



Н. КОЛЮПАНОВ

Очерк внутреннего управления в России при императрице Екатерине II

«Петру Первому — Екатерина Вторая» — гласит знаменитая надпись, самой Екатериной сочиненная для памятника преобразователю России. «Преславная мати отечеству», — как величало Екатерину еще при жизни «шляхетное» дворянство, — очевидно, сама желала выразить таким образом, что царствование ее было непосредственным продолжением деятельности Петра. Потомство утвердило за ней эту честь. И действительно, благодаря высокому государственному уму и редкой способности в выборе людей, Екатерина много сделала для России. С чисто внешней стороны задачи и реформы Петра при ней не только снова поставлены были на ноги, но подвинулись вперед.

Время, несмотря на бездарность ближайших преемников Петра и на господство иностранцев, видевших в России только средство к личному обогащению и к составлению себе карьеры, — брало свое. Деятельность Петра <...> была деятельностью освободительною в том смысле, что он подчинение лицу перевел в одинаковое для всех подчинение безличной идее государства. Этим прежде всего воспользовалось дворянство: знаменитый манифест Петра III о «вольности дворянской», или об освобождении дворян от обязательной службы, возвестил дворянству свое 18 февраля 1762 г. Замечательно, что тотчас после этого манифеста появились в среде крестьян помещичьих и приписных к фабрикам и заводам сильные беспорядки, потребовавшие употребления военной силы. В царствование Петра III, тотчас после издания манифеста, волнения начались на уральских приписных заводах Походяшина¹, гр. Чернышева и Демидовых, в Москве на главной суконной мануфактуре Суровщикова², в уездах: Тверском, Каширском, Белевском, Клинском, Галицком, Тульском, Эпифанском, Волоколамском, Вяземском — чис-

ло возмутившихся сразу дошло до 8000 человек. Против них, по указу императора, отправлен был генерал Виттен с кирасирским полком³. Волнения продолжались без перерыва во все царствование Екатерины II и наконец разразились Пугачевщиной. Крестьяне очень хорошо поняли, что необходимым результатом освобождения дворянства должно было последовать и освобождение их от крепостного тягла, положенного на них в силу государственных соображений, как вознаграждение в пользу дворянства за его обязательную службу. Но до 19 февраля 1861 г. крестьянам пришлось ждать целое столетие!..

Идея бескорыстного служения государству всего ближе и непосредственнее должна найти свое выражение в местах и лицах управления. Но здесь-то именно меньше всего удалось Петру приискать те формы, которые бы гарантировали подобное содержание. <...> Он беспрестанно переделывал учреждения, менял самый принцип управления, сначала смело подвинулся вперед, а затем должен был отступать назад, вследствие решительного уклонения самого общества от принятия участия в деле управления. Петр успел только образовать высшие места государственного управления и указать руководящие основания правительственного организма: местное управление его времени представляло совершенный хаос. Власть губернаторов, воевод и комендантов с их канцеляриями к концу его царствования снова стала неопределенною и безграничною, должностные места и лица в каждой местности появлялись случайно, как удовлетворение народившейся потребности, без всякой системы, без определения взаимных отношений и пределов их власти; одному и тому же лицу, назначенному для исполнения специальных обязанностей, поручались всякие другие дела, смотря по местным удобствам; никакого единообразия не существовало, и одна губерния, по распределению разных отраслей администрации между правительственными органами, не была похожа на другую. Кроме того, в губернии посылались беспрестанно с самыми разнообразными поручениями от высшего правительства военные чиновники, которые могли местных властей, не исключая и губернаторов, «сажать за шею на цепь, пока не исправится». Указ 24 февраля 1727 г., изданный императрицей Екатериной I, тотчас после вступления ее на престол, признавал, что «умножение правителей и канцелярий не только служит к великому отягощению штатов, но и к великой тягости народной»; что «в то время развилось их столько, что никто не знал куда и к кому обратиться и с кого спрашивать»⁴. Этому порядку вещей указ 1727 г. думал помочь тем, что маги-

страт подчинил губернатором и воеводам и на них же по-прежнему положил всю расправу и суд. Даже организация высшего государственного управления, установленная Петром, была искажена. Власть Сената почти вовсе была парализована, и он перестал быть высшим объединяющим государственным учреждением; коллегии военная, адмиралтейская и иностранных дел совершенно отделились и стали в независимое и равное положение; возле государя образовался особый совет из немногих приближенных лиц, который самостоятельно правил Россией. Учреждение это, введенное императрицей Екатериной I под именем Верховного тайного совета, при Анне Иоанновне называлось кабинетом, а при Елисавете Петровне — конференцией. Конференция уничтожена была Петром III и вместо нее учрежден совет с самым неопределенным характером. В докладе об учреждении совета, поданном императрице Екатерине II, граф Никита Ив. Панин так выражается о прежнем времени кабинетского управления: «временщики и куртизаны сделали в нем, яко в безгласном и никакого образа государственного не имеющем месте, гнездо всем своим прихотям, чем оно претворилось в самый вредный источник не токмо государству, но и самому государю»⁵.

Императрица Екатерина положила конец всей этой неурядице и возвратилась к начинаниям Петра.

Екатерина отчасти возвратила Сенату его власть. Выступая с войском в Ораниенбаум, Екатерина прислала Сенату собственноручный указ: «Господа сенаторы! Я теперь выхожу с войском, чтоб утвердить и ободрить престол, оставляя вам, *яко верховному моему правительству*, с полною достоверностью, под стражу: отечество, народ и сына моего». Проект графа Панина об учреждении «императорского совета», как совещательной, законодательной и высшей административной инстанции при самодержавном государе, Екатерина подписала, но не привела в исполнение.

Освобождению сословий Екатерина способствовала тем, что dokonчила установления вольности дворянства определением прав его в жалованной грамоте дворянству и предоставлением ему участия в местном управлении. Городские сословия получили также некоторое расширение прав в новом «Городовом положении», хотя оно далеко оставалось позади первоначального проекта — проекта Петра, при учреждении главного магистрата.

Но преимущественно внимание законодательницы обращено было на местные учреждения. Императрица понимала, что в

народной жизни прочно не то, что падает сверху и скользит по поверхности, но то, что поднимается снизу и выходит изнутри, из самой земли, и что какая бы ни происходила ломка в высших центральных учреждениях, порядок не водворится, пока местные учреждения не будут организованы правильно и соответственно потребностям данной эпохи. Екатерина, по вступлении на престол, горько жаловалась на систему русской администрации; главное зло она видела в том, что средние инстанции коллегии заслоняют губернии от высшего правительства и распоряжаются последними бесконтрольно.

В своем «наставлении губернаторам» (указ 21 апреля 1764 г.) императрица Екатерина говорит: «Все целое не может быть отнюдь совершенно, если части его не в порядке и неустройстве пребудут. Главные же части, составляющие целое отечество наше, суть губернии, и они самые те, которые более всего исправления требуют»⁶. Придавая особое значение местным губернским учреждениям, Екатерина <...> возвратилась к первому периоду Петровского царствования, до учреждения коллегий (1701—1718 гг.), когда не было средних инстанций, а существовали только местные губернские и высшие или центральные учреждения. Но этого мало: время, оправдывая Петровские преобразования и заставляя их возродиться при Екатерине, несмотря на все старание заглушить их со стороны ближайших преемников Петра, неудержимо двигалось вперед и заставляло прибегать к иным приемам государственного управления. Петр все свои преобразования вводил сам, ни с кем не советуясь и почерпая их в глубине своего гения. Петр стоял одиноко, творцом и сторонником вводимого им порядка: народ отворачивался от него с ужасом, видя в нем «антихриста», посягавшего на неприкосновенную святыню и старину застывшей и обособившейся жизни; в высших классах, начиная с родного сына, все относилось к нему враждебно, кроме разве небольшого кружка преданных ему лично помощников. Только к концу его царствования, когда успех оправдал дело Петра и всякий увидел, на какой блестящий путь выводит Россию самодержавная воля царя исполина, — народ понял и оценил Петра. В этих исключительных обстоятельствах, в диком обществе, где гений одного человека стоял неизмеримо выше общего уровня, Петру не с кем было советоваться, и кроме вреда, кроме возврата к старине, голос общества не мог помочь Петру ни в чем. Совсем в другом положении стояла и чувствовала себя Екатерина: она, для составления «Уложения», прежде всего учредила комиссию, в которую вызвала депутатов от всех сословий. Это показывает

ясно, что времена изменились и что в народной жизни возникли новые потребности, которых удовлетворение сделалось обязательным, для того, чтобы законодательные меры были действительно полезными и служили ответом на нужды страны. Екатерина признала сама ту пользу, которую принес ей вызов сословных депутатов: «комиссия Уложения, — говорит она, — подала мне свет и сведения, с кем дело имеем и о ком должны пецись».

