



М. В. КЛОЧКОВ

Мероприятия Павла I в области местного управления

Областное управление XVIII века пережило коренную ломку в последней четверти века благодаря введению в действие учреждения о губерниях 1775 года. Этот законодательный памятник, будучи продуктом до некоторой степени творческих усилий самой императрицы Екатерины II, а также нося на себе отпечаток советов целого ряда видных лиц, например, Сиверса, Волконского, Панина, Завадовского, Безбородки и других, составил эпоху в истории местных учреждений. Им введены были существенные улучшения в областном управлении. К числу важных особенностей реформы 1775 года следует отнести: 1 — более мелкое административное деление и создание средних и низших мест, чем власть приближалась к населению; 2 — перенос многих дел из центра на места; 3 — усиление личного состава служащих в губернии, с организацией их в коллегии; 4 — отделение чисто административных учреждений от судебных; 5 — широкое участие представителей сословий в местном управлении* и суде.

* Литература о местном управлении: 1 — *Андреевский И.* О наместниках, воеводах и губернаторах. П., 1864; 2 — *Кавелин.* Основные начала русского судостроения и судопроизводства (Собр. соч., т. I, изд. 1859 г.); 3 — *Романович-Славатинский.* Исторический очерк губернского управления, от первых преобразований Петра до учреждения 1775 г., Киев, 1859 г. 4 — *Лохвицкий А. В.* Губерния, ее правительственные и земские учреждения. П., 1864; 5 — *Градовский А. Д.* Органы местного управления (Сочин., т. IX); 6 — *Анучин Е.* Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в Р., П., 1872 г.; 7 — *Дитятин И. И.* Устройство и управление

Нужно сказать, что как в момент создания учреждений, так и позднее императрица Екатерина II была очень довольна этой реформой. Довольство распространялось прежде всего на самый законодательный памятник, которым она гордилась и ставила его так высоко, что, например, Наказ по сравнению с ним, по ее словам, мог казаться просто «болтовней». Довольна была императрица и самой проводимой реформой, как потому, что ею в значительной мере удовлетворялись желания сословий, нашедшие себе выражения в депутатских наказах и одиночных представлениях, — Екатерина же искала популярности и до конца жизни прислушивалась к придворной молве, — так и потому, что эта реформа была согласована с модной теорией разделения властей и представляла собой в известном смысле стройную систему. Не только сама Екатерина II, но и многие современники с большим удовлетворением пишут и вспоминают о введении новых губернских и уездных учреждений*.

Хотя учреждения 1775 года вводились в жизнь далеко не сразу, понадобилось около 20 лет, чтобы реформа получила повсеместное распространение, затем к первоначальному остову реформы в последующие годы делались дополнения, а также допускались под влиянием практики некоторые отступления, тем не менее как в самой реформе, так и в способе ее применения заметны были некоторые существенные недочеты, которые с годами сказывались все сильнее и вырисовывались отчетливее.

К числу основных недочетов нужно прежде всего отнести большое число судебных инстанций. Между высшим судом губернии, палатой уголовной и гражданской, и низшими судами, какими были в уезде уездный суд, городской магистрат и нижняя расправа, были еще средние места, посредствующие инстанции: верхний земский суд, губернский магистрат и верхняя расправа. Эти средние места имели свой смысл в первоначальном проекте учреждения, когда они предназначались для предполагавшейся средней административной единицы — провинции. Но когда первый набросок проекта подвергся переработке, и провинция, как особое среднее

городов России, т. I. П., 1875; т. II, Ярославль, 1877, стр. 115–131 (о времени Павла I); 8 — *Кизеветтер* А.А. Посадская община в Р., М., 1903 г.; Городовое положение, М., 1909; 9 — *Григорьев*. Реформа местного управления при Екатерине II, П., 1910 г.; 10 — *Готье* Ю.В. История областного управления в Р. от Петра I до Екатерины II, т. I, М., 1913 г.

* См., напр., записки *Державина*, VI, 526; ср. VII, 38; *Болотова*, III; ср. записки *Винского* — Рус. Арх., 1877 г., № 1, стр. 101–103.

административное деление, была вычеркнута, а спроектированные для нее учреждения передвинуты были в губернию, то там они оказались в омертвелом состоянии. Последующие годы так и не могли вдохнуть в них жизнь; хотя они и были открыты по губерниям, но, будучи не на своем месте и находясь в присутствии более сильных судов, какими были палаты, эти средние инстанции только затрудняли обычное течение дел. Ненужность этих средних судов чувствовалась довольно ясно и при Екатерине II, но при ней никто не решался посягнуть на то, что было создано рукой самой императрицы.

Вторым недостатком учреждения 1775 года было то, что оно, создавая множество новых учреждений, требовало значительного личного состава чинов*, тогда как исконной особенностью провинциальной жизни был недостаток в людях. Столица, двор, центральные учреждения обычно притягивали к себе все лучшее и энергичное из городов и помещичьих усадеб, оставляя на местах лишь недорослей и инвалидов, живущих на покое. В этом отношении и манифест о вольности дворянской не мог сразу изменить облик провинциальной жизни, и даже тогда, когда дворяне расселились по своим гнездам, лишь центр государства имел достаточный контингент чинов, из которых можно было вербовать новых должностных лиц, по окраинам же, в губерниях Архангельской, Вятской, Пермской, Астраханской и др., всегда происходила нехватка; не хватало иногда не только дворян, купцов, но и чиновников, как, например, в губерниях, приобретенных от Польши, Виленской и Слонимской**.

