руководством коронных чиновников. Наконец, в губернском городе были: 7) Совестьный суд – для полюбовного решения тяжб и для суда над невменяемыми преступниками и непреднамеренными преступлениями и 8) Приказ общественного призрения – для устройства школ, богаделен, приютов и т. п. В обоих этих местах председательствовали коронные чиновники, заседали представители всех сословий и ведались лица всех сословий. Так, не будучи сословными, эти учреждения не были и бюрократическими.

В каждом уездном городе находились: 1) Нижний земский суд – ведавший

уездную полицию и администрацию, состоявший из исправника (капитана-исправника) и заседателей; и тот, и другие избирались из дворян уезда. Исправник считался начальником уезда и был исполнительным органом губернского управления. 2) Уездный суд – для дворян, подчиненный Верхнему земскому суду. 3) Городской магистрат – судебное место для горожан, подчиненное губернскому магистрату (городская полиция была вверена коронному чиновнику – городничему). 4) Нижняя расправа – суд для государственных крестьян, подчиненный верхней расправе. Все эти учреждения по своему составу были коллегиальными и сословными местами (из лиц того сословия, дела которого ведали); только председатель нижней расправы был назначаем от правительства.

Кроме перечисленных учреждений следует заметить еще два: для попечения о вдовах и детях дворян была установлена Дворянская Опек (при каждом Верхнем земском суде), а для призрения вдов и сирот горожан – сиротский суд (при каждом городском магистрате). И в том, и в другом учреждении членами были сословные представители. В Дворянской Опеке председательствовал предводитель дворянства (они стали существовать со времени Екатерининской комиссии), а в сиротском суде – городской голова.

Такова была система местных учреждений Екатерины II. Мы видим, что вместо довольно простых форм прежнего времени теперь раскинута в каждой губернии целая сеть учреждений с многочисленным составом, и эта многочисленная администрация сосредоточена в меньших административных округах. При обилии новых учреждений замечаем, что они стараются выдержать модный в XVIII в. принцип разделения ведомств и властей: администрация в них отделена от суда, суд – от финансового управления. Местные общества получили на сословном принципе широкое участие в делах местного управления: и дворянство, и горожане, и даже люди низших классов наполняли своими представителями большинство новых учреждений. Местная администрация приняла вид земского самоуправления, действовавшего, впрочем, в чувствительной зависимости и под контролем немногих правительственных лиц и бюрократических органов. Екатерина думала, что она достигла своих целей: усилила состав администрации, правильно распределила ведомства между органами управления и дала широкое участие земству в новых учреждениях. Местное управление вышло очень систематично и либерально. Оно отвечало до некоторой степени и отвлеченным теориям Екатерины, потому что отразило на себе либеральные учения европейских публицистов, и желаниям сословий, потому что имело несомненную связь с депутатскими желаниями. О самоуправлении говорили в комиссии 1767-1768.

Однако, будучи очень систематичны сами по себе, местные учреждения 1775 г. не привели в систему всего государственного управления. Они не затронули форм центрального управления, но имели на него косвенное влияние. Центр тяжести всего управления был перенесен в области, и в центре оставалась лишь обязанность руководства и общего наблюдения. Екатерина сознавала это. Но она не тронула первоначально ничего в центральном управлении, а между тем перемены в нем должны были произойти, потому что Петр именно на петербургские коллегии возложил главную тяжесть управления. Перемены и произошли скоро: за неимением дел, коллегии мало-помалу стали уничтожаться. За водворением стройной системы в местном управлении следовало падение прежней системы в управлении центральном. Оно... стало требовать реформы и, пережив окончательное расстройство при императоре Павле, получило ее уже при императоре Александре I (когда учреждены были министерства).

Таковы были главные меры Екатерины относительно управления. Новые учреждения, притягивая к себе силы местных обществ, вносили нечто новое в жизнь и отношения сословий. Легко заметить, что, за исключением двух учреждений

(совестного суда и приказа общественного призрения), все остальные были органами какого-нибудь одного сословия. Самоуправление получило строго сословный характер: оно не было новостью для горожан, зато громадной новостью было для дворянства.

