

S.V. Krasilnikov, D.V. Volkov

THE CORE LINES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ACTIVITIES IN THE RUSSIAN EMPIRE IN XVII CENTURY IN THE FIELD OF ENSURING SECURITY AND GOOD ORDER PROVISION

Sergey Krasilnikov – Senior Lecturer, the Department of Theory and History of State and Law, North-West Institute of Management, Branch of RANEPА, PhD in Law, Saint-Petersburg; **e-mail:** krasilnikov1966@mail.ru.

Dmitriy Volkov – Head of the Department of Entrepreneurial Law, Saint-Petersburg Institute (Branch) the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of the Russian Federation), PhD in Law, Associate Professor, Saint-Petersburg; **e-mail:** spb.kit@mail.ru.

The article presents general characteristics of the core internal political and legal police related activities of the Russian Empress Catherine the Great Government in the realm of safeguarding the public order and in the field of administrative and territorial management system reorganization. The paper provides evidences of the concept that the primary government activity in this period dealt with the complete reorganization of the whole administrative and territorial system on the basis of centralization and harmonization of the management system. The author focuses on the particular attention that Catherine the Great paid to local public authorities. The core administrative and legal activities of autocracy under Catherine II in the sphere of domestic policy is claimed to be ensuring security and good order provision. Besides in the period under review the process of foundation of regular police forces in Russia was completed.

Keywords: *police; investigation; the function of police; governor; enterprise; Catherine II; Senate; guidelines; decree; charter; regulations; the Table; mandate; legal act; right to vote; elections; domestic public authorities; administrative and territorial system; reform.*

С.В. Красильников, Д.В. Волков

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XVIII ВЕКА ПО ОХРАНЕ ВНУТРЕННЕГО ПОРЯДКА И РЕОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Сергей Владимирович Красильников – доцент кафедры теории и истории государства и права Северо-Западного института управления РАНХиГС, кандидат юридических наук, г. Санкт-Петербург; **e-mail:** krasilnikov1966@mail.ru.

Дмитрий Владимирович Волков – зав. кафедрой предпринимательского права Санкт-Петербургского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; **e-mail:** spb.kit@mail.ru.

В статье дана общая характеристика основных направлений внутриполитической организационно-правовой деятельности правительства Екатерины II по организации полицейской службы в сфере охраны внутреннего порядка в стране, а также по реорганизации административно-территориальной системы управления в Российской империи. Обосновывается идея о том, что основной линией правительства во второй половине XVIII в. становится полная реорганизация всей административно-террито-

риальной системы на принципах централизации и унификации управления, отмечается особое внимание, которое в ходе этого процесса Екатерина II уделяла местным органам власти. Основными направлениями административно-правовой деятельности во внутренней политике самодержавия были обеспечение «безопасности» и обеспечение «благочиния»; кроме того, в рассматриваемый период было завершено создание регулярной полиции в России.

Ключевые слова: полиция; сыск; полицейская функция; губернатор; учреждение; Екатерина II; Сенат; Наставление; Указ; Устав; Регламент; Табель; Наказ; законодательный акт; избирательное право; выборы; местные органы власти; административно-территориальное устройство; реформа.

Правовое регулирование деятельности полицейских органов во второй половине XVII–XVIII вв. осуществлялось на основе актов административного законодательства общего характера («Соборное уложение» 1649 г., «Новоуказанные статьи» 1669 г., «Воинский устав» 1716 г.), специальных административно-правовых актов («Генеральный регламент» 1720 г., «Табель о рангах» 1722 г., «Учреждение о губерниях» 1775 г.), а также регламентировавших различные направления деятельности полиции («Наказ о городском благочинии» 1649 г., «Пункты данные Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру» 1718 г., «Регламент главного магистрата» 1721 г., «Устав благочиния или полицейский» 1782 г. и др.).