Третьим недостатком следует считать то, что участие представителей общества в управлении и суде было односторонним и не имело прочной устойчивости: учреждения были заполнены выборными от дворян, представители же других слоев общества занимали весьма скромную позицию; кроме того, по словам Градовского, много было выборных, но мало правящих; все высшие должности в губернии были заняты чиновниками, и местным людям приходилось лишь выполнять то, что было приказано. Отсутствие самостоятельности, лишение инициативы выборных коллегий, может быть, и полезное в начале, при первых опытах самоуправ-

* Естественным последствием многочисленности учреждений и должностей явилось то, что местное управление требовало для себя весьма значительных сумм из государственной казны.

** Григорьев В. Реформа местного управления при Екатерине II, 322–327.

ления, оказалось пагубным в дальнейшем, так как общественных представителей, казалось бы, живых носителей иной творческой силы, это превращало в чиновников, не сообщая им в полной мере профессиональной опытности.

К этому нужно присоединить еще одно обстоятельство. Утвердив 7 ноября 1775 года первую часть учреждения о губерниях, императрица передала генерал-прокурору князю Вяземскому собственноручную записку относительно введения в действие нового законодательного акта. Вот в этой-то записке и читаем: «Учреждения сии не касаются до тех губерний, кои имеют особо подтвержденные привилегии, как-то: Малороссия, Лифляндия и проч., и не до Сибири, и опубликованы оныя не инде будут, как тут, где учредятся по сему губернии»*. Иначе говоря, первоначальной мыслью императрицы было — ввести новые установления лишь в коренных русских губерниях, а губернии, находящиеся в особо привилегированном положении, оставить пока без изменений. Но на этой позиции императрица не удержалась. Менее чем через два года она преобразовывает губернии Полоцкую и Могилевскую, а позднее постепенно и все остальные, отменяя их прежнее устройство и вводя новое согласно учреждению 1775 года. В последние годы своего царствования она быстро распространяет «губернские учреждения» и на вновь присоединенные от Польши губернии, желая тем скорее приблизить их к России.

Но эта мера, наспех проводимая, со стороны многих тогдашних сановников вызывала нарекание. Так Воронцов в записке 1801 года отрицательно относился к распространению учреждения 1775 года на приобретенный от Польши край**. Державин в своих записках говорит о «несообразности польских законов с русскими», происходящей оттого, что в Белоруссии, например, введены сразу русские учреждения, тогда как население привыкло к своим старым порядкам, а новых не знало и не понимало, от этого, по словам Державина, появился «великий в земле беспорядок, от которого происходило не токмо много ссор и тяжб, но и самых убивств»***.

Сама создательница областной реформы, хотя и допускала некоторые отступления от принятого узаконения, тем не менее по естественной склонности ценить то, над чем она просиживала долгие дни, «законодательствуя», ревниво оберегала основы

* П. С. З., 25 ноября 1775 г., № 14400.

** Арх. кн. *Воронцова*, т. 29, стр. 460.

*** Сочинения *Державина*, т. VI, стр. 688.

реформы от каких-либо искажений и существенных уклонений. Императрица, как указано выше, даже ввела новые учреждения там, где с ними можно было бы и обождать.

Павел I и его помощники по управлению совсем не были связаны с проведенной реформой, видели в ней недостатки, да к тому же взгляды Павла на местное управление и отношение последнего к центральным учреждениям существенно отличались от взглядов покойной императрицы. Павел хотел обо всем знать и все держать в своих руках; ему нужны были гибкие и исполнительные чиновники, а не представители общества. Централизация — вот одна из главных целей его мероприятий по отношению к местным учреждениям.

Кроме этого, была еще другая сторона дела, которая оказалась на первых порах определяющей в ломке Екатерининских губерний. Реформа местного управления по законоположению 1775 года стоила очень дорого. Павел расходы по управлению считал чрезмерными, и еще в 1786 году, составляя примерную табель государственных расходов, «на губернии» вместо 10 921 388 руб., которые, по его сведению, расходовались на содержание губернской администрации, предполагал назначить только 4 миллиона, почти в три раза меньше прежнего*. Вступив на престол, он задался целью — сократить прежде всего расходы, чтобы можно было освободить казну от постоянно возраставшего дефицита, а в числе сокращений — уменьшение расходов на содержание областной администрации было одним из главных. И как при Екатерине I дороговизна областного управления была главной причиной падения созданных Петром учреждений, так же в значительной мере и теперь громадные расходы на многочисленную местную администрацию, при хроническом дефиците государственного бюджета, были одной из главных причин, благодаря которой количество губерний сократилось, штаты были урезаны и число чинов тоже значительно уменьшилось.

Из сказанного видно, что две главные причины побуждали правительство Павла I произвести перемены в местном управлении: 1) финансовая нужда и 2) стремление к усилению централизации, причудливо соединившееся, впрочем, с поощрением некоторых особенностей в управлении прибалтийскими провинциями, губерниями, от Польши присоединенными, и другими окраинными

* Библиотека Павловского дворца, картон № 13, тетр. 8 (Рус. Стар., 1874, X, 70; ср. Арх. государ. сов., II, 159).

частями Империи. Перейду теперь к обзору законоположений, касавшихся местного управления в Павловское царствование.

На первый взгляд в мероприятиях Павла I цельной, законченной программы по отношению к губернским учреждениям найти нельзя, но уже после внимательного просмотра указов, помещенных хотя бы в Полном Собрании Законов, начинает замечаться некоторая планомерность. Эта планомерность особенно будет ясна, если подробнее разобрать все те видоизменения, которые введены были в царствование Павла в систему местного управления. Ими были: 1 — перемены в административном делении; 2 — упразднение средних инстанций и некоторые видоизменения в других учреждениях; 3 — замена выборных от дворян назначенными от короны чиновниками в административно-судебных местах; 4 — дарование прежних привилегий южным, юго-западным и северо-западным губерниям.