Что же услышала Екатерина от собранных депутатов и как она этим воспользовалась? В комиссии собрались депутаты от Сената, Синода, коллегий, канцелярий (кроме губернских и воеводских), от дворянства каждого уезда, крейса или полка, от жителей каждого города, от однодворцев каждой провинции, от пахатных солдат и служилых людей каждой провинции, от государственных черносошных и ясачных крестьян каждой провинции, от неkochующих разных народов, от каждого народа с каждой провинции по одному депутату, от каждых войск и войска Запорожского по усмотрению начальства. Из протокола шестого заседания видно, что депутаты съехались в числе 454 человек; таким образом все сословия в комиссии имели своих представителей, хотя далеко не в равном числе, — недоставало только помещиков и приписных крестьян. Выборы в великороссийских уездах прошли вообще гладко. Из 49 уездных дворянств бывшей Московской губернии, наказания которых напечатаны в «Сборнике русского исторического общества», только муромское и юрьевское дворянство отнеслись совершенно пассивно. Последнее в своем наказе говорит: «что касается до представления об общих нуждах и недостатках и к восстановлению государственных прав, и на оное всеподданнейше доносим, что за недовольным числом нас, бывших в собрании, а особливо и *по скудоумию нашему*, мы, кроме того, что имеется в произведении по форме судов великие продолжения, представить не можем и все предаем в высочайшее ее императорского величества матернее целомудренное рассмотрение и соизволение». Не менее оригинален наказ кадыйского (Костром. губ.) дворянства, выставившего главным и почти единственным ходатайством следующее: «по опубликованному в 1765 году указу дворянству в города вино и водку с собою брать запрещено; посему дворянство, имея штаб и обер-офицерские чины, приехав в город, за неимением при себе домово́й водки и вина, принуждено бывает с питейных домов покупать водку и вино многими с противными и с непристойными специями и запахом; почему дворянство по характерам их видеть принуждены в том себе

недостаток». Дворянство уполномочило избранного депутата ходатайствовать «о дозволении в провозе вина и водки для собственного нашего расхода и о дозволении о сидке вина каждому помещику по достатку». Все остальные уездные дворянства отнесли к делу совершенно серьезно. Так из наказов видим следующие требования:

1. Большинство уездов желало получить в руки дворянства право избрания воевод или их товарищей.

2. Все наказания указывают на стеснительность судебных обрядностей и проволочку дел и заявляют об устройстве суда чрез выборных от дворянства судей в сословном или общем смысле.

3. Большинство наказов указывает необходимость отделения суда в мелких тяжёбных делах или ссорах и проступках с учреждением особых «словесных» судов.

4. Большинство наказов ходатайствует о разрешении землевладельцами крестьянам свободной торговли в городах своими произведениями, без стеснения со стороны купечества; а также о разрешении в известном размере отправления мастерства не приписанным к городам крестьянам (серпуховское, тарусское и оболенское) и взятии ими казенных и частных подрядов с дозволения владельцев.

5. Многие ходатайствуют о заведении в губернских и уездных городах гимназий и училищ для дворянских детей (калужское, медыньское, тульское и др.), лекарей и аптек, казенных магазинов в городах для общественного продовольствия. Крапивенское собрание пошло еще далее: оно просило при всех церквях быть ученым священникам, для проповеди и утверждения в исповедании веры закона Божия и в отвращении злых дел, также и в знании законов, от чего будет всенародная польза, на *довольном денежном жалованьи*, и при них церковному причту; а где есть церковные земли, то оные продать, а дьячкам и пономарям обучать крестьянских мужского пола детей от семи лет грамоте и писать, на содержании отцов их, от чего впредь уповательно подлый народ просвещенный разум иметь будет (крап<ивенский> нак<аз>, пун<кт> 4).

6. Большинство наказов обращало внимание на тягость упадающих на крестьян натуральных повинностей, в особенности дорожной и подводной, причем углицкий наказ высказал замечательную для того времени мысль об исправлении всех вообще дорог коштом целого уезда.

7. Клинский наказ, указывая на отяготительность для крестьян подушной подати, лежащей на них одних, «выключая купцов и разночинцев, которые питаются трудами оных же по-

селок», ходатайствует о замене подушной подати пошлинами на вино, пиво, чай, кофе, сахар, табак, карты, дуги, кареты, псовую охоту, платье с золотом и серебром и другие, служащие для роскоши, материи.

8. Михайловский (Рязан. губ.) признает необходимым, «чтобы хлебопашцев поощрить», запретить помещикам продавать крестьян на вызов (нак<аз>, пун<кт> 12).

9. Наказы коломенский, крапивенский и гороховецкий ходатайствуют о понижении продажной цены соли, которою в то время вело торговлю правительство.

10. Кинешемский наказ обращает внимание на беспомощное положение и притеснение крестьян, прибывших в город, при уплате подушных со стороны нижних чинов и при покупке соли в частных амбарах. Кроме того наказ жалуется на то, что купцы в городе Кинешме, не дозволяя приставать мимоплывущим судам с хлебом или покупая оптом весь груз судна, держат в Кинешемском уезде цену на хлеб выше верховных городов; а словесные суды при ратуше, по просьбам купцов, забирают крестьян с торгу и безапелляционно подвергают их обвинению. Дворянство, «для защищения безгласных», признавало нужным из отставных дворян выбирать для них на два года опекуна, присутствующего в воеводской канцелярии и ратуше и участвующего в вызове и решении дел, касающихся крестьян.

11. Дворянства дмитровское, каширское и сергиевское ходатайствовали об открытии в уездах казенных правительственных банков для дворян, так как московский опекунский совет отдаленным уездам пользы не приносил.

12. То же крапивенское собрание ходатайствовало об отмене откупов и о продаже вина откупщикам *на веру*, под надзором живущих в уезде отставных штаб- или обер-офицеров, с жалованьем от откупщиков.

13. Наконец, тульское дворянство, признавая уездное управление «затруднительным по многолюдству», предлагало уезд разделить на части или крейсы, не больше 3000—4000 душ мужского пола по последней ревизии.

Городские жители просили:

1. О выборе вообще всеми гражданами голов и особливых депутатов от купечества, с дозволением оных входить во все присутственные места по делам купеческим.

2. Городские депутаты также заявили о недостатках существующего судоустройства и просили учреждения вновь городского суда, и притом сословного, как-то: кратких словесных и третейских судов для всяких случающихся между купечеством

с разночинцами дел, предоставления в городах полиции в ведомство магистратов и ратуш, уничтожения особой сыскной команды и о препоручении оной магистратам.

3. Об учреждении об благочестии христианской веры, о построении церквей Божьих, о содержании на пристойном основании церковного причта и об определении ему жалованья, о нетребовании священниками сверх указного числа за церковные требы.

4. О свободном отправлении службы Божьей других законов людьми.

5. Депутаты раскольниковых слобод просили возвратившимся из Польши и Турции раскольниковым попам, монахам и монахиням в часовнях и церквях отправлять службы по старинным книгам; но депутаты православных городов в свою очередь ходатайствовали о выводе раскольников, живущих между православными, в рассуждении чинимого ими в обществе соблазна и неотправления гражданских служб, и о поселении оных в особых местах.

6. Об учреждении цехов.

7. Об учреждении по городам для купеческой коммерции и размножения торгов государственного банка.

8. О неотдаче в монополию никаких промыслов и товаров, о пресечении роскошей и о невыписывании в Россию никаких иностранных вещей.

9. Об учреждении в городах академий, университетов и школ и обучении в оных разным наукам купеческих и разночинских детей и сирот.

10. Об учреждении на казенном содержании больниц и сиропитательных домов; об умножении по городам аптек, докторов, лекарей и повивальных бабок.

11. Об ограждении купечества от всяких обид, брани и побой со стороны военных и крестьян в уезде и о платеже за забранные у купцов товары денег.

Однодворцы, хлебопашцы, инородцы в своих наказах и депутатских заявлениях преимущественно приносили жалобы на местные стеснения со стороны чиновничества, соседей-помещиков и других сословий, купцов и даже своих приходских священников; но и они между прочим заявили следующие требования:

1. Об уменьшении пятилетнего срока воеводства и о перемене воевод и секретарей по просьбе уездных жителей.

2. О выборе судей всем обществом всего уезда и об определении в присутственных местах, для скорого отправления дел уездных жителей, особых членов.

3. О необходимости словесных судов и об определении, для разбирательства между обывателями дел, командиров или старших из них же и о небытии им, ни по каким делам, кроме подушного оклада, ведомыми в присутственных местах.

4. Об определении для наук и наставления богоугодных дел духовных, а для утверждения благосостояния и знания законов и добрых поведений *светских* учителей.

5. Однодворцы и хлебопашцы более всего тяготились воинскою повинностью и просили о постройке для квартирования полков при городах штатных дворов и светлиц и о защите от проходящих полковых служителей.

6. Жаловались они также на притеснения от правительственных мест и различных начальств и просили указы для публикации рассылать по церквям, а не чрез служилых людей, находящихся при городах.