Сословия.

Становясь привилегированным и обособленным сословием, дворянство не имело еще сословной организации, а с уничтожением обязательной службы могло потерять и служебную организацию. Учреждения 1775 г., давая дворянству самоуправление, этим самым давали ему внутреннюю организацию. Для избрания должностных лиц дворяне должны были съезжаться всем уездом через каждые три года и выбирали себе уездного предводителя, капитана-исправника и заседателей в различные учреждения. Дворянство каждого уезда становилось целым сплоченным обществом и через своих представителей управляло всеми делами уезда; и полиция, и администрация находились в руках дворянского учреждения (нижний земский суд). По своему сословному положению дворяне становились с 1775 г. не только землевладельцами уезда, но и его администраторами. В то же время в тех учреждениях 1775 г., состав которых был бюрократическим или наполовину, или совсем, громадное число чиновников принадлежало к дворянству; поэтому можно сказать, что не только уездное, но и губернское управление вообще сосредоточивалось в дворянских руках. Дворянство же из своих рядов давно уже поставляло, как мы видели, главных деятелей и в центральные учреждения. С упадком старой аристократии дворяне стали ближайшими помощниками верховной власти в деле управления и наполняли все высшие учреждения в качестве коронных чиновников. Таким образом, с 1775 г. вся Россия от высших до низших ступеней управления (кроме разве городских магистратов) стала управляться дворянством: вверху они действовали в виде бюрократии, внизу – в качестве представителей дворянских самоуправляющихся обществ.

Такое значение для дворянства имели реформы 1775 г., они дали ему сословную организацию и первенствующее административное значение в стране. В «Учреждениях для управления губерний», однако, и организация, данная дворянству, и ее влияние на местное управление рассматриваются как факты, созданные в интересах государственного управления, а не сословий. Позднее Екатерина те же факты, ею установленные, а равно и прежние права и преимущества дворян изложила в особой Жалованной грамоте дворянству 1785 г. Здесь уже начала сословного самоуправления рассматриваются как сословные привилегии, наряду со всеми теми правами и льготами, какие дворяне имели раньше. Жалованная грамота 1785 г. явилась, таким образом, не новым, по существу, законом о дворянстве, но систематическим изложением ранее существовавших прав и преимуществ дворян с некоторыми, впрочем, прибавлениями. Эти прибавления составляли дальнейшее развитие того, что уже существовало. Главной новостью было признание дворянства уже не одного уезда, но и целой губернии за отдельное общество с характером юридического лица.

Грамотой 1785 г. завершен был тот процесс сложения и возвышения дворянского сословия, какой мы наблюдали на пространстве всего XVIII в. При Петре Великом дворянин определялся обязанностью бессрочной службы и правом личного землевладения, причем это право принадлежало ему не исключительно и не вполне. При императрице Анне дворянин облегчил свою государственную службу и увеличил землевладельческие права. При Елизавете он достиг первых сословных привилегий в сфере имущественных прав и положил начало сословной замкнутости;

при Петре III снял с себя служебную повинность и получил некоторые исключительные личные права. Наконец, при Екатерине II дворянин стал членом губернской дворянской корпорации, привилегированной и державшей в своих руках местное самоуправление. Грамота 1785 г. установила, что дворянин не может иначе, как по суду, лишиться своего звания, передает его жене и детям; судится только равными себе, свободен от податей и телесных наказаний, владеет как неотъемлемой собственностью всем, что находится в его имении; свободен от государственной службы, но не может принимать участия в выборах на дворянские должности, если не имеет «офицерского чина». Таковы главнейшие права всякого дворянина. Участие дворянских обществ в местном управлении нам уже известно. Помимо этого участия дворянские общества имели все права юридических лиц и пользовались широким простором в устройстве своих общественных дел. К таким результатам дворянство пришло к концу XVIII в.; исключительные личные права, широкое право сословного самоуправления и сильное влияние на местное управление – вот результаты, к каким привела дворянское сословие политика императрицы.