Об административном делении, созданном Павлом I, иногда говорят, что оно было случайным и капризным, что Павел хотел во что бы то ни стало перекроить Россию на новый лад, лишь бы новая карта не была похожа на Екатерининскую. И в самом деле, первое впечатление некоторой пестроты и произвольности получается при чтении первых указов «о новом разделении государства на губернии». Оказывается, одну губернию следует упразднить и присоединить к другой, иную урезать с одной стороны и добавить несколькими уездами с другой, а третью совсем разнять по кускам, приклеив их к соседним нескольким губерниям. Кажется, живого места не останется после всех указанных перетасовок, разделов и приписок. Но при ближайшем разборе всех изменений вывод получается другой*.

Прежде всего нужно сказать, что Павлом в указе 12 декабря 1796 года «о новом разделении государства на губернии» даны были лишь общие указания относительно числа губерний (40), названия и ближайшей судьбы их, с точным, впрочем, определением, какие губернии остаются в прежнем состоянии, какие видоизменяются в том или другом отношении и какие упраздняются. Но подробностей в определении границ губерний в этом указе нет, предположительное установление таких границ «между всеми

* Краткие сведения о переменах, произведенных Павлом в административном устройстве России, см. в книге: *К. Арсеньев*. Статистические очерки России, П., 1848, стр. 136–140. Более подробные — в книге: *В. Э. Ден*. Население России по пятой ревизии, I, 141–151, 187 и др.

смежными губерниями» из числа вновь образуемых и видоизменяемых целесообразнее всего было предоставить «соглашению» губернаторов, которым на местах, конечно, виднее по удобству местности распределить их между губерниями; это и предусматривает указ 12 декабря, возлагая на губернаторов установление границ между смежными губерниями и представление об этом сенату, а через него и самому государю*.

Весь 1797 год прошел в том, что губернаторы на границах своих губерний съезжались и производили распределение городов, сел и деревень между губерниями. Были и недочеты в этом определении границ. Так, например, одно село, принадлежавшее одному и тому же владельцу, оказалось разделенным пополам и причисленным к двум разным губерниям. В конце концов, после переписок и соглашений, в 1798 году границы Павловских губерний были определены и, за редким исключением, оставались неизменными до конца царствования. Чтобы закрепить их и иметь под рукой верные сведения, велено было составить атлас для каждой губернии и прислать в планную его величества.

В сравнении с Екатерининским административным делением произведено было при Павле следующее. А — остались в прежнем положении: а) с сохранением прежних названий губернии: Владимирская, Вологодская, Выборгская, Вятская, Иркутская, Казанская (впрочем, с уменьшением числа уездов), Калужская, Костромская, Курляндская, Московская, Орловская, Пермская, Псковская, Рязанская, С.-Петербургская, Смоленская, Тверская, Тульская, (19-я) Ярославская и область войска Донского; б) с переменой названия: Астраханская вместо Кавказской, Лифляндская вместо Рижской, Оренбургская вместо Уфимской и (4-я) Эстляндская вместо Ревельской; Б — видоизменились: а) образованы из двух губерний: Белорусская из Полоцкой и Могилевской, Литовская из Слонимской и Виленской, Малороссийская из Черниговской и Новгород-Северской (с некоторыми видоизменениями) и Tobольская из Tobольской и Kольванской; б) убавлена Воронежская; в) получили прибавки: Минская (прибавлен Речицкий уезд), Нижегородская (прибавлено 3 уезда), Новгородская, Саратовская (3 уезда от Пензенской губернии), Симбирская (тоже), Тамбовская (4 уезда от той же губернии); г) получили частичные прибавки и уменьшения: Архангельская, Волынская, Киевская, Курская, Новороссийская (вместо Екатеринославской), Подоль-

* П. С. З., XXIV, № 17634.

ская и (7-я) Слободско-Украинская (из Харьковской); В — были упразднены: Брацлавская, Вознесенская, Олонецкая, Пензенская и Таврическая.

Итак, в 1796 и 1797 годах, при территориальных изменениях и переустройстве губерний: из 50 губерний и одной области: 1) 23 губернии и одна область Екатерининского деления остались в прежнем положении, составив такое же число административных единиц и при Павле; 2) 8 губерний слились по 2 в 4 Павловских; 3) видоизменены были путем прибавок и убавок 14 губерний, и 4) 5 губерний из общего числа было упразднено. Таким путем из 51 областной единицы получилось 42, а именно 41 губерния и одна область. Значит, если взять первую и вторую рубрику, когда границы губерний почти не подвергались изменениям, то получим вывод: 27 губерний и 1 область при Павле целиком образованы из Екатерининских, что составляет $2/3$ общего числа Павловских губерний; лишь одна треть последних образовалась путем перетасовок*. После произведенных перемен, в конце 1798 года административное деление России и распределение числа душ м. п. по губерниям представлялось в следующем виде**.

Губернии	Число душ
1. Архангельская	— 89 846
2. Астраханская***	— 63 171
3. Белорусская	— 675 553
4. Владимирская	— 457 264
5. Вологодская	— 291 079
6. Волынская	— 558 881
7. Воронежская	— 334 781
8. Выборгская	— 91 951
9. Вятская	— 459 679
10. Иркутская	— 203 371

* Если же взять цифры Екатерининских губерний, то получим такие вычисления: более $3/5$ общего числа губерний остались без изменений, менее $3/10$ видоизменены, $1/10$ упразднена.

Ср. не совсем точное указание И. А. Блинова, в книге которого читаем: Павел «уничтожил несколько губерний, а очень многие (около половины) перекроил, некоторые уменьшив, а другие увеличив» (Губернаторы, 155).