Анализ содержания указанных актов позволяет выделить основные направления административно-правовой деятельности во внутриполитической деятельности самодержавия – это обеспечение «безопасности» и «благочиния». Правовые акты, регламентировавшие обеспечение «безопасности», включали в себя нормы, определявшие систему и органы политического и общеуголовного сыска, систему контроля над передвижением подданных по стране, цензуру печати, создание и деятельность общественных и корпоративных объединений, вопросы организации полицейской службы и т.п.

Акты, обеспечивающие «благочиние», включали в себя нормы по надзору за врачебным и строительным делом, охране природных ресурсов, попечение о престарелых, вопросы обучения и другие.

В связи с ростом антиправительственных выступлений и повышением социальной активности в стране все большее внимание начинает уделяться политиче-

скому сыску [3. С. 270]. 7 февраля 1762 г. при Сенате вместо ранее существовавшей канцелярии тайных розыскных дел создается тайная экспедиция, узаконенная указом от 16 февраля 1762 г. При московской конторе Сената также утвердили тайную экспедицию. Штат «нового» учреждения составили служащие упраздненного органа во главе с его бывшим начальником С.И. Шишковским. Экспедиция через посредство генерал-прокурора Сената подчинялась лично императрице. Через это учреждение прошло множество дел о крестьянских волнениях и войне под руководством Е.И. Пугачева, она расследовала дело писателя-революционера А.Н. Радищева (1790 г.) [2], просветителя Н.И. Новикова (1792 г.) и многие другие. Наряду с экспедицией создавались и действовали специальные следственные комиссии (дело В. Мировича о восстании яицких казаков и др.) [7. С. 80].

Завершением процесса создания регулярной полиции в России и законодательного закрепления ее функций стали «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г. и «Устав благочиния или полицейский» от 8 апреля 1782 г., которыми образована довольно стройная система городской и сельской полиции. Городская полиция состояла из городничего (утверждался сенатом по представлению губернского правления) и управы благочиния, в состав которой входили приставы уголовных и гражданских дел. Управа благочиния руководила частными приставами (на часть – 200–700 дворов), квартальными надзирателями и поручиками (часть делилась на 50–100 домов). На городничего (в военных крепостях – на коменданта) возлагалось «иметь бдение, дабы в городе со-

хранены были благочиние, добронравие и порядок <...>, чтобы предписанное законами полезное в городе исполняемо и сохраняется было» (ст.ст. 253–274, «Учреждения» и ст.1–12, 30–35, 88–124, 153–157 «Устава»). На него (и его подчиненных) возлагалось пресечение уголовной преступности, в частности выявление пристаносодержателей, санитарные и другие функции, сложившиеся в полиции ранее.

Сельская полиция состояла из нижнего земского суда во главе с исправником (избирался из дворянства на три года), трех заседателей и выполняла функции подобные городской полиции (ст. 22–25, 66, 223–252 «Учреждения»).

Издание указанных выше актов частично систематизировало полицейское законодательство. Одновременно были решены вопросы финансирования полицейских учреждений. Расходы на содержание полиции в Санкт-Петербурге составляли 39,2 тыс. руб. в год, в Киеве – 11,9 тыс. руб. в год, а оклады соответственно устанавливались в год: обер-полицмейстеру (Санкт-Петербург) – 1857 руб., полицмейстеру (Москва) – 1200 руб., городничему – 300 руб., частному приставу – от 375 до 200 руб. и квартальному надзирателю – от 300 до 150 руб.¹

Одной из важнейших полицейских функций в условиях обострения социальной напряженности становится надзор за народными массами и умонастроениями в стране. Еще Соборное уложение 1649 г. предписывало всячески изыскивать людей, которые «чинят в людях смуту». Закон особо запрещал «все непристойные сходства и собрания» независимо от цели и «хотя для советов каких-нибудь и не для зла» («Воинский Устав 1716 г., арт.133»). Запрещалась подача коллективных жалоб и прошений, сбор народа ударами колокола (за исключением стихийных бедствий), а при собраниях на ярмарках и базарах предписывалось обязательное присутствие полиции. Особое внимание в связи с повышением общественной активности стало предаваться контролю за созданием

различного рода корпоративных объединений – «обществ, братств и иных подобных собраний». Согласно уставу благочиния 1782 г. полиция должна следить за тем, чтобы не было объединения, которое «общему делу вред, ущерб или убыток наносит», а при его создании следовало запрещение и отдача виновных под суд².