Одним словом, из всех полезных реформ и мероприятий правительства вплоть до настоящего времени не было ни одной, о желательности которой не было бы заявлено вовремя Екатерининской комиссии. Некоторые, как, например, отмена подушной подати, понижение соляного налога, подразделение уезда на сословные округа, беспрепятственное поступление в духовное звание людей всяких чинов и выход оттуда, свобода старообрядческого богослужения, — приведены в исполнение только в самое последнее время или еще ждут своей очереди. Между тем уровень политического развития в то время стоял гораздо ниже. Крепостное право признавалось общегосударственной потребностью: крестьян и дворцовых в услужение требовали дворяне, купцы, духовенство и даже казаки: от всех, говорит С. М. Соловьев, слышался этот дружный и страшно печальный крик: «рабов!»⁷ Когда в заседании 5 мая 1768 г. депутат от козловского дворянства Коробьин, указав на разные злоупотребления помещичьей власти, предложил ограничить власть помещика только над именем крестьян и силою закона оградить их собственность, — заявление его подняло целую бурю и из поданных на мнение Коробьина более 20 голосов нашлось только 3 за него. Сословная рознь выражалась у всех депутатов в самых крайних размерах. Дворянство хотело составить из себя замкнутое сословие с тем, чтоб ему одному принадлежало право владения крестьянами, у купцов дворянство предлагало отнять это право и предоставить им набирать на фабрики и заводы вольнонаемных людей. Купечество в свою очередь требовало запретить дворянам всякие фабрики и заводы в их имениях и право производства торговли сосредоточить

в руках купцов, устранив все прочие сословия. Признавая необходимость выборного суда и управления, каждое сословие домогалось его в своем сословном смысле.

В недавно присоединенных к России провинциях — Остзейских и Малороссии — выборы депутатов произошли несколько иначе и стремления их направились в другую сторону — к сохранению своего исторически обособленного строя. На выборах произошли недоразумения вследствие излишней сословной щепетильности немецких баронов. В Эстляндии выборов собственно не происходило, а должность предводителя занял без баллотировки риттершафт гауптман фон Ульрих, указавший 4 депутатов; в Лифляндии дворяне не приняли на съезд дворян, имевших недвижимые имения в той губернии, но не приписанных к лифляндскому рыцарству, и от имени последних подал протест полковник Вейсман. В заседание комиссии 2 октября 1767 г. эстляндские и лифляндские депутаты внесли привилегии, данные им во времена архиепископского, гермейстерского, римско-императорского и польского владычества; а в заседании 8 октября просили собрание, чтобы при составлении положения о правах русского дворянства не были упущены из виду и права остзейских дворян, которые, по своим древним привилегиям, имеют значительные преимущества. Чтение этих привилегий наполнило 9 заседаний, начиная с 20 ноября 1767 г. Депутат любимского дворянства Толмачев находил необходимым составить общие законы для всех подданных ее величества; к его мнению присоединилось чрезвычайно много дворянских депутатов. Депутат новосильского дворянства Шишков заявил, что «законы для рижского рыцарства, в XV и XVI веках написанные под титулом Божьим и папы Николая милостью, ныне не могут быть его правами. Капитуляция, оружием вынужденная, не есть отличная заслуга пленника, но великодушная победа. Поэтому не сделает ли более чести означенным губерниям, если они будут не завоеванными, но одного с нами общества равными гражданами; а это иначе быть не может, как только тогда, когда они будут находиться под одними с нами законами». Кроме того, депутаты указывали, что со времени завоевания, с 1710 г., сами лифляндцы, как дворяне, так и город, не раз ходатайствовали, чтобы законы их были дополнены, ибо они весьма недостаточны и отяготительны в иных случаях для них самих. Остзейские депутаты отделились и составили свой особый проект уложения по программе большого наказа, представленный на рассмотрение императрице; но она не сочувственно отнеслась к этим порядкам и в числе своих замечаний

на проект между прочим написала: я ничего подтвердить не буду, что не в силе обряда мне поднесется; они подданные Российской империи, а я не лифляндская императрица, но всероссийская. Дело кончилось тем, что в заседании 9 сентября 1768 г. маршал Бибииков, по повелению императрицы, сделал следующее объявление: «депутаты лифляндского, эстляндского и финляндского, малороссийского и смоленского дворянства подали заявления, чтобы жители этих провинций оставлены были при их особенных привилегиях и чрез то были изъяты от общих прав русских дворян. Но как комиссия не может войти в рассмотрение предмета, касающегося до правления, а еще менее такого, который зависит единственно от воли монаршей, то на сем основании означенные заявления не могут быть не только внесены в проект о правах благородных, но даже приняты комиссиею; поэтому и не остается мне ничего другого сделать, как торжественно возвратить помянутым депутатам поданные ими заявления».

В Малороссии, где генерал-губернатор Румянцев, по собственному признанию, в выборах депутатов принял начальственное положение и был в этом одобрен Екатериною, — к комиссии вообще относились холодно, были недовольны программой и стремились к восстановлению старого устройства, с присоединением Малороссии мало-помалу уничтоженного. Румянцев писал Екатерине, что в Малороссии сложилось такое убеждение: «зачем бы нам там (в комиссии об «Уложении») и быть, наши законы весьма хороши, а буде депутатом быть конечно уже надобно, только разве бы искать прав и привилегий подтверждения... Малороссийская интеллигенция, по словам Румянцева, простому народу, пользуясь его простотой, внушают и всегда в голову кладут, что о вольности и о правах, как о первоначальном, всем искать должно». В Полтаве градские жители не хотели соединиться в одно собрание с чиновничеством; в Прилуках шляхетство и казаки отказались производить выборы вместе с мещанами, считая это для себя унижительным; вообще в городах царствовала рознь, укоренившаяся между мещанами и так называемую шляхтою и казаками еще со времен Хмельницкого. В своих наказах многие местности прямо высказались за восстановление старого устройства. Шляхетство Нежинского и Батуринского поветов подало челобитную «повелеть вольными голосами, купно с войском Сечи Запорожской, избрать гетмана». За это Румянцев уничтожил выбор депутата Долинского и потребовал от председателя рапорта, кто был первым виновником «*глупого*» предложения. Города и шляхта по-

дали заявления: о подтверждении Магдебургского городского права, введенного в Малороссии еще при польском владычестве и послужившего во многом образцом для Петра при устройстве им городского состояния; о подтверждении казакам шляхетского права и об оставлении их при прежней должности казачей; об уничтожении в Малороссии пограничных таможен; о выборе малороссийскому народу гетмана и старшин вольными голосами и о бытии казакам судимыми от оных старшин; о выводе из малороссийских городов российских воевод и из Малороссии российских войск. Только черниговский предводитель Безбородко провел наказ депутату в более правительственном духе, где говорилось: об уравниении малороссийских воинских и штатских чинов в классах с великороссийскими; об учреждении для малороссийского шляхетства герольдии, потому что многие присвоили себе дворянское достоинство неправильно; об оставлении шляхетского предводителя навсегда для обеспечения интересов сословия; о дозволении выбирать судей из своей среды и о словесном суде. Кроме того, черниговский наказ ходатайствовал об учреждении в Малороссии дворянского корпуса, а для высших наук университета и академии, также женского училища, и об учреждении в Малороссии государственного банка. «Безбородка и сына его, — писал Румянцев, — за этот наказ возненавидели и в бытность первого в Глухов явно его презирали и нарекали быть недоброжелателями отчизны, а депутат черниговский, Скоропадский, ему при первом свидании объявил, что он его наказ ему же и сдаст в Москве, он-де для него так темен, что его едва и разуместь можно». Когда малороссийские депутаты, во время перерыва комиссии, приезжали домой, то они, по словам Румянцева, «тщеславились много тем, что лифляндцы им единовременны в удерживании старых своих прав и вольностей». Главой «в развращенных мыслях непременно пребывающих Румянцев указывал черниговского депутата, генерального эсаула Скоропадского, который возмечтал быть гетманом». Еще прежде Румянцев рекомендовал Скоропадского, что «он при всех науках и в чужих краях обращения остался казаком». Императрица отвечала: «что вы пишете о Скоропадском, то все весьма справедливо: он здесь (в Петербурге) ведет себя как волк и ни с кем из наших знаться не хочет».

Комиссия по составлению «Уложения», как известно, открыта была в Москве 30 июля 1767 г. и продолжалась так до 14 декабря; в следующем 1768 г. заседания комиссии возобновились уже в Петербурге с 18 февраля, и с 10 июля комиссия рассматривала «проект правил о благородных», составленный

особою комиссией о «государственных родах». Проект этот послужил главным основанием при составлении жалованной грамоты дворянству. В декабре 1768 г. комиссия, занятая обсуждением законов о поместьях и вотчинах, распущена была в самый разгар своей деятельности, под предлогом Турецкой войны.

Императрица Екатерина, при составлении своего знаменитого «Учреждения о губерниях» 1785 г., воспользовалась указаниями комиссии, и введенная ею система губернских и уездных учреждений не пошатнулась и в главных основаниях удержалась до самого уничтожения крепостного права.

Как мы сейчас видели из наказов, данных депутатам, и из их заявлений в комиссии, земский голос признал самоуправление единственною прочною и необходимою гарантией против административного произвола. Императрица Екатерина II поняла справедливость этого требования и широко, для того времени, осуществила его во всех важнейших своих законодательных мерах: в «Учреждении о губерниях», «Дворянской грамоте» и «Городовом положении». Эти условия и составляют причину, почему реформы в управлении, введенные императрицей Екатериной, так прочны, почему за них стояло последующее правительство и общество, почему дальнейшее движение законодательства исправляло только частности и не касалось привившихся к народной жизни твердых и здоровых основ административного здания, воздвигнутого назад тому целое столетие. Мало того, сказанные условия повторяются везде в нашей истории, как скоро она не стоит на месте или не отступает, а получает свойственное ей поступательное движение. Все наши прочные органические законодательные памятники сложились тогда, когда правительство, в той или другой форме, выслушивало заявления о своих нуждах самого общества, а не тогда, когда скреплялся плод канцелярской работы или кабинетное измышление незнакомого с разнообразными условиями внутренней нашей жизни администратора. Таковы — «Уложение» Алексея Михайловича, законодательство Екатерины и крестьянская реформа 19 февраля 1861 г.