** Настоящая таблица составлена на основании ведомости, представленной генерал-прокурору из экспедиции для государственных счетов, за подписью управляющего этой экспедицией И. Голубцова, по-видимому, в конце 1798 г. (Дела канцелярии ген.-прокурора, № 395, л. 36–37; ср. Сен. Арх., I, стр. 424 — о назначении Голубцова в экспедицию 2 августа 1798 г.).

*** Сверх того, кибиток — 13155, зайсангов — 188.

11. Казанская	—	413 580
12. Калужская	—	384 698
13. Киевская	—	543 436
14. Костромская	—	404 250
15. Курляндская	—	210 313
16. Курская	—	592 354
17. Литовская	—	796 633
18. Лифляндская	—	273 352
19. Малороссийская	—	1 150 448
20. Минская	—	406 356
21. Московская	—	470 886
22. Нижегородская	—	486 075
23. Новгородская	—	406 820
24. Новороссийская	—	498 743
25. Оренбургская	—	359 357
26. Орловская	—	498 004
27. Пермская	—	454 104
28. Подольская	—	577 200
29. Псковская	—	311 157
30. Рязанская	—	447 465
31. С.-Петербургская	—	190 446
32. Саратовская	—	478 255
33. Симбирская	—	508 438
34. Слободско-Украинск.	—	549 882
35. Смоленская	—	457 762
36. Тамбовская	—	617 168
37. Тверская	—	493 467
38. Тобольская	—	386 650
39. Тульская	—	449 589
40. Эстляндская	—	105 195
41. Ярославская	—	382 948
42. Обл. Войскѣ Донского	—	111 655
Итого	—	17 642 272

Сократив число губерний, Павел I в то же время принимает меры к тому, чтобы расходы на каждую губернию в отдельности были меньше. В этом отношении острое мероприятий сводилось к упразднению многих учреждений; затем некоторую роль играли видоизменения в составе оставшихся учреждений. Этими вопросами заняты были кн. Алексей Куракин, а также А. А. Безбородко, которым, видимо, поручено было пересмотреть губернские штаты и сократить их. Чтобы наглядно представить разницу между штатами губернских учреждений времени Екатерины II и штатами, установленными Павлом I, ниже в особом приложении дается краткая сравнительная таблица, в которой указаны названия

учреждений, количество лиц в них, с показанием штатного расхода: а) специально по губернии, б) по уезду и в) по целой губернии вообще, считая в ней 10 уездов*.

Из сравнительной таблицы видно, что Павлом I упразднен был ряд учреждений, по счету 5 в губернии (верхний земский суд, губернский магистрат, верхняя расправа, совестный суд и приказ общественного призрения) и 2 в каждом уезде (городовой магистрат и нижняя расправа). Эта мера, как видно из названия упраздненных учреждений, коснулась главным образом судебных установлений: благодаря этому, совершенно исчезли средние судебные места, предназначенные по первоначальному проекту императрицы Екатерины II, как на это указано выше, для неосуществленной (повсеместно) провинции; упразднены были и два нижних места, в уезде оставлен был лишь один уездный суд**.

Таким образом? мероприятия Павла I: 1) уменьшали число судебных инстанций в губернии, упрощая судоустройство и судопроизводство, 2) ослабляли принцип сословности, строго и широко проведенный в судах, созданных Екатериной II, но вместе с тем эти меры не посягали на самую существенную и наиболее ценную сторону учреждений 1775 года, принцип отделения суда*** от администрации был сохранен в возможной неприкосновенности, суд был оставлен в ведении особых учреждений, стоявших вне прямой зависимости от администрации.

Затем значительная перемена произошла в положении губернской прокуратуры. Ничего не было удивительного в том, что с упразднением судебных мест упразднены были и прокуроры со стряпчими, находившимися при этих учреждениях. Однако на этом дело не остановилось. Благодаря новым штатам, исчезли 2 стряпчих, находившиеся при губернском прокуроре, уничтожена была и должность уездного стряпчего, так что вместо многочис-

* Вопросом о числе лиц и окладами жалованья чинов губернской администрации интересовались и при пересмотре штатов в Павловское время. После составления напечатанной ниже таблицы, мной найдена была в государственном архиве подобная же сравнительная ведомость для губернии с 12 уездами, составленная в канцелярии кн. А. Б. Куракина и отправленная 2 декабря 1796 г. к гр. Безбородке (XVI разр., № 168, 37 — № 49).

** Магистраты тоже временно оставались, а затем заменены были ратгаузами, хотя последние, за смертью Павла, не были введены повсеместно (Дитятин, II, 126–131).

*** Разумеется, я говорю не о полном отделении суда от администрации: его не было и по учреждению 1775 г.

ленных представителей прокурорского надзора в губернии был оставлен лишь один губернский прокурор. Остальные учреждения и должностные лица или оставлены в прежнем положении, или подверглись сравнительно небольшим видоизменениям. В губернии остались без изменения: а) губернатор и губернское правление, б) землемер, архитектор и механик; в уезде: а) уездный суд, б) казначейство, в) чины технического надзора и медицинские, г) а также городничий в тех местах, где не положено коменданта.

Некоторое видоизменение потерпели: 1) палаты уголовная и гражданская, которые соединены были в одно учреждение, под названием «палаты суда и расправы», что дало возможность сократить состав чинов на 2 лица, и таким путем получить экономию в 1200 руб.; 2) казенная палата, наоборот, получила прибавку в количестве 3 чинов: одного советника, одного асессора и одного секретаря (директор экономии — заменен советником), но это обстоятельство увеличило оклад всего на 750 руб.; 3) в уезде уменьшился штат нижнего земского суда, так как были упразднены 2 сельских заседателя, в результате чего получилась экономия в 120 руб.