К этим результатам следует причислить и прогресс крепостного права. Мы видели, что положение крестьян ухудшалось непрерывно в XVIII в. Столкновение интересов помещика, строившего все свое хозяйство на даровом труде крестьянина, с интересами крестьянина, сознававшего себя не рабом, а гражданином, было непримиримо и разрешалось, законом и жизнью, в пользу помещика. Екатерина мечтала о крестьянском освобождении, строила его проекты, но она взошла на престол и правила с помощью дворянства и не могла нарушить союз свой с господствующим сословием. Поэтому, не отступаясь от своих воззрений, она в то же время поступала вопреки им. При Екатерине крепостное право росло и в смысле его силы, и... широты его распространения. Но вместе с тем росли и думы о его уничтожении и в самой императрице, и в людях, шедших за течением века. И чем дальше, тем больше становилось таких людей.

Законодательство о крестьянах времени Екатерины по-прежнему направлялось к дальнейшему ограничению крестьянских прав и усилению власти над ними помещика. Во время крестьянских волнений в 1765-1766 гг. помещики получили право ссылать своих крестьян не только на поселение в Сибирь (это уже было ранее), но и на каторгу, за «дерзости» помещику. Помещик во всякое время мог отдать крестьянина в солдаты, не дожидаясь времени рекрутского набора. Когда же эти меры не привели к подавлению крестьянских волнений и крестьяне продолжали волноваться и жаловаться на помещиков, то указом 1767 г. крестьянам было запрещено подавать какие бы то ни было жалобы на помещиков. В Комиссии 1767-1768 гг. были собраны представители всех классов общества, но не было ни одного владельческого крестьянина. Учреждения 1775 г. давали право самоуправления всем классам местного общества, кроме владельческих крестьян. Все эти указы и меры свидетельствуют о том, что на крестьян смотрели не как на граждан, а как на помещичью собственность. Грамота дворянству 1785 г. не говоря прямо о существовании помещичьей власти над крестьянами, косвенно признавала крестьян частной собственностью дворянина вместе с прочим его имением.

Но такой взгляд на крестьянство не повел к полному уничтожению гражданской личности крестьян: они продолжали считаться податным классом общества, имели право искать в судах и быть свидетелями на суде, могли вступать в гражданские обязательства и даже записываться в купцы с согласия помещика. Казна даже допускала их к откупам за поручительством помещика. В глазах закона, таким образом, крестьянин одновременно был и частным рабом, и гражданином. И даже касаясь частных отношений крестьянина и его владельца, закон не доходил до признания полного его рабства и считал возможным и должным ограничивать право

распоряжения крестьянином. Помещик мог продавать и отпускать на волю крестьян, но закон запрещал ему торг крестьянами во время рекрутских наборов (а равно запрещал и торг отдельными людьми с молотка) и отпуск на волю таких крепостных, которые не могли прокормить себя по болезни или старости.

Такая двойственность законодательства в отношении крестьян указывала на отсутствие твердого взгляда на них у правительства. Это отсутствие и было причиной того, что в то самое время, как Екатерина грамотами 1785 г. определила государственное положение дворян и горожан, положение крестьян осталось неопределенным и крепостное право не получило законодательной формулы и общих определений. В правительстве было уже два известных нам направления в вопросе о крестьянах: императрица хотела их освобождения, окружающие ее – дальнейшего развития помещичьих прав. Смотря по тому, чьи взгляды брали перевес, отдельные меры о крестьянах принимали тот или другой характер. Вот почему в положении крестьянского вопроса при Екатерине наблюдаем ряд замечательных противоречий. Для примера возьмем некоторые из них. Рядом указов Екатерина старалась ограничить распространение крепостного права и прямо запрещала свободным людям и вольноотпущенным вновь вступать в крепостную зависимость. Учреждая новые города из сел, населенных крепостным, правительством выкупало крестьян и обращало их в горожан. Вся масса, около миллиона крестьян, принадлежащих духовенству, была окончательно изъята из частного владения и превращена в особый разряд государственных крестьян под именем экономических (1763). Но рядом с этим Екатерина щедро раздавала приближенным людям имения, и число новых крепостных в этих имениях достигало громадной цифры. Далее, во все свое царствование Екатерина искренно строила проекты освобождения крестьян; уже во вторую половину ее царствования видели проект закона о том, чтобы объявить свободными всех детей крепостных крестьян, рожденных после Жалованной грамоты 1785 г. Но рядом с этим Екатерина воспретила свободный переход малорусских крестьян и тем формально водворила в Малороссии крепостное право, хотя надо сказать, что сама жизнь до нее уже подготовила его.