Рассмотрим вкратце областное устройство императрицы Екатерины с последующими его изменениями.

Начнем с *суда*. Указ 29 января 1762 г. (при Петре III), вследствие накопления судебных дел, учредил в Сенате особый судебный департамент, а юстиц- и вотчинную коллегию и судный приказ подразделил каждый на три департамента, между которыми должны быть расписаны дела по губерниям. При импе-

ратрице Екатерине юстиц-коллегия была уничтожена, а вместо нее, под непосредственным заведованием Сената, учреждены в губерниях палаты гражданского и уголовного суда, каждая из председателя, двух советников и двух ассессоров, назначаемых от правительства. Подведомственные палатам губернские судебные сословные учреждения состояли: в губернии для дворян — верхний земский суд, для городских сословий — губернский магистрат, для свободных или казенных крестьян — верхняя расправа. Каждая из последних инстанций разделялась на департаменты, уголовный и гражданский, и, сообразно тому, имела двух председателей, назначаемых от правительства, и известное число сословных заседателей.

Кроме того, в губернии учрежден был совестный суд — общесословная судебная инстанция для судопроизводства по особым делам, где, под председательством назначаемого от правительства совестного судьи, решали тяжбы шесть заседателей, по два от каждого сословия (дворянского, городского и крестьянского).

В уезде трем губернским сословным учреждениям были подчинены уездные, особо для каждого сословия: верхнему земскому суду — уездный суд с состоящею при нем дворянскою опекою; губернскому магистрату — городской магистрат, сиротские суды и ратуши; верхней расправе — нижние расправы (из коронного судьи и восьми выборных крестьян заседателей). Сверх того, маловажные проступки, составлявшие юрисдикцию судебной полиции, ведались в административной уездной инстанции — нижнем земском суде, который в этом отношении подчинялся губернским местам: верхнему земскому суду и верхней расправе. Впоследствии замечено было излишество в каждой губернии судебных палат, составлявших ненужную *четвертую* инстанцию, посредствующую между высшею (Сенатом) и губернскими инстанциями; вследствие чего переделанные палаты, с допущением в них выборного начала, обратились в губернскую или *вторую* инстанцию и заменили оказавшиеся излишними и потому уничтоженные императором Александром в 1807 г. сословные губернские инстанции (верхний земский суд, верхнюю расправу и губернский магистрат). Таким образом судебное устройство окончательно установилось в *трех* инстанциях, существовавших до введения новых судебных уставов: *низшей*, или *уездной*, основанной исключительно на сословном или выборном начале; *средней*, или *губернской*, где к выборному обществу началу примешивался элемент правительственный или чиновничий; и, наконец, из *высшей*, или *центральной*

ной, которую представлял правительствующий Сенат как высшее правительственное учреждение.

В таком виде Екатерина хотела достигнуть отделения суда от администрации, придав вместе с тем суду, согласно земскому желанию, сословно-выборный местный характер. Но цель была далеко не достигнута. Значительный и притом совершенно неопределенный и изменяющийся разряд так называемых мало-важных (полицейских) преступлений и проступков остался в заведовании администрации и судился административными или полицейскими учреждениями (нижним земским судом), что продолжалось вплоть до совершенного отделения суда от администрации новыми судебными уставами. Во-вторых, влияние высшей местной администрации (губернатора и губернского правления) совершенно парализовало эту отдельность или независимость суда. Наместник мог по своему усмотрению останавливать приговоры судебных мест, донося Сенату или государю. По не уничтоженному же «Наставлению губернаторам» (1764 г.) последние имели даже право решать все дела гражданские и уголовные на основании генерального регламента Петра I. Зависимость в разных случаях местных судов, губернских и уездных, от начальника губернии не только не сокращалась, но, напротив, расширялась вплоть до последнего судебного преобразования, хотя право самоличного решения дел губернаторами, помимо судебных инстанций, фактически уничтожилось с самого учреждения губерний. Таковы были существенные недостатки нового судебного преобразования при самом его введении, — недостатки, которые, по отношению к прошедшему, не отнимают у этой реформы всей ее великой важности, в смысле крупного и верного шага вперед. Но продолжение административного влияния на отправление суда в государстве помешало судебным инстанциям сделаться истинными органами справедливости и постепенно обратило их, как известно, в орудие корыстного и продажного покровительства силе и богатству. Этого мало: самое выборное начало изменилось. Со времен императрицы Екатерины у нас появилось в сущности только два свободных сословия: дворянское и отчасти городское; владельческие крестьяне мало-помалу утрачивали все гражданские права, и к ним постепенно приравнивались и казенные, число которых притом уменьшилось громадною раздачею крестьян в собственность сановникам. Таким образом, в городах сословный суд для городских обывателей отчасти удержался; но в уезде дворянский элемент не только фактически, но и юридически поглотил крестьянский. Сословная крестьянская инстанция

для казенных крестьян — нижняя расправа — была уничтожена в 1801 г. и уездный суд сделался общею низшею инстанцией и для крестьян, и для дворян. Точно так же и в губернских судебных палатах, имевших более общесословный характер, дворянское представительство сделалось преобладающим.

Вторая задача, разрешенная «Учреждением о губерниях», была — устройство *местного финансового управления*. Финансовое управление у нас исстари отделялось и было наиболее независимо от местной администрации. В московском периоде оно обыкновенно поручалось в руки земских, выборных или назначенных от правительства верных должностей, что сохранилось отчасти и при Петре. Екатерина придала ему окончательно казенный или чисто правительственный характер учреждением в губерниях казенной палаты, заведовавшей государственными имуществами и сборами и состоявшей, под председательством поручика правителя или вице-губернатора, из директора экономики, советника, двух ассессоров и губернского казначея. В уездах учрежден был уездный казначей. Этот чисто-казенный и притом более самостоятельный в среде местного управления характер финансовое управление удержало и удерживает до сих пор. Губернская власть в деле управления казенного имущества постоянно держалась в границах надзора и в редких исключительных случаях проявлялась в смысле власти чисто распорядительной. Вслед за открытием министерств, министерство финансов скорее и полнее подчинило себе финансовую губернскую инстанцию и, вступив с ней в прямые сношения, постепенно высвобождало ее из-под влияния губернатора. С этой точки зрения министры финансов всегда являлись самыми сильными противниками местной централизации и усиления власти начальников губерний. Так, граф Гурьев⁸ восстал против «Проекта учреждения наместничеств», составленного в 1816 г.; граф Канкрин⁹ ратовал против «Проекта учреждения для управления губерний», составленного в комитете 1826 г., и так это продолжалось до сих пор при всякой попытке к большему подчинению местных финансовых учреждений губернатору или губернскому правлению. Третья задача Екатерины была — создать в губернии единую сильную и сосредоточенную *административную власть*, которая бы распоряжалась самостоятельно, в указанных ей пределах, под надзором высших и местных правительственных органов. Таковую власть представлял правитель или губернатор, который, вместе с двумя советниками, заседал, под председательством государева наместника, в губернском правлении, управлявшем губернией именем Его Величе-

ства и подчиненном непосредственно государю и Сенату. В уездах органами этой административной власти были нижние земские суды, в которых сосредоточивались дела хозяйственно-распорядительные, следственные и судебно-полицейские. Земский суд представлял коллегия из председателя, земского исправника или капитан-исправника, избираемого дворянством, и из выборных же заседателей — двух или трех от дворянства и двух из крестьян (командированных из числа заседателей нижних расправ по делам, до казенных крестьян относящимся).

Земский суд, по учреждению, не был установлением постоянно заседающим в городе, а подвижным присутствием, перемещающимся — или в полном своем составе, или в лице своих заседателей — туда, где оказывалась в нем надобность. При такой организации административной власти в самом ее образовании скрывались следующие недостатки. Единство местного губернского управления императрица Екатерина думала упрочить сосредоточением его в «губернском правлении», т. е. *учреждении*, а не *лице*: губернное правление, подчиненное прямо Сенату, являлось как бы непосредственным органом его в губернии, которому поручены были высшая исполнительная власть и высший надзор над другими местными учреждениями. В теории это была совершенно правильная система объединения местного управления. Но эта теоретическая задача совершенно разрушалась практическими приемами, которые употреблены были в самом «Учреждении о губерниях». Во-первых, казенные и судебные палаты поставлены были в положение *равное* губернскому правлению, но в то же время они были непосредственно подчинены Сенату, и таким образом единство нарушалось и общего центра управления в губернии не существовало. Это начало раздельности губернских местных инстанций потом постоянно усиливалось с учреждением министерств, когда было нарушено единство и в высшей сфере. Во-вторых, власть губернатора не была согласована с этою системой управления посредством учреждений и сохранила свой единоличный характер.