Все большее внимание уделялось административно-правовому регулированию издательской деятельности. Духовная цензура и типографское производство ограничивалось «делом веры», светские власти все более усиливали контроль за печатью. Осуществление цензуры указом от 15 мая 1790 г. возлагалось на управы благочиния и состоящих при них цензоров³.

В области обеспечения благосостояния на полицию также возлагались широкие задачи по обеспечению городов (и в особенности столиц) продовольствием, проведению борьбы с эпидемиями, обеспечению медицинской помощью, освещению улиц, призрением сирот и «неспособных к работам».

Из законодательных актов второй половины XVIII в., относящихся к регламентации деятельности полиции в губерниях, большое значение, бесспорно, имеет Наставление губернаторам 21 апреля 1764 г.⁴. Оно невелико по содержанию (состоит из введения и 18 статей), однако сыграло ведущую роль в правовой регламентации деятельности местной полиции. Во введении содержится указание на неустройство местного управления и намерение заняться его исправлением. Таким образом, все наставление как бы носит временный характер. Губернатор в первой же статье трактуется как первое должностное лицо в губернии – «поверенная от нас особа, и как глава и хозяин». Он состоит под непосредственным ведением Екатерины II и Сената, и только от них принимает указы и распоряжения. Поэтому свои донесения

¹ ПСЗ. Т. TXLIV. Книга штатов. Табл. 1 к №№ 15390, 15430, 16274.

² ПСЗ. Т. V. № 30006; т. XVIII. № 13328; т. XIX. № 13672; т. XXI. № 15378, ст. 64, 65, 250.

³ Сборник постановлений и распоряжений по цензуре с 1770 по 1862 г. СПб., 1862. С. 2–32; ПСЗ. Т. XX. № 16301; т. XXIII. № 16868.

⁴ ПСЗ. № 12137.

губернатор адресует непосредственно в Сенат, а в случае необходимости – и самой императрице. По отношению к губернской канцелярии он является прямым начальником: распределяет дела между присутствующими, принуждает их к скорейшему решению дел, а в случае несогласия членов разрешает дела силой существующих законов. По отношению к прочим должностным лицам и учреждениям в губернии губернатор имеет право надзора, причем в случае «безнадежного исправления», как гласит статья 4 Наставления, имеет власть отрешать от должности нерадивых и порочных чиновников, донося о том Сенату. Очевидно, для большей эффективности этого надзора ст. 11 Наставления распространяет власть губернатора на все областные учреждения, которые ему не были подчинены, перечисляя таможи, магистраты, пограничные комиссии, полиции и ямские правления. Равным образом для того же надзора Наставление возлагает на губернаторов обязанность объезда вверенных им губерний каждые три года для ревизии воевод и других чиновников. Подчиняя губернатору все местные гражданские учреждения, Наставление выводит из его ведения воинские части, кроме гарнизонов. Касаясь вопроса о взаимных отношениях губернаторов и начальников воинских частей, Наставление ограничивается весьма неопределенными правилами. Они обязаны «чинить взаимные друг другу в потребных и до нашей службы касающихся случаях вспоможения». А если военачальник чином выше губернатора, им предписывается в чрезвычайных случаях действовать с общего совета. Между тем при обычных обстоятельствах: «к установлению тишины и к сохранению губернии всякое требуемое губернатором вспоможение оный начальник войск ему чинит немедленно» (ст. 10). Придавая высокое значение губернаторской должности, Екатерина II возлагает на губернаторов не только управление вверенными им местностями, на основании существующих законов, но требует от них и инициативы. Статья 12 Наставления возлагает на губернатора обязанность докладывать в Сенат и самой

императрице не только об успехах и нуждах края, но и о недостатках в законодательстве, «ибо он во всем оном пред нами, яко хозяин губернии, отчет и ответ дать долженствует, и незнанием или непроницательством отговариваться не может». Но такие представления должны быть подтверждены «самыми очевидными доказательствами» (ст. 13). Наделяя губернатора столь обширной властью, Наставление ставит его под контроль и надзор Сената, которому и присваивается право производить расследование действий губернатора и докладывать о них самой императрице.