Результатом таких противоречий было не прекращение или ограничение крепостного права, а еще больший его расцвет. Исследователи истории крепостного права замечают, что век Екатерины был временем наибольшего развития крестьянской зависимости. И как раз в это же самое время общественная мысль обратилась к теоретическому обсуждению крепостного права. Не одна императрица задумывалась над ненормальным явлением рабства. После манифеста о вольности дворянской и у крестьян, и у дворян явилась мысль о том, что с уничтожением повинности дворян естественным стало уничтожение и крестьянской зависимости. В обществе явился так называемый крестьянский вопрос и два взгляда на него: один в пользу освобождения крестьян, другой против освобождения. Екатерина допустила обсуждение этого вопроса не только в правительственных сферах, где судьба крестьянства давно составляла вопрос, но и в сфере общественной жизни. В петербургском Вольном Экономическом Обществе, устроенном в 1765 г. для поощрения полезных знаний в области сельского хозяйства, с первых же минут его деятельности был возбужден вопрос о быте крестьян. Близкий к императрице человек, Гр. Гр. Орлов, предложил (в 1766 г.), чтобы Общество поставило на публичное обсуждение вопрос о крепостной зависимости и о правах крестьян. Тема действительно была дана Обществом и вызвала массу трактатов о крестьянском вопросе, присланных в Общество и из России, и из-за границы. Премия была присуждена Обществом сочинению ахенского ученого Беарде-Делабея, который высказался в освободительном духе. Далее, в Комиссии 1767 г. допущено было широкое обсуждение крестьянского вопроса.

Таковы были главнейшие факты законодательной деятельности императрицы Екатерины. В противоположность Петру Великому Екатерина выступила на поле деятельности с широким преобразовательным планом, в основание которого легли отвлеченные принципы. Она не успела выполнить своего плана целиком и не провела последовательно своих идей. Мысли Наказа не перешли в практику, законодательство не было перестроено на новых основаниях, отношения сословий остались, по существу, прежними и развивались в том направлении, какое дано было в предшествующее время. Развитие крепостного права и сословность самоуправления прямо противоречили тем отвлеченным теориям, каким поклонялась императрица, но зато прямо соответствовали желаниям самого влиятельного сословия – дворянского. Коллизия личных взглядов Екатерины и русской действительности всегда приводила Екатерину к уступкам действительности во всех важных ее мероприятиях. На Екатерине оправдалась справедливость исторического положения о бессилии личности изменить общий ход событий. Как исторический деятель, Екатерина осталась верна тем началам русской жизни, какие были завещаны ее времени временами предыдущими; она продолжала свою деятельность в том же направлении, в каком работали ее предшественники, хотя иногда и не сочувствовала им и не желала действовать так, как они. Сила событий и отношений была сильнее ее личной силы и воли.

Однако не следует думать, что личность Екатерины и ее личные взгляды прошли бесследно в ее правительственной деятельности. Они сказались, с одной стороны, в общих приемах, просвещенных и либеральных, всей государственной деятельности Екатерины и во многих отдельных ее мероприятиях; с другой стороны, они отразились на самом русском обществе и много содействовали распространению образования вообще и гуманно-либеральных идей XVIII в. в частности.

Отдельные мероприятия.