Положение 1775 г. не определяет вовсе пределов и содержания власти губернатора, как правителя, — сказано только, что он заседает вместе с наместником в губернском правлении и в отсутствие его управляет губерниею «по наказам». Наказы эти (1728 и 1764 гг.), составленные до «Учреждения о губерниях», видимо противоречили вводимой системе и распространяли единоличную губернаторскую власть гораздо далее тех преде-

лов, которые установлены были даже для наместника, как старшего и председательствующего лица в губернии.

Наместник по «Учреждению о губерниях» являлся также с властью крайне неопределенною: с одной стороны, он был высший орган надзора, оберегатель закона, покровитель утесненных и побудитель безгласных дел, но не судья; а с другой — личные его действия требовались в весьма многих и важнейших случаях собственно распорядительной функции. В то же время губернское правление получило организацию совещательную или бюрократическую, где голос председателя-наместника, а впоследствии губернатора был преобладающим и приводился в исполнение, несмотря на несогласие членов. Оттого губернское управление по самой силе вещей никогда не стояло на высоте своего назначения и сейчас же обратилось в канцелярию наместника, а впоследствии губернатора. Наконец, самое понятие о существе и пределах административной власти, отделенной от суда и финансовой (казенной) части, не установилось и не представлялось ясным в глазах самого законодательства. Понятие это определялось с отрицательной стороны (способом элиминации¹⁰): все, что не суд и не финансы, или, ближе и правильнее, что не входило в круг ведомства финансовых и судебных инстанций, то *eo ipso* * поступало в губернское правление. Поэтому с самого начала своего учреждения губернское правление сделалось *cloaca maxima*, куда сливалось все, что вновь поступало в заведование администрации и что не принимали на свою долю другие специальные губернские учреждения. Таким образом, круг действия губернского правления, по мере того, как росли правительственные централизация и опека, постоянно расширялся и наполнялся самыми разнообразными и ускользавшими по трудности контроля предметами. Такое положение осложнялось тем, что губернское правление, представляя собою высшую губернскую распорядительную инстанцию, в то же время являлось и высшим местом надзора не только за непосредственно подчиненными, но в некоторых отношениях за всеми правительственными и даже сословными местами и лицами гражданского управления в губернии.

Власть в этом смысле вытекала сколько из значения, приданного губернскому правлению самим «Учреждением», столько же и из того обстоятельства, что председатель правления, наместник, был лицо, по смыслу «Учреждения», более надзирающее, нежели непосредственно распоряжающееся, хотя на

* тем самым (лат.).

самом деле в лице наместника обе функции исполнительной власти — надзор и распоряжение или собственно исполнение — слились и сделали из наместника полноправного хозяина в губернии, совершенно заслонившего и уничтожившего значение губернатора или правителя. Активная власть последнего проявлялась только в отсутствие наместника, в смысле заступающего. Все это, вместе взятое, способствовало образованию сильной единоличной власти начальника губернии, сосредоточившего в себе обе функции: высшего местного распоряжения и надзора, помимо губернского правления, т. е. власть полного личного хозяина, исключаящего самостоятельность всяких других учреждений в губернии, — власть, которую так последовательно и ревниво отстаивают начальники губерний и в настоящее время. С течением времени, после образования министерств, власть эта подвергалась ограничениям в *правительственной сфере*, ибо неопределенное и неограниченное право губернаторского надзора стеснялось последующими законодательными мерами в отношении к местным присутственным местам, поступившим под непосредственное заведование различных отдельных министерств. Но в сфере общественной, *в отношении к управляемым*, в смысле просто гражданских или общественных, сословных и земских учреждений, власть эта не только не подвергалась ограничениям, но еще постоянно вырастала. Со времен императрицы Екатерины до освобождения крестьян и введения земских учреждений политические права сословий не получили никаких приращений, а прерогативы губернаторской власти иногда парализовали даже привилегии «Дворянской грамоты». Таким образом, усиление губернаторской власти возможно только там, где она подвергалась ограничению, именно в правительственной сфере; это возможно, если правительство признает нужным расширение влияния губернатора на подчиненные министерствам губернские и уездные места, заведующие отдельными отраслями управления, кроме, разумеется, суда, независимость которого есть первое условие общественного благосостояния. Но в общественной сфере, в отношении к управляемым, где полноправие этой власти и без того весьма обширно, всякое усиление губернаторской власти только убьет окончательно едва возродившиеся начатки местного самоуправления и восстановит тот административный произвол, который имели в виду исправить реформы прошлого царствования.

Между тем, несмотря на такую обширность и сложность губернаторской власти, она оказывала свое действие только в частных случаях, где губернатор мог лично распорядиться; но эта

власть была бессильна для постоянного благотворного влияния, несмотря на личное желание. Власть губернатора, как высшего правительственного агента в губерниях, начиналась и кончалась в нем самом, но не была подкреплена правильной организацией, которая бы соединяла его с местностью; она не доходила до жителей, в смысле учреждений, обеспечивающих порядок и благоустройство повсеместно. Непосредственные низшие органы губернской администрации — низшие земские суды — вскоре оказались совершенно недостаточными и несостоятельными. С введением «Устава благочиния» (в 1782 г.) городские и земские полицейские места были приведены в несколько лучший порядок; но до настоящего времени полицейские места организованы весьма слабо и недостаточно. В городах, несмотря на свою недостаточность, полиция еще сохранила характер правительственных учреждений; но полиция в уезде, по особому характеру нашего прошедшего, получила своеобразный оттенок. Земский суд, соединяя в себе самые разнородные отрасли управления, — дела чисто распорядительные, хозяйственные, производство следствий по преступлениям и судебнополицейское разбирательство, — вовсе не заключал в себе правительственных элементов и составлен был почти исключительно из сословных дворянских представителей. В то же время суд был безусловно подчинен губернатору и губернскому правлению. Кроме того, земский суд был подвластный и существовал, так сказать, для частных случаев, а сельской полиции, за исключением выборных низших полицейских служителей, сотских и десятских, не было даже для казенных крестьян. Поэтому постоянной и повсеместной организации правительственного управления вне городов вовсе не существовало. Такой *nonsens* был возможен только при том условии, что вотчинная полиция во время крепостного права лежала на самих помещиках и их управляющих. Но, во-первых, отсутствие всякого местного правительственного надзора за действиями помещиков не представляло полной гарантии в сохранении общественного порядка и способствовало развитию злоупотреблений крепостного права и, во-вторых, казенные крестьяне, в хозяйственном отношении подчиненные казенной палате, были вовсе лишены всякого непосредственного ограждения своей общественной безопасности внутри селений. В 1707 г. у казенных крестьян учреждена была *волость*, но в смысле финансовой или податной единицы, не имевшей никакого административного значения. Правда, волостные головы и старшины получили больше фактически, нежели юридически значительные права на распорядок между

крестьянами, а для суда выбирались добросовестные; но это происходило, так сказать, частным образом и бесконтрольно, на основании помещичьего права. Скажут, и не совсем без основания, что это способствовало развитию в крестьянской среде более или менее независимого самоуправления и приучало общество обходиться без полицейского надзора, который вообще тем полезнее, чем он более суживается и становится в определенно-тесные и узкие рамки. Это справедливо, если рядом со стеснением полицейского надзора или правительственной опеки общество подвигается в своем развитии экономическом, нравственном и политическом. Но и при этом от стеснения нельзя дойти до полного уничтожения всякого правительственного надзора за движением отдельного крестьянского самоуправления, составляющего часть государственной организации, где правительство обязано сохранить свои верховные права.

Что заведенный порядок не способствовал благосостоянию крестьян, видно из современных свидетельств. Так, Балашов нашел, что «о благосостоянии казенных крестьян разного звания не приемлется никаких мер: они находятся без необходимого им покровительства, *без распорядку*, и часто притеснены то от волостных голов, то от чиновников земской полиции, вышних и нижних, то от соседских помещиков». Между тем это ненормальное устройство уездной полиции продолжалось без всяких изменений до преобразования ее в 1837 г. В этом году земский суд сделан постоянным учреждением и вместо коллегиального устройства получил смешанное, коллегиально-бюрократическое: новый состав образовался из исправника, неперемennого заседателя и двух сельских: первые двое — выборные от дворянства, а последние — от казенных крестьян. Уезд разделен на станы, под ведением становых приставов, назначаемых, увольняемых и переводимых губернским начальством.

На этом реформа и остановилась. Сословный характер земского суда был несколько сглажен введением правительственного элемента в лице становых; но безусловное их подчинение выборному исправнику, как председателю земского суда и начальнику уездной полиции, парализовало совершенно это нововведение. Сельской или местной полиции по-прежнему не было организовано. Дворянско-сословный характер уездной полиции удерживался до издания временных правил 25 декабря 1862 г., но правила эти не сгладили окончательно ту разнь в отношениях полиции к сословиям, которая продолжается до сих пор. Ввиду сословности уездной полиции все отдельные ведомства завели собственную, отдельную от общей: государственные

имущества — свою, удел — свою, горное ведомство — тоже свою и т. д. Наконец, при освобождении крестьян введены были мировые посредники, как временная инстанция для введения в действие «Положения 19 февраля». В настоящее время, когда крестьяне всех ведомств слились в одно целое и в то же время деятельность мировых посредников окончилась, они перешли в коллегиальное учреждение — уездное по крестьянским делам присутствие, настолько несостоятельное, что после кратковременного существования оно вызвало вопрос: существует ли в нем какая-либо необходимость?