Особенной заботе губернатора вверяется правосудие и искоренение взяточничества. Наставление предоставляет ему право не только отстранять от должности за взяточничество, но при этом отсылать виновных «к должному осуждению в юстицию» (ст. 5).

Из отдельных административно-полицейских функций рассматриваемый акт останавливается только на двух: на искоренении разбоев (ст. 17), причем предписывается «истребление злодеев», и на упорядочении путей сообщения (ст. 15 и 16). Последнее даже ставится в связь с первым. Предписывается вырубать придорожные леса, чтобы лишить разбойников удобного пристанища.

К числу общих мероприятий этого периода, касающихся всех губерний, следует отнести изданные 15 декабря 1763 г. общие штаты всех вообще присутственных мест, в том числе и областных учреждений⁵. Собственно губернские учреждения помещены в таблице VI. На каждую губернию положен 1 губернатор в ранге 3-го или 4-го класса и при нем 2 губернаторских товарища в ранге 5-го или 6-го класса, прокурор и канцелярия с секретарями, протоколистами и т.п. более мелкими чинами. Это положение общее. Для столичных же губерний устанавливается особое учреждение, подчиненное губернской канцелярии – розыскная экспедиция, в составе: 1-го коллежского советника, 1-го коллежского асессора, 2-х секретарей и

⁵ ПСЗ. № 11991.

ряда мелких чинов. Таблица VII содержит провинциальный штат. Из нее видно, что во главе провинции стоит воевода (6-го кл.), при нем 1 товарищ, прокурор (майорского ранга), 2 секретаря и канцелярия. VIII-я таблица включает в себе – «штат генеральный на все уездные города и пригородки». Здесь положены: 1 воевода, 1 воеводский товарищ и вместо воеводы комиссар ранга обер-офицерского. Но более никаких указаний, ни на ранг этого комиссара, ни на местности, где должны быть воеводы, а где комиссары, в штате нет. Очевидно, все предоставлялось практике.

Из остальных законодательных актов периода 1762–1775 гг., относящихся к организации деятельности полиции, некоторые касаются личного состава учреждений, другие – регламентации их деятельности. Таковы указы от 12 января 1767 г. «О представлении губернаторам и президентам обще с своими товарищами по три кандидата на случающиеся секретарские, протоколистские и камерирские вакансии»; от 26 ноября 1771 г. – запретивший губернаторам просить Сенат об определении прокуроров в воеводы и товарищи», от 19 мая 1775 г. – запретивший провинциальным и городским канцеляриям увольнять своих служащих без представления губернаторов⁶. Сюда же можно отнести вышеупомянутый указ 26 июля 1762 г., запретивший определять полицмейстеров в те города, где их не было, впредь до рассмотрения о губерниях, и указ 30 мая 1763 г., запретивший главной полицмейстерской канцелярии определять без Сенатского указа полицмейстеров в приписные города. Весьма любопытен указ 13 июня 1764 г., которым отменялось старинное правило, запрещавшее определять воеводами в провинции и города местных помещиков⁷.

19 марта 1767 г. было запрещено губернаторам поручать на время своих отлучек выполнение своих должностных обязанностей другим лицам. Указом 25 мая 1770 г. установлен порядок подачи

жалоб на воевод губернаторам и запрещено принимать такие жалобы в Сенат. Некоторые указы касаются регламентации самой деятельности областных учреждений.