Вместе с тем следует отметить, что хотя основной целью пересмотра штатов в Павловское время было желание удешевить расходы на губернскую администрацию, для чего сокращено было количество учреждений, упразднены были некоторые должности, тем не менее окладное жалованье по тем учреждениям, которые были признаны необходимыми, оставалось в неприкосновенности; сокращая число чиновников и служащих, не урезывали содержания и канцелярских сумм оставшихся лиц и учреждений. Так, например, губернатор с губернским правлением или уездный суд, будучи оставлены в прежнем составе, получили и по новому штату прежнюю окладную сумму; губернскому прокурору и землемеру дано было прежнее штатное жалованье. Благодаря этому можно сказать, что экономия произведена скорее на учреждениях, чем на отдельных должностях, оклад которых оставлен в прежнем размере.

Вследствие указанных перемен в Павловское время сравнительно с Екатерининским получилась весьма значительная разница в числе чинов и сумме окладного расхода на каждую губернию. Для удобства сравнения, возьму губернию в 10 уездов. По штатам Екатерины II содержание 370 лиц всей уездной администрации (с канцелярскими) обходилась в 72 200 руб.; чисто губернская администрация, в числе 90 чинов, вместе с канцелярскими суммами, требовала расхода 43 679 руб., а все вместе составляло 460 лиц,

с окладом в 115 899 руб. Таков расход на содержание всей губернской администрации по штатам Екатерининского времени для губернии, состоящей из 10 уездов. Но так как число уездов могло быть и меньше и больше 10, кроме того, в некоторых губерниях существовали особые учреждения, требовавшие новых ассигновок, то штаты отдельных губерний значительно уклонялись от указанной суммы: фактически штатный расход колебался между 76 тысячами руб. (оклад Рижской губ.) и 275 (Иркутское наместничество). При таких штатах местное управление в конце царствования императрицы Екатерины II требовало расхода около 8 миллионов рублей, что составляло в начале 90-х годов XVIII столетия значительную часть государственного бюджета*.

По штатам Павловского царствования уездная администрация, в числе 210 лиц, для губернии, заключающей в себе 10 уездов, стоила 49 640 руб., а вместе с губернскими чинами (в числе 38, с окладом в 22 780 руб.), составляя 243 лица, с канцелярскими суммами по штату требовала расходов в количестве 72 220 руб. Если взять индивидуально штатный расход на отдельную губернию в 10 уездов, то он обычно колебался между 70 и 72 тысячами. Но крайние цифры расхода на содержание губерний 1-го разряда таковы: 51 704 руб. для Псковской губернии, 100 484 руб. для Тобольской. Вообще же губернское управление всей империи требовало для себя около 6 миллионов рублей штатного расхода, но и эта сумма, как будет показано ниже, для сумм государственного казначейства была понижена путем новой финансовой меры**.

* Ср.: Чечулин. Очерки финансов, стр. 309–313. В 1795 и 1796 гг., по вычислению Н. Д. Чечулина, «на гражданское управление» расходовалось, за исключением «издержек собирания» — около 12–12½ миллионов руб., в том числе из расходов по губерниям тратилось 7800 тыс. руб.; это и было, видимо, жалованьем губернской администрации и прочими расходами по губернским штатам (ср. Арх. гос. сов., II, 166, где показано, что на жалованье губернской администрации по штатам на 1796 г. назначено 7703 рублей). Но расходы «на внутреннее управление» вообще, с «издержками собирания», по исчислению того же автора, были чрезвычайно велики: с 6½ миллионов (в 1762 г.) они поднялись в 1796 г. до 36½ миллионов руб., составив около 50% всего бюджета.

** Штаты при Екатерине II — П. С. З., т. XLIV, ч. II, 253–263, при Павле I — 393–397. На «гражданский штат» (на центральный и областные учреждения) первоначально (на 1797 г.) было определено 6 милл. руб., а затем в 1797–1800 гг. обычно назначалось от 8 до 8½ милл.: а) на сенат, коллегии и прочие места — около 2 милл. (в последние годы несколько больше); б) на губернское управление и местные расходы — около 6 миллионов руб. (Сборн. И. Р. И. О., т. 45, стр. 74–84; Арх. государ. сов., II, 175–184, 226).

Из сравнения штатов Екатерининских с Павловскими видно, что, во-первых, в то время как при Екатерине II количество чинов всей губернской администрации в губернии из 10 уездов достигало внушительной цифры — 460 человек, в Павловское время оно сократилось почти вдвое, упавши до 243; во-вторых, при Екатерине штатный расход на содержание чинов губернии доходил до 116 тысяч рублей, при Павле он сократился до 72 тысяч с небольшим, уменьшившись более чем на одну треть*.

Указанные суммы для Павловского времени — не окончательные: в 1798–1800 годах происходили небольшие изменения в штатах отдельных губерний, а также некоторые исправления и добавления общего штата. Отмечу два случая последнего рода. Некоторое увеличение объема губерний, а иногда увеличение и уезда, упразднение многих учреждений, в особенности нижних расправ, уменьшение чинов в нижнем земском суде было причиной того, что с первого же года введения новых штатов почувствовался недостаток в чинах уездной администрации. Так курский губернатор Бурнашев обратился с представлением о том, что необходимо прибавить земских заседателей по одному на каждый уезд, так как, при наличном составе их, ввиду обширности и многолюдности уездов, для земской полиции «нет возможности иметь повсеместное бдение», тем более что, во-первых, приходится постоянно разбирать однодворцев в самовольных запашках и «в самых малых распрях», во-вторых, «во взыскании податей без принуждения лично земской полиции успеха ожидать нельзя». В ответ на это представление последовало высочайшее повеление (от 18 июля 1797 г.) — сенату сделать «повсеместное соображение» о том, чтобы «в нужном случае не только трех, но и четырех заседателей определить».