Чем правительственная централизация значительнее и подробнее, тем функция надзора поглощает более сил и средств, не принося никакой существенной пользы. Мы видели это на примере Петра, который то и дело расширял надзор государственный и местный. Екатерина также озаботилась *об устройстве постоянного и правильного местного надзора* в губерниях.

Для того, чтоб объяснить систему этого надзора, необходимо сказать несколько слов вообще о значении надзора. Функций исполнительной власти собственно две: распоряжение или собственно исполнение и надзор. Распоряжение состоит в прямом приложении закона или правительственной власти к данному случаю. Надзор состоит в наблюдении и руководстве, чтобы всякое приложение не уклонялось от законодательных правил или от воззрений высшего правительства. В теории обе эти функции совершенно разделены; но в практике они до известной степени могут быть слиты в одном лице или учреждении. Высшее лицо или учреждение может иметь свой круг распоряжений и в то же время иметь надзор за подчиненными ему или низшими инстанциями. Самый надзор разделяется на две степени: *местный*, который ограничивается одним наблюдением над тем, чтобы местные учреждения не уклонялись в своих распорядительных действиях от общего закона и предписаний высших инстанций, и *высший*, или *центральный*, который состоит в руководстве, т. е. разрешении сомнений низших мест и приведении всей их деятельности к единству и согласию с общими видами правительства путем руководящих наставлений в форме предписаний, циркуляров и проч.

Самый местный надзор по своей форме может быть различен: надзирающее лицо может быть уполномочено только на протест или заявление о неправильности действий известного места или лица, с донесением о том высшему начальству; или надзирающее лицо может получить само право предупреждать и прекращать злоупотребления, что Сперанский совершенно

верно назвал *надзором с исправлением*. Тип высшего или центрального надзора представляет у нас правительствующий Сенат, которому это право предоставлено начиная с Петра. Тип надзора *с исправлением* представляет губернаторская власть, которой на этом основании предоставлено, за исключением независимого от нее суда, право ревизии присутственных мест, влияние на определение и увольнение чиновников, право останавливать решения и постановления местных инстанций и общественных учреждений и пр. Тип низшего местного надзора представлял прокурорский институт в прежнем своем виде. Число прокуроров, учрежденных Екатериною для местного надзора, было весьма велико: при губернском правлении и палатах губернский прокурор и губернские стряпчие казенных и уголовных дел; при каждом из трех сословных губернских судебных учреждений — по прокурору и по два стряпчих (казенных и уголовных дел), так что в губернии было 12 лиц прокурорского надзора. На все уездные учреждения полагался один уездный стряпчий. Несмотря на многочисленность своего состава, институт этот никогда не приносил общей и существенной пользы и потому в последнее время уничтожен. В самом деле, как скоро есть высший местный надзор с исправлением в лице губернатора, — низший прокурорский надзор, с правом только протеста и донесения начальству (чаще всего тому же губернатору), представляется совершенно излишним и ни к чему не ведущим.

Как ни многочислен и ни сложен был этот областной надзор, Екатерина видела, что она не может на нем остановиться. Сосредоточение высшего надзора в учреждении Сената или, лучше сказать, в лице руководящего им обер-прокурора на практике оказалось недостаточным: в таком обширном государстве, как Россия при сложности и централизации управления Сенат не в состоянии оказался следить за всеми подчиненными ему местами и лицами. Надо было усилить деятельность Сената учреждением инстанций, составляющих как бы части его, с целью или готовить материалы, доходящие до них из губерний, к разрешению их Сенатом, или разрешать самим, своею властью, в менее значительных случаях. Этого можно достигнуть или образованием центральных учреждений, куда бы поступали дела из губерний, с тем чтоб эти центральные учреждения, в зависимости от Сената, разделили между собою всю массу дел по своей специальности или по заведываемой ими особой отрасли управления, или образовать округа, во главе которых поставить уполномоченное лицо, которое бы было предста-

вителем центрального надзора или руководителем по всем вообще делам вверенного ему округа. Первую систему ввел Петр в виде коллегий. Екатерина, которая признала коллегии главным источником злоупотреблений, обратилась ко второй системе — наместников или, как они после назывались, генерал-губернаторов. Наместник, как показывает самое название, был непосредственным доверенным представителем императрицы; он считался органом высшего надзора и частью правительствующего Сената, где он присутствовал, если находился в Петербурге. Но такому доверенному лицу нельзя было уже не поручить высшего местного надзора *с исправлением*, т. е. не только со всеми правами губернатора, но с правами самостоятельного распоряжения в известных, особенно важных, случаях. Таким образом, наместник являлся полноправным и бесконтрольным хозяином в губернии, совершенно уничтожавшим и делавшим излишнею там власть губернатора или правителя.

Екатерина умела выбирать людей: ее наместники (Потемкин, Румянцев, Сиверс, Мельгунов, Кречетников и др.), лица, пользовавшиеся ее доверенностью и дружбой, действительно соответствовали своему назначению и, может быть, для того времени были необходимым учреждением. Но такая система в будущем едва ли могла послужить к укреплению государственного единства. Проведенная во всей строгости и последовательности, она скорее могла удалить страну от необходимого государственного объединения и привести к системе разрозненных сатрапий. В этом по крайней мере были убеждены самые просвещенные администраторы прежнего времени (граф Гурьев, Канкрин, Балугьянский).

Итак, вот в чем состояла система местного губернского управления, введенная Екатериной. Систему эту по справедливости можно назвать системою дворянского самоуправления. Низшая административная единица — уезд был совершенно подчинен влиянию местного дворянства: суд, администрация и хозяйство были в руках его выборных; сверх того в уезде была сильная в то время власть предводителя дворянства, которая фактически объединяла этих выборных и имела преобладающее влияние на самые выборы уездных должностных лиц, замещаемых дворянством. Большинство уездных предводителей в своих уездах, особенно в то время отсутствия сообщений и замкнутости уездной жизни, были самовластные князьки, начальники уезда от дворян. Переходя в губернию, эта дворянская сила значительно ослабевала пред властью губернатора-хозяина; но и здесь дворянская оппозиция еще оказывала свою долю влияния в лице

представителей палат и в особенности губернского предводителя, имевшего постоянную поддержку в уездных и опиравшегося на целую корпорацию местного дворянства. Принято говорить, особенно в последнее время, что это дворянское самоуправление, кроме вреда, кроме развития крепостного права, ничего не принесло России. Этого мало: из деятельности дворянства во время комиссии «Уложения» и последующей, в течение столетия, рассматриваемого с точки зрения современных либеральных суждений, выводят далее заключение, что вообще принцип самоуправления, в приложении к русскому обществу, надолго еще останется несвоевременным и непроизводительным.

Мы видели, насколько полно, прямо и верно дворянство, наравне с другими сословиями, высказало все насущные потребности внутренней жизни; поэтому сомневаться, что чрез сто лет общество не созрело для правильного понимания предстоящих ему задач и путей к их достижению, едва ли уместно. Причина же того, что результаты дворянского самоуправления были медленны и часто самый рост этих верхов народной жизни увядал или разрешался пустоцветом, должно искать в самом способе применения. Чтоб известный принцип принес всю присущую ему долю пользы, необходимо, чтоб он был правильно и своевременно применен в данном случае. Так ли это случилось с применением самоуправления Екатериною в «Учреждении о губерниях?» Нет, ибо это применение заключало в себе коренные недостатки:

1. Прежде всего осуществилось на деле самоуправление сословное, дворянское, а не земское. Этим все сказано: если бы существовал один этот недостаток, то и тогда нельзя бы было ожидать благодетельно исхода для страны, ибо самоуправление тогда приносит прочные и полезные результаты, когда оно равномерно распределяется в стране, а не составляет привилегии меньшинства, когда оно земское, а не сословное.

2. Само правительство, вводя выборное дворянское начало, ставило его в самые неблагоприятные условия и лишало возможности принести даже ту временную пользу, к которой способно в общем государственном строе сословное представительство. Выборные должностные лица, кроме предводителей и председателей палат, находились в безусловном личном подчинении губернскому начальству: они подвергались, по его усмотрению, всем вообще взысканиям — удалению от должности и суду, так что судьба выборного лица поступала совершенно в распоряжение губернских властей. От того из среды дворянства

все достаточное и способное уклонялось от выборной службы, а шли туда только искатели насущного хлеба, с целью добыть его возможно скоро и с запасом на будущее время, всеми возможными средствами.