Из отдельных мероприятий просвещенного правительства Екатерины особенно замечательны меры относительно народного образования и заботы о народной гигиене. С Петра образование в России носило практический характер – усвоение знаний для потребностей службы и жизни. Екатерина II в своем Наказе первая заговорила о воспитательном значении образования и стала затем заботиться об учреждении воспитательных заведений. «Один только украшенный или просвещенный науками разум не делает еще доброго и прямого гражданина, – так говорила Екатерина (в своих „Учреждениях, касающихся до воспитания“), – но во многих случаях паче во вред бывает, если кто от самых нежных юности своей лет воспитан не в добродетелях и твердо оныя в сердце его не вкоренены... Посему ясно, что корень всему злу и добру – воспитание». Для того же, чтобы воспитать русское общество, Екатерина лучшим средством считала «произвести сперва способом воспитания, так сказать, новую породу или новых отцов и матерей», нравственно совершенных. Эта новая порода людей должна была вырасти в воспитательных училищах под надзором опытных педагогов, в полном разобщении с семьей и обществом. Такими воспитательными училищами явились: воспитательные дома в Москве (1763) и Петербурге (1767), закрытые институты отдельно для девиц-дворянок и для девиц-горожанок (с 1764) и кадетские корпуса. Кроме заведений воспитательных Екатерина заботилась также и о распространении открытых училищ: в каждом уездном городе должны были явиться Малые народные училища, в каждом губернском городе – Главные народные училища, наконец, в Екатеринославе, Пензе, Чернигове и Пскове предполагалось учредить университеты. Хотя этот план по недостатку средств и не осуществился вполне, однако для

народного образования при Екатерине сделано было очень много. Энергия в этом деле Екатерины и ее помощника И. И. Бецкого заслуживает благодарного воспоминания, хотя современная нам педагогика и строится на иных основаниях, чем основания педагогической системы Бецкого.

Заботы о народном здоровье и гигиене вызвали при Екатерине попытку правильно организовать врачебную помощь во всей стране. Медицинская комиссия, учрежденная в 1763 г., и приказы общественного призрения должны были блюсти медицинскую часть в империи. Каждый город обязан был иметь врачей не только для города, но и для уезда, обязан также был устраивать госпитали и больницы, заводить приюты для неизлечимо больных и сумасшедших (богоугодные заведения). Так как недоставало врачей, их выписывали из-за границы и заботились об образовании русских лекарей и хирургов. В то же время основывали аптеки и фабрики хирургических инструментов.

Весь этот ряд забот об умственном и нравственном совершенствовании народа и его физическом здоровье сильно отражал на себе идеи века, усвоенные Екатериной. Та же зависимость от западноевропейских идей сказалась и в отношении Екатерины к русской торговле и промышленности. Она стремилась покровительствовать им: дала в 1785 г. Жалованную грамоту городам, подтверждая ей права городского самоуправления; желала лучше организовать кредит и учредила Государственный заемный банк с большим капиталом; изыскивала средства увеличить вывоз. Но ее экономическая политика отличалась существенно от политики предыдущих царствований. С Петра Великого у нас установилась над торговлей и промышленностью система строгого правительственного надзора, и деятельность торгово-промышленного класса была стеснена регламентацией. Екатерина сняла эти стеснения, уничтожила самые органы контроля – Берг – и Мануфактур-коллегию – и стала держаться в отношении торговли и промышленности известного принципа «laissez faire, laissez passer». Этот принцип в ее время был уже высказан и английскими, и французскими экономистами и сочувственно принимался корифеями французской философии. Екатерина усвоила его: она содействовала развитию промышленности и торговли, но она не направляла это развитие в ту или другую сторону.

Так отражались взгляды и образование Екатерины в правительственной практике. Не бесследно проходила ее личность и в общественной жизни. Изучение литературы XVIII в. покажет вам, какой широкой струей при Екатерине вливались в русскую общественную жизнь идеи, выработанные на Западе, как оживилась и быстро шла вперед общественная мысль, как развивалась наша литература и журналистика. Одним из деятелей этой литературы и одним из наиболее ранних проводников в русское общество европейских идей была сама Екатерина. Таким образом, подчиняясь практической необходимости, Екатерина отступала иногда от своих теорий, но не оставляла их совсем, и если жизнь разбивала ее философские мечты и заставляла противоречить слову делом, то в других случаях мечты Екатерины действовали на русскую жизнь и влекли ее за собой.