Сенат запросил губернаторов, в каких именно уездах необходимо усиление числа земских заседателей, причем рекомендовал в представлениях наблюдать, чтобы «отнюдь излишества оных не было». Начальники губерний отвечали, что они находят прибавку заседателей в нижние земские суды необходимой; причем отмечали, что прибавка нужна как ввиду обширности уездов и множества дел, относящихся до земской полиции, так и для взыскания казенных недоимок «не токмо по дворянским, но и по казенным селениям».

* В показанный расход не вошли суммы на содержание губернских рот — см. Книгу штатов, стр. 406; ср. для времени Екатерины II — стр. 258.

Когда сенат сделал сводку пожеланий губернаторов, то оказалось, что о прибавке ходатайствуют 39 губернаторов, прося о прибавке от 3 до 32 заседателей для отдельной губернии, всего же требовалось 512 человек, на содержание которых требовался добавочный расход в 104 тысячи рублей. Доклад, составленный по этому поводу, был высочайше утвержден 12 июля 1797 года*. Эта мера имеет некоторое значение. Ею состав чинов местной администрации пополнился в среднем (на все губернии — 512 чел.) 12 лицами, и как раз пополнился чинами земской полиции, так что то уменьшение, которое испытал нижний земский суд при самом начале введения новых штатов, в ближайшие же годы значительно сгладилось; благодаря этому можно сказать, что чисто административные учреждения и должности в Павловское время почти не подверглись переменам, тогда как главные удары были направлены преимущественно на разные судебные установления.

В начале 1800 года, по ходатайству многих губернаторов, состоялся общий пересмотр штатов, произведенный генерал-прокурором и государственным казначеем. Пересмотр привел к тому, что: 1) был прибавлен к штату особый секретарь при гражданских губернаторах; 2) прибавлены были секретари в отдельных учреждениях некоторых губерний; 3) при казенных палатах оставлено было по одному ассессору и 4) упразднены уездные землемеры. В общем этот пересмотр выразился в том, что прибавлено было в штат всех губерний — 357 чинов, убавлено 323; денежная прибавка выразилась в сумме 231 735 р., а убавка в сумме 233 779 руб. 33 коп. Несмотря на то, что получилась как бы некоторая экономия в 2 тысячи рублей с небольшим, эта сумма была оставлена в штате и обращена на прибавку окладов ассессорам и другим чинам.

Из этого видно, что пересмотр не коснулся существенных сторон губернских штатов. Еще некоторое значение имеет упразднение уездных землемеров, прочие же перемены носят поверхностный, технический характер, и результат пересмотра весьма незначителен в количественном отношении: хотя число чинов увеличилось, но всего на 34 для всей империи, а штатная сумма расхода осталась прежней без изменения**.

Кроме того, существенною чертою Павловского губернского управления было то, что значительная часть расходов была специ-

* П. С. З., указ 18 июля 1797 г. — № 18051; сенатский (по Высоч. утв. 18 июля 1797 г.) от 28 марта 1799 г. — № 18903.

** П. С. З., 18 февр. 1800 г., № 19281; Книга штатов, XLIV, ч. 2, стр. 405.

ально возложена на дворян. Указом 18 декабря 1797 года Павел, «находя справедливым», чтобы дворянство, как «знатнейший чин государственный», взысканный больше других монаршей милостью, «общим надобностям способствовал от собственных своих стяжаний», предписал: 1) «из губернских штатов обратить на содержание дворянства советников и ассессоров палаты суда и расправы, уездные и нижние земские суды, с канцелярскими их суммами, губернских и уездных землемеров, врачебные управы со всеми медицинскими чинами и повивальными бабками, архитекторов и механиков»*; 2) для этой цели установить особый сбор с дворянских имений, с каждой губернии точно определенную сумму**, всего же 1640 тысяч рублей; 3) сбор производить в два срока, возложив на предводителей дворянства заботу о том, чтобы он производился в назначенное время исправно и бездоимочно. Таким образом, дворянство привлечено было к специальной обязанности — участвовать в расходах на содержание чинов губернской администрации, неся обязанности по содержанию главным образом судебных мест. Это участие требовало довольно внушительной суммы, более полутора миллиона рублей, собираемых специально с дворянских имений.

Однако расходы дворян этой суммой не ограничились. В 1798 году, как на это указано несколько выше, признано необходимым прибавить заседателей в нижние земские суды, на что требовался новый расход в количестве 104 тысяч рублей. Когда поднялся вопрос о том, откуда, из каких именно сумм следует назначить этот расход, сенат, которому хорошо было известно, что нижние земские суды, согласно указу 18 декабря 1797 года, «обращены на содержание дворянства», тем не менее не решался отнести новый добавочный расход на счет того же дворянства; поэтому он, подчеркнув в своем докладе то обстоятельство, что заседатели, как писали об этом губернаторы, необходимы и для взыскания казенных недоимок «не токмо по дворянским, но и по казенным селениям», склонялся к мысли требуемую денежную сумму 1) или назначить из общих государственных доходов, 2) или же прибавочных заседателей «обратить на содержание» не одного только дворянства, но дворянства и казенных поселян, «поелику, мотивировал сенат свое постановление, и оные по земской полиции зависят от нижних земских судов».

* В губерниях с особым устройством отдавались на содержание дворянства чины преимущественно судебного ведомства.