Кроме того, такая сильная власть, как наместническая, естественно давила и стесняла свободу самих выборов: в большинстве случаев, на важнейшие должности, губернских и уездных предводителей, дворянство поставлено было в необходимость избрать тех, кого указывала высшая губернская власть: а лиц, неугодных этой власти, высшее правительство не утверждало в должностях. Двое французов-путешественников, посетивших Россию при Екатерине, заметили: «Русское дворянское и сословное самоуправление в своей деятельности почти пассивно и парализовано администрацией». Справедливость этого отзыва видна из того, что правительство, вследствие многих дел, обнаруживших полнейший деспотизм начальников губерний в дворянских собраниях, само принуждено было в этом случае защищать тень их самостоятельности. В 1788 г. губернатором запрещено было входить в дворянские собрания¹¹, но император Павел в 1798 г. отменил это запрещение¹². Вследствие новых злоупотреблений со стороны губернаторов прямое их вмешательство устранено «Положением» 1831 г.¹³ Таким образом, свобода выборов фактически ограничивалась, и дворянство начало к ним относиться холодно, как к привилегии, значение которой постепенно падало, так что «Положение о выборной дворянской службе» 1831 г. прямо объясняет права, данные дворянству Екатерининской грамотой, — *обязанностью*, возложенною на дворян.

3. Исторически сложившийся характер русского дворянства. Дворянство искони представляло служилый класс, вполне зависимый от правительства. Манифест Петра III прекратил его юридическую крепость к государственной службе; но крепость фактическая осталась до сих пор. Вне службы для дворянства не было и нет заработка, профессии: дворянин воспитывается, готовится окружающею его обстановкой, влечется всею силой собственных привычек и примеров своих собратий — быть чиновником. Поэтому между дворянством и чиновничеством, несмотря на случайные недоразумения, существовали неповранные, кровные связи, непрерывный и естественный обмен, вследствие которого дворянство постоянно спешило пополнять пробелы в рядах администрации и в свою среду принимало удаляющихся на покой. Поэтому отпора местному административному произволу дворянское сословие не могло представить.

4. Дворянское сословие времен Екатерины было неразвито, дико, исполнено самодурства и неуважения к закону и к гражданским правам. Генерал-аншеф и кавалер Св. Андрея Первозванного, богатый воронежский помещик, граф Петр Антонович Девиер, из двух пушек перестрелял весь ехавший к нему земский суд¹⁴. В генерал-губернаторстве Мельгунова (Ярославской и Вологодской губ.)¹⁵ в течение шести месяцев 1788 г. кадниковский исправник Безобразов бил встречного и поперечного; раз, встретив священника, вырвал у него бороду и изломал дароносицу¹⁶, дворянский заседатель яренского земского суда и стряпчий удавили расправного судью; в вологодской казенной палате чиновники избили до смерти канцеляриста Мичурина.

Но это дворянское самоуправление, даже при всех своих недостатках, все-таки принесло известную пользу для своего времени. Несомненно, что разгул административного произвола в дворянских губерниях никогда не достигал таких размеров, как в тех, где дворян не было, а было сплошное чиновничество. Мы уже видели, что дворянство само по себе не могло представить против этого произвола слишком активный отпор. И, однако ж, произвол сдерживался. Отчего? Оттого, что, как скоро рядом с административною властью существует, хотя бы в слабом зародыше, контролирующая ее или сколько-нибудь независимая от нее общественная власть, — сословное, а тем более земское местное самоуправление, — там административная власть сама сдерживается в законных пределах, ибо она сознает всегдашнюю возможность борьбы и отпора. Но как скоро этого отпора нет, как скоро административная власть беспредельно свободна и владычествует над бесправным обществом управляемых, тогда нет и границ ее произволу, так что высшее правительство само ставится в необходимость беспрестанно менять людей и учреждения, тщетно отыскивая гарантию против зла, которое лежит в самом порядке вещей.

Историческое подтверждение этой истины составляет заслугу дворянского самоуправления. Но этого мало: «Дворянская грамота» Екатерины и основанное на ней дворянское самоуправление в России впервые создали сословие свободных граждан, которых без суда нельзя было лишить ни жизни, ни чести, ни имени. Современные представители этого сословия были невежественны, грубы и сословно-эгоистичны; но, как бы то ни было, в них великий принцип свободы уже свил свое гнездо и усилия ретроградов и бюрократов могут задержать, но не погубить его непреложный рост. Дворянство 18 февраля Петра III внутри себя содержало дворянство 19 февраля Александра II;

из «Положения 19 февраля 1861 г.» выросли земские учреждения, независимый суд и т. д.

Вместе с тем реформы Екатерины повлияли и на самое значение дворянского сословия в стране. Дворяне у нас с XVII стол. были, в одно и то же время, и служилым, и земледельческим сословием. Но тип служилого человека, естественно, совершенно убивал землевладельца; хозяин, ежегодно отрывавшийся на службу и ежеминутно ожидавший призыва, не имел побуждения приложить свой труд к имению, ибо он не был обеспечен в возможности пользоваться его результатами.

Оттого связь между дворянством и землею в то время не могла развиваться; земледелие и сельское хозяйство, порученные надзору приказчиков и управителей и исполняемые крепостными рабочими, не могли совершенствоваться и вообще были в крайнем небрежении. Исстари (с XVII стол.) многие помещики оставили хозяйство и довольствовались сбором с крестьян запасов натурою и денежного оброка. Освобождение от обязательной службы и введение местного дворянского самоуправления должно было прикрепить помещиков к своим имениям. Действительно, на первых порах дворянство массами пользуется новою льготою, массами из полков и канцелярий переселяется в родные поместья. Опустелые до того времени имения наполняются помещиками; везде заводятся и устраиваются капитальные, часто безвкусные, но всегда громадные усадьбы.

Таким образом, начало значению дворянства, как класса землевладельческого, а не исключительно служилого, положено было дворянскою грамотою Екатерины. Положим, дворянство, снова оказавшее предпочтение службе, мало этим воспользовалось; притом же до великой реформы землевладельческое значение дворянства парализовалось и извращалось всем вредом и неправдою крепостного права. Но времена переменились; для дворянства настала пора свою служебную привычку, свою интеллигенцию и свой труд посвятить не исключительно коронной службе, но вместе с тем службе земству, службе народу.

Входя в земские учреждения в качестве связанной с местностью землевладельческой интеллигенции, дворянство является тем благоразумным, умеренно-либеральным элементом, который широко и искренно примыкает к органическому развитию страны; но в то же время оно надежно охраняет правительство и общество от крутых переворотов, после которых страна, испуганная, истомленная, всегда отдается в руки самой отсталой и близорукой реакции или неограниченной и вредной диктатуры.

В этом смысле деятельность дворянства может принести огромную пользу.

Таковы были важные заслуги, оказанные императрицей Екатериной II русской внутренней жизни по преобразованию внутреннего ее строя; но, несмотря на всю их важность, глубокая разница между обоими царствованиями прошла во внутреннем значении их деятельности для исторической судьбы народа, — разница, обусловленная личным характером обоих государей. Петр был и остался идеалом русского человека: такой широкой и смелой постановки вопросов, такого практического умения приладиться к среде и вытянуть из нее все, что она дать может, такой беспримерной, готовой на всякое самопожертвование любви к своей стране и заботы о ее благе, такого понимания русских интересов история не представляла ни до него, ни после него. В Петре близорукие люди часто видели гениального (?) подражателя иностранцам. Но, оставляя в стороне весь логический *nonsens* такого определения, из всей деятельности Петра видно, что он менее всего заботится, что скажут о нем вообще, а в Европе в особенности. Когда за границей печатались дурные отзывы о нем и о России, — Петр старался их опровергать и уничтожать собственно потому, что отзывы эти могли помешать приливу к нам иностранцев, а они были нужны. В составленной по поручению Петра «Истории швейцарской войны» кабинета секретарь Макаров написал: «Государь в том случае (в Полтавском сражении) свою храбрость, великодушные и воинское искусство, не опасаясь никакого страха своей особы, в высшем градусе показал». Петр собственноручно поправил: «Государь в том нужном случае, за людей и отечество не щадя своей особы, поступал, *как доброму приводцу надлежит*, где на нем шляпа пулею прострелена»¹⁷. Это сознание, что он «поступал, как надлежит, не щадя своей особы», для Петра было единственным мерилom и наградой своей деятельности. В гениальных людях, подобных Петру, идея, которой они служат, до такой степени наполняет их нравственное бытие, что не оставляет места для личного самолюбия, для заботы о том, что их ожидает на жизненном пути и какая о них идет слава среди современного общества. Екатерина была женщина, обладавшая высоким государственным умом, но она была «европейская потентатка»; для нее на первом плане стояло: что скажут о ней в Европе? Она больше всего добивалась и добилась, чтоб ее озарял ореол славы. Екатерина не была носительницей государственной идеи в смысле Петра; она не была, наравне со всеми другими, служебной силой этой идеи, отличавшейся от

остальных только *качественным* содержанием своего труда, как всегда и везде был Петр. <...> Для него государство было подведомственным хозяйством, согласно западноевропейской теории того времени, так просто и верно высказанной Людовиком XIV: *l'état — c'est moi!*¹⁸ Не с Петра, а начиная с Екатерины зависимость от европейского мнения и тревожное опасение, «что скажут в Европе», сделались руководящею задачей нашей политики. При Петре русские люди посылались в Европу учиться, чтобы плоды своей науки применить к требованиям русской жизни; при императрице Екатерине русские вельможи путешествовали за границей, чтобы заимствовать один внешний лоск европейской титулованной знати и подражать ему с точностью обезьяны, презирая все русское и отделяясь совершенно от всего народа. Тип этих карикатур на европейский лад как нельзя удачнее схвачен фон-Визиним и не вымирал до последнего времени, разумеется, несколько изменившись по форме, но оставшись таким же по существу. Таким образом, Екатерина была *продолжательницей* Петра в *чисто внешнем отношении*: совершенно верно, что если бы не было Петра, то не было бы и Екатерины; обратная же постановка не выходит.