Так, 2 октября 1762 г. сыск воров и разбойников был возложен вместо сыщиков на губернаторов и воевод; 18 июля 1760 г. губернаторам подтверждено, что особое внимание следует уделять обеспечению сохранности казны, и приказано обязательно присутствовать в канцеляриях по всем делам, касающимся казенного интереса; 27 октября 1772 г. им велено в особенности заботиться о хранении казенных денег, причем в случае утраты денег предписано отстранять виновных от должностей, с взысканием утраченной суммы; 10 июня 1765 г. на губернаторов же возложена обязанность налагать штрафы за неявку должностных лиц на службу или за самовольный уход раньше положенного времени.

В организации деятельности местного самоуправления в период 1762–1775 гг. наибольшее значение имеет порядок выборов в Екатерининскую законодательную комиссию, определенный указом 14 декабря 1766 г.⁸.

По справедливому замечанию И.И. Дитяткина, этот акт создает новое, дотоле неизвестное нашему законодательству понятие города как известной общественной единицы [4. С. 269]. Это замечание можно распространить и на дворянство. С указа 14 декабря 1766 г. дворянство каждого данного уезда имеет право участвовать в выборе особого должностного лица, предводителя, основной функцией которого является руководство выбором депутата в Комиссию для составления проекта нового уложения. Но этой специальной задачей функции предводителя не ограничиваются. Из приложенного к указу образца полномочий, которое дворянство дает своему предводителю, видно, что оно дается «на два года не только при нынешнем выборе депутата, но и в случае, если даны будут от верховной власти какие-либо особые повеления, принадлежащие

⁶ ПСЗ. № 12815, 13.708, 14324.

⁷ ПСЗ. № 12181.

⁸ ПСЗ. № 12.801.

до нашего общего рассуждения и положения всех живущих в нашем уезде дворян». Ближайшей обязанностью предводителя является руководство выборами. Затем предводитель, совместно с избранными собранием пятью дворянами, обязан составить наказ депутату. Указ предусматривает, кроме того, случай, если депутатом и предводителем окажется одно и то же лицо. Такое совместительство считается недопустимым: тогда дворянство обязано выбрать нового предводителя. Равным образом, в случае смерти предводителя до истечения двухлетнего срока, дворяне уезда должны выбрать нового. Для участия в выборах предводителя дворянам предписано являться в уездный город в срок, назначаемый губернатором.

Личная явка не обязательна, допускается и письменная подача голоса. Условиями для участия в выборах являются принадлежность к дворянскому сословию, владение имением в данном уезде. Для предводителя и для депутата дополнительно установлено еще одно условие, связанное с возрастом (не моложе 30 лет), непопороченность по суду («ни в каких штрафах, подозрениях и явных пороках не бывалый») и требованиями нравственного характера («честного и незазорного поведения»). Дворянки, владеющие в уезде своими именьями, могли участвовать в выборах, но только заочно, от приезда в город их освобождали. Государственная служба также не являлась препятствием ни для участия в выборах, ни для права быть избранным.

Особого кворума для правомочности выборов не определено. Выборы проходят тайно. Результаты определяются относительным большинством голосов. В случае равенства голосов проводятся пере выборы.

Выбор депутата в комиссию проводится аналогично, но под руководством предводителя. Кроме того, перед выборами депутата дворяне должны были принести особую присягу, и депутаты получали сверх полномочия особый наказ. Для дворян, владеющих именьями в разных местах и выбранных сразу депутатами от двух и более уездов, была установлена

обязанность передать свои полномочия с позволения Комиссии другим лицам, удовлетворяющим условиям депутатского звания.

Двумя позднейшими указами: 29 апреля 1771 г. и 25 сентября 1771 г. приказано сначала возобновить выборы предводителей, а потом и продолжать их через каждые 2 г., не дожидаясь нового приказа. При этом допускалось и переизбрание старых предводителей, без ограничения, но всякий раз на два года. Порядок выборов сохранен старый. Таким путем в местном управлении возникла новая должность – предводителя дворянства.

Аналогичные постановления содержат порядок выборов в законодательную комиссию для городских депутатов. Избирательным округом считается каждый город. Но малонаселенные города, где менее 50 домов, в выборах не участвовали, а города с многочисленным населением могли выбирать, разделившись на части, 100 поверенных, а эти последние – депутат в комиссию.