** П. С. З., № 18278, п. 2.

Когда же доклад был представлен государю, то 12 июля 1798 года последовала следующая резолюция: заседателей прибавить, «в содержании их сообразоваться с учиненным на то постановлением», т. е. велено следовать указу 18 декабря 1797 года и отнести содержание прибавочных заседателей на счет одного дворянства.

Сенат так и сделал, постановив (указом 28 марта 1799 г.): «с дворянских имений собирать с сего 1799 года на содержание прибавочных заседателей», сверх прежней суммы, еще 104 тысячи рублей, распределив этот сбор по губерниям*; причем следует отметить, что указанный сбор имел характер общегосударственного налога, а не местного, губернского, так как он падал не в соответствии с числом прибавочных заседателей для той или другой губернии, а пропорционально прежнему сбору, в размере 68 руб. 41½ коп. на 1000 руб.; благодаря этому за прибавочных 10 заседателей для каждой губернии в отдельности прибавочная сумма была весьма различна: для Астраханской — 63 руб. 41½ коп., для С.-Петербургской — 697 руб. 56½ коп., для Ярославской — 3107 руб. 31¾ коп. Таким путем бремя, возложенное на дворянство, было увеличено, и с 1799 года с дворянских имений на содержание чинов местного управления стал взиматься сбор, в общей сложности в размере 1748 тысяч рублей**.

Привлечены были равным образом к подобной же повинности и горожане. Так, в штате губерний от 31 декабря 1796 года были упомянуты по городам магистраты, но штатной суммы на них никакой не было положено, а лишь сказано, что магистраты, по учреждении их в городах, «где есть купечество и мещанство в достаточном числе, содержание имеют от своих доходов». Конечно, в числе таких доходов должны были находиться сборы с горожан. Еще определеннее и прямее стоял вопрос относительно городской полиции. Указ 18 декабря 1797 года возлагает содержание городской полиции в тех местах, где она учреждена, «на счет городов тех губерний, предоставляя градским магистратам и думам, под смотрением начальствующих губерниями, расположить потребные на то суммы по состоянию городов и в них обитателей». Разумеется, участие горожан в несении расходов по управлению

* П. С. З., № 18908.

** О распределении этой суммы по губерниям см. ведомость в конце книги в особом приложении. О колебаниях суммы в бюджете см. Сборн. И. Р. И. О., т. 45, стр. 79, 81, 84 и 87.

вообще было весьма скромным сравнительно с дворянами, тем не менее и горожане должны были принять участие в расходах и взять на себя посильную ношу.

Третьей важной стороной преобразований Павла I в области местного управления была замена выборных от дворян назначенными от короны чиновниками в административно-судебных местах. Сущность мероприятий в этой части сводилась к тому, что первоначально, с упразднением многих учреждений, значительно сократилось число лиц, избираемых дворянством на должности по губернскому и уездному управлению, а затем и вовсе была отменена система выборов, и должности в административно-судебных местах стали заполняться путем назначения от короны, так что в руках дворянства оставлены были должности, только специально обслуживавшие чисто сословные интересы. Этим нанесен был тяжкий удар тому особо привилегированному положению, которое занимало дворянство в учреждениях Екатерины II. Здесь я указал только на самое существенное из мероприятий Павла I по данному вопросу, подробнее же он будет освещен ниже в отделе, трактующем о дворянском самоуправлении.

Четвертой стороной преобразований Павла I было восстановление привилегий окраинным губерниям. В первый же месяц своего царствования Павел издал указ, которым повелевал в Лифляндии и Эстляндии «восстановить все те присутственные места, которые по тамошним прежним правам и привилегиям существовали» до введения учреждений 1775 года*. Затем последовали подобные же указы относительно Малороссии**, Выборгской губернии***, Курляндской**** и др. В конечном счете «на особых по правам и привилегиям их основаниях» должны были находиться всего, кроме области Войска Донского, 11 губерний: Белорусская, Волынская, Выборгская, Киевская, Курляндская, Литовская, Лифляндская, Малороссийская, Минская, Подольская***** и Эстляндская, т. е. губернии северо-западной, западной и юго-западной окраин, присоединенные к России в момент действия в них особых, выработанных предшествующей историей, своеобразных и с известной стороны ценных учреждений.

* Указ 28 ноября 1796 г. П. С. З., № 17584.

** Указ 30 ноября — № 17594.

*** 12 декабря 1796 г. — № 17637.

**** Указ 24 декабря — № 17681.

***** Указ 12 декабря 1796 г. — № 17634.

Хотя в названных губерниях восстановлены были прежние права и привилегии, тем не менее полного восстановления прежних учреждений не произошло. Во всех губерниях с особым управлением сохранили прежнюю силу губернские правления, с губернатором во главе, как высшие органы правительственной власти в губернии, сосредоточивающие в себе все главные нити управления; также оставлены были казенные палаты и казначейства «для сбора доходов, ревизии счетов и вообще казенных дел»; а в уездах оставлены были земские капитаны или исправники и нижние земские суды. Иначе говоря, управление в собственном смысле этого слова и финансы продолжали вестись учреждениями, созданными по законоположению 1775 года.

Что касается восстановленных учреждений, например, в Лифляндской губернии, гофгерихта и ландрихтов и подобных же учреждений в других губерниях, то из самого названия их видно, что они затрагивают прежде всего область суда. Это показывает, что при восстановлении прежних привилегий никакой особой опасности в смысле усиления сепаратизма государство не подвергалось, так как управление чисто административное и финансовое для всей империи оставалось одинаковым, различие же было допущено лишь главным образом в области судоустройства и судопроизводства. Как видно, самоуправлению были поставлены довольно узкие границы.