<...> Такая же разница видна во взглядах обоих государей на сословия. На Петра взводят небылицу, будто он закрепостил крестьян, и главным доказательством приводят введение подушной подати. Но введение подушной подати при существовании крестьянской поземельной общины было только мудрою финансовою мерой, вызванной невозможностью при средствах того времени достигнуть сколько-нибудь правильного и равномерного распределения повинностей на основании существовавшего тогда подворного кадастра. В многоземельной стране, где ценность земли в смысле пространства не имеет значения, число поселенных на ней *душ*, как более постоянное выражение колеблющейся из года в год наличности рабочих сил, — есть самая подходящая оценка относительной платежной способности разных местностей; доказательством тому служит, что эта мера распределения налогов, основанная на количестве населения, независимо от пространства, им занимаемого, до сих пор применяется и правительством, и земствами многоземельных губерний. Петр не освобождал ни одного из сословий: задача его времени не указывала этой цели. Напротив, Петр всех закреплял на государственную службу. С этой точки зрения он требовал, чтобы не было гулящих людей, отдавая крестьян в «посессию» (временное владение) фабрикантам; но, как мы видели, это было у него только последствием равномерного рас-

пределения той необходимой для его времени «работы на государство», которую прежде всех и больше всех он возложил на себя самого. Петр раздавал вотчины и своим сотрудникам, но только в самые торжественные минуты своего царствования, например, после Полтавской битвы и т. п., потому что наградить было нечем, — денег не было. Все просьбы самых ближних людей, «персонально» ему дорогих, о пожаловании вотчин вследствие «оскудения и разорения», он обыкновенно оставлял без последствий. Но понятие о крестьянах, как сословии, Петр заявил тем, что первый запретил продажу крестьян без земли. Крепость земле, а не лицу, есть то полусвободное состояние, в роде древнего колоната, которое обеспечивает земельный надел для населения и от которого всякий дальнейший шаг есть уже свобода. Замечательно, что императрица Екатерина в первоначальном своем «Наказе» много распространяется об отличии этого института от рабства. В черновом отрывке относительно крестьян сказано: «два рода покорностей, одна существенная, другая личная, т. е. крестьянство и холопство. Существенная привязывает, так сказать, крестьян к участку земли, им данной. Такие работы были 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. Такая служба и теперь введена в Венгрии, в Чешской земле и во многих местах нижней Германии. Личная служба, или холопство, сопряжена со служением в доме и принадлежала больше к лицу. *Великое злоупотребление есть, когда оно в одно время и личное, и существенное*». Все это в печатном «Наказе» пропущено и оставлены только последующие строки из черновой рукописи: «какого бы рода покорство ни было, надлежит, чтобы законы гражданские, с одной стороны, злоупотребления рабства отвращали, а с другой стороны, предостерегали бы опасности, могущие отсюда произойти». Здесь уже виден шаг назад, хотя императрица Екатерина впоследствии и подтвердила указ Петра — о непродать крестьян без земли, о чем ходатайствовало, как мы видели, дворянство бывшего Михайловского уезда (Рязанской губ.). Вводя в круг местного самоуправления все сословия, императрица Екатерина окончательно оттолкнула помещичьих крестьян и совершенно подчинила их суду и распоряжению помещиков, наравне с рабами; она массами раздавала крестьян своим любимцам; она распространила крепостное право на незнавших его дотоле малороссийских казаков. Это было причиною сильного бунта Черкасс, в Воронежской губернии и смежных мес-

тах Белгородской в 1766 г. По указу Сената малороссияне были усмирены воинскими командами. Вообще все царствование Екатерины было цепью непрерывных крестьянских восстаний, часто грозивших опасностью государству и с трудом беспощадно подавляемых военной силой.

В самом начале, подобно Петру, чрез два года по вступлении на престол, императрица Екатерина в «Наставлении губернаторам» 1764 г. высказала свой взгляд на сущность губернаторской власти. Взгляд этот был совершенно противоположен Петровскому. Для Петра в его ландратских коллегиях губернатор был «не яко президент, но яко товарищ»; для Екатерины он был «яко хозяин в своей губернии». Это понятие о неограниченности высшей административной власти в губернии положено было во главу угла; очевидно, что самоуправление отводилось на задний план и, существуя на бумаге, приобрело тот призрачный и зависимый характер, где всякое его действие могло осуществиться лишь настолько, насколько разрешат и утвердят власть имущие. В самом деле, начальная статья «Наказа губернаторам» изложена так:

«Губернатор, как поверенная от нас особа и как глава и хозяин всей врученной его смотрению губернии, состоять имеет под собственным нашим и сената нашего ведением, почему и указы только от нас и сената нашего приемлет». Такая обширная губернаторская власть была возможна до тех пор, пока между Сенатом и губернатором в губернии не было никого; но как скоро в местности явилось самоуправление, а в администрации средние инстанции, посредствующие между губернатором и высшими правительственными учреждениями (как коллегии или министерства), такая власть становилась немислимою. Или губернатор хозяйничает один и этим исключает всякое другое хозяйство в своей губернии, как земское, так и министерское; или он сам перестает быть хозяином, ибо является хозяин выше его, в лице министров, и хозяин от него независимый, в лице сословного и земского самоуправления. Это ясно, и иначе быть не может. Императрица сама это сознавала и потому в «Учреждении о губерниях» 1775 г., вводя должность наместника, высшую сравнительно с губернаторскою, она ее ограничила. Ошибка состояла в том, что в «Учреждении о губерниях» пределы губернаторской власти не указаны, а сделана только ссылка на прежние указы (1728 и 1764 гг.), которые не согласованы с «Учреждением». Вследствие того произошло то странное явление, что губернатор, заменявший наместника в его отсутствие, пользовался властью обширнее последнего. Ошибка

эта осталась неисправленною до сих пор. Понятие о губернаторе как хозяине перешло в «Наказ губернаторам» 1837 г. и до сих пор стоит не отмененное в действующем «Своде», несмотря на все реформы последних лет и на введение в губернии самостоятельных земских и судебных учреждений. Опираясь на это выражение, губернаторы постоянно высказывают претензию на необходимость безусловного подчинения их власти независимых от них губернских, правительственных и земских учреждений.

Самая комиссия, собранная для составления «Уложения», не принесла той пользы, какую возможно было ожидать, судя по ее началу. Екатерина с замечательным трудолюбием отмечала статьи для перевода из сочинений Монтескье и Беккарии; она прочла со вниманием всю литературу политической этики и изложила ее в строгой системе отвлеченных правил и указаний. Но она не подготовлялась серьезно к составлению практической программы законодательного кодекса для такой обширной и разнообразной страны, как Россия. Посетив низовье Волги, которое Екатерина, начиная от Казани, метко обозвала Азией, — Екатерина сама писала Вольтеру из Казани: «эти законы, о которых так много было речей, собственно говоря, еще и не сочинены, и кто может отвечать за их доброкачественность?.. Представьте, что они должны служить для Азии и для Европы, и какое различие в климате, людях, обычаях и самых понятиях!.. И однако надобно шить платье, которое на всех на них одинаково бы хорошо сидело. *Можно легко найти общие правила*, но подробности? И какие подробности!.. Это почти все равно, что создать целый мир, соединить части, оградить и проч.» Впрочем, императрица не особенно стояла и за те «легко найденные общие правила», которые были изложены в первоначальной редакции ее «Наказа». Когда депутаты съехались в Москву, государыня, находясь в Коломенском дворце, назначила «разных персон, вельми разномыслящих», дабы выслушать заготовленный «Наказ». Тут при каждой статье родились прения. «Императрица дала им чернить и вымарать все, что хотели. Они более половины из того, что писано было ею, помарали, и остался Наказ, яко оный напечатан». Очевидно, что императрица легко относилась к «легко найденным ею общим правилам», — они ее не затрогивали до глубины сердца, не выражали ее искренних и дорогих убеждений; с нее было довольно, что «Наказ» и в укороченном печатном виде запрещен был во Франции; да и сама она разрешила читать «Наказ» только членам присутственных мест, секретарю и протоколисту: «Нико-

му, ни из нижних канцелярских служителей, ни из посторонних не только для списывания, но ниже для прочтения экземпляры “Наказа”, разосланные только в высшие учреждения, за исключением губернских и уездных, даваемы быть не могли» (указ Сената сентября 1767 г.). Точно так же из всей деятельности Екатерины не видно, чтоб она искренне разделяла мнение французских энциклопедистов, — напротив, их убеждения и цели были совершенно противоположны ее собственным; но она пленяла их мудростью и вела с ними переписку, потому что энциклопедисты были сила того времени и надобно было их склонить на свою сторону. Между тем преследование свободного слова, вроде дел Новикова, Радищева¹⁹ и других, явно противоречило этим либеральным развлечением.