Избирательное право было обусловлено владением в данном городе домом или домом и торгом, или домом и ремеслом, или домом и промыслом. Таким образом, на первый план выдвигается наличие недвижимой собственности. Кроме имущественного ценза избирательное право было ограничено еще возрастом (30 лет) и цензом нравственным («добрыя совести и незазорного поведения, в штрафах, подозрениях и явных пороках не бывалые»). Но, кроме того, вероятно, в виду преобладания в городах торгового населения, исключаются несостоятельные должники (избраны могут быть «не банкротные»).

Женщины и лица, отсутствующие в городе, в выборах не участвуют. Но личная явка все же не обязательна. Допускается письменная подача голосов. Процедура выборов совершенно аналогична дворянским выборам. Только вместо предводителя горожане избирают голову. Положение его аналогично положению предводителя. Точно также он выбирается для руководства выбором депутата в комиссию на такой же срок (2 года), и те же

вышеприведенные указы, сделавшие должность предводителя постоянной, утвердили и положение городского головы. Равным образом тождественны постановления порядка выборов, касающиеся составления наказа депутату в Комиссию головою и пятью выборными, его полномочия, положение в Комиссии и право передать, с ее разрешения, свои полномочия другому лицу.

Соединение должности головы с обязанностью депутата не допускается. Тогда производятся новые выборы.

Учреждая должность городского головы, правительство только узаконило посадского старосту, изменив его название. Единственной заслугой указа 1766 г. в городском управлении остался факт признания города как самостоятельной общественной единицы и его фактической главы – посадского старосты – официальным городским головой. Правда, закон ни словом не упоминает о связи этих двух должностей, но без большой ошибки можно предположить, что городскими головами стали те же посадские старосты, раз лица, их избравшие, получили официальное право выбирать себе главу.

Из других законодательных актов этого времени, относящихся к городскому самоуправлению, можно отметить следующие:

– указ от 10 ноября 1762 г., в нем Сенат напоминает Главному Магистрату порядок движения дел, поступающих от губернских магистратов⁹;

– указ 30 октября 1763 г. о немедленной разработке всеми магистратами и ратушами штатов;

– указ из Главного Магистрата с приложением инструкции словесным судам от 10 августа 1766 г.¹⁰;

– указ 23 ноября 1773 г. о выборе судей губернскими и провинциальными магистратами и ратушами в присутствии губернаторов, воевод и прежних членов магистратов и ратуш;

– указ 9 сентября 1775 г.¹¹ о присутст-

вии по делам, касающимся купечества, в розыскной экспедиции депутату словесного суда, а в губернской канцелярии членам московского магистрата.

Более существенное значение из этих указов имеет инструкция словесным судам. Она представляет собой свод правил деятельности этих судов, почти не касаясь их организации, и служит дополнением к актам 1726, 1727 и 1754 гг., учредивших словесные суды для торговых дел. Как известно, словесные суды были учреждены во всех городах под ведомством магистратов и ратуш. Состав их был выборный, а именно два судьи, выбираемые из купечества на один год. Магистраты и ратуши были обязаны снабдить их особою инструкцией. Но, по-видимому, этого сделано не было. По крайней мере, указ 1766 г. одним из мотивов издания инструкции выставляет отсутствие сведений о таких частных инструкциях. По инструкции 1766 г. словесные суды должны существовать в каждом городе под апелляцией магистрата. Судопроизводство в них должно быть устное, но решения должны быть записаны в особую книгу. Письменное производство им даже воспрещается. Особое внимание уделено денежной отчетности и надзору за содержанием арестованных подсудимых. При этом срок предварительного задержания определяется 8 днями, под угрозой штрафа. Компетенция словесных судов обнимала собою торговые дела купечества: разного рода споры по купле-продаже, поклаже, найму помещений, по векселям и другим торговым обязательствам и т.д. Сюда присоединялись иски по договорам личного найма служащих в торговых предприятиях и разного рода мелкие полицейские проступки на ярмарках¹².