Можно еще отметить, что некоторые общегосударственные обязанности в одинаковой мере распространены были и на губернии, находившиеся на особом положении. Так все доходы и сборы шли в общую государственную казну; все губернии на одинаковом основании «долженствовали участвовать» в рекрутских наборах. Но, кроме этого, следует указать и на то, что нередко в интересах общегосударственной пользы на губернии с особым управлением распространялись порядки, которые господствовали в остальных губерниях Российской империи. Так, например, указом 25 января 1799 года велено было распространить закон о десятилетней давности на все губернии*. 26 июля того же года велено ввести в Литовской губернии летосчисление по старому стилю и общий российский календарь**, а несколько позднее (3 сентября) на ту же губернию было распространено общее положение о содержании почтовых станций*** и пр.

* П. С. З., № 18826. О действии учреждения 1775 г. — № 19230.

** П. С. З., № 19049.

*** Там же, № 19111.

Наиболее характерной чертой всех указанных выше мероприятий Павловского времени в области местных учреждений является бюрократизация управления, благодаря чему на местах в значительной мере усилилась власть и значение чиновничества вообще, в частности же главы губернской администрации, «хозяина губернии», по выражению тогдашнего законодательства, губернатора*. Ведомство губернатора, и без того широкое по учреждению 1775 года, фактически расширилось благодаря практике Павловского времени**, а самое главное, благодаря упразднению повсеместной генерал-губернаторской власти. Дела военные и финансовые на местах в большей мере сосредоточиваются в ведении губернаторов, их административно-полицейские обязанности усиливаются. Губернатор выдает паспорта, следит за приезжающими и отъезжающими. Он должен знать все, что происходит в его губернии. Если случится не только разбой, грабеж, пожар или какое-либо общественное бедствие, но и мелкое столкновение двух видных местных жителей, губернатор немедленно выясняет обстоятельства дела и сообщает об этом в столицу. Губернатор наблюдает над дворянскими собраниями, присутствуя на них. Губернатору даются весьма широкие полномочия не только над чинами губернской администрации, но и над местными обывателями***. Губернатор, опираясь на свои права, как, например, симбирский — Кромин «присвоил себе почести, ему не принадлежащие», и нужно было особым указом разъяснять губернаторам, чтобы они не выходили ни мало из границ должностей своих****.

* Блинов Ив. А. Губернаторы. Историко-юридический очерк, П. 1905, стр. 155, 201 и др.

** О деятельности губернаторов за Павловское время см. П. С. З., № 17569, 638, 683, 689, 900, 920, 926, 959, 970, 971, 18012, 61, 84, 103, 108, 120, 128, 133, 139, 140, 152, 156, 168, 214, 225, 237, 274, 290, 297, 316, 322, 330, 336, 343, 352, 368, 370, 371, 384, 393, 399, 400, 421, 439, 441, 446, 448, 452, 469, 471, 475, 478, 481, 501, 523, 535, 538, 557, 564, 565, 568, 583, 584, 587, 588, 590, 593, 602, 614, 630, 644, 646, 660, 666, 686, 698, 828, 856, 867, 895, 910, 917, 948, 966, 992, 19002, 5, 51, 53, 95, 118, 126, 158, 182, 185, 191, 242, 301, 323, 324, 411, 423, 437, 441, 449, 452, 469, 476 (отд. III, § 49–59), 481, 499, 521, 587, 609, 618, 622, 644, 651, 664, 679, 694, 19716; Сенат. Арх., т. I: Опись, отд. III, т. I–III.

*** В Высоч. утв. докладе 10 апр. 1798 г. бар. Игельстрома читаем: «Гражданская полиция... имеет обязанность наблюдать не только в публичных местах и народных собраниях, но чтобы у обывателей и у приезжающих сюда на время людей и в домах никакого неустройства и ссор не было, также бы все зависящее от них по части полицейской исполнялось в точности» (П. С. З., № 18478).

**** Там же, указ 21 сент. 1799 г. № 19126.

Но если расширились полномочия губернаторов и правитель губернии фактически начинал превращаться в полновластного «хозяина» своей губернии, то, с другой стороны, повысилась ответственность губернатора не только за его личные поступки, но и за состояние всей губернии. Произошло в Костромской губернии разграбление почты, — ответственность за это была возложена на губернатора: указом 1 марта 1800 года велено было взыскать с него похищенную сумму, а сверх того, дать знать по всем губерниям, что в подобных же случаях управляющие губерниями будут отвечать за казенный ущерб своим именем и за «послабление» в отпращивании своих должностей выключены будут из службы*. Губернаторы оказывались виновными и при неисправности дорог и мостов вверенной им губернии, при появлении беглых, воров и разбойников, при большом лесном пожаре и пр.

Кроме того, хотя сам губернатор в своем лице совмещал и обязанности активного управления, и обязанности по надзору за учреждениями и должностными лицами, тем не менее и сам он находился под некоторым контролем. Сверху шел надзор от государя через статс-секретарей, обращавшихся к губернаторам с запросами, предложениями и замечаниями; сенат** и генерал-прокурор были органами надзора за всеми местными властями. Но кроме того, в самой губернии был установлен надзор со стороны губернского прокурора, который, хотя, как член губернской администрации, был как бы в подчиненном положении по отношению к губернатору, но вместе с тем, имея в лице генерал-прокурора своего прямого начальника и опираясь на поддержку последнего, губернский прокурор осуществлял функции надзора и по отношению к губернатору, и, настаивая на формальном исполнении закона, вел себя довольно независимо от высшего представителя местной власти и не боялся вступать в конфликты с самим губернатором, если только был уверен в том, что он стоит на законной почве. <...>



* П. С. З., № 19301.

** Надзор сената, кроме общей формы, выражался в посылке сенаторов в отдельные местности для расследований, а также в повсеместной ревизии, произведенной в 1800 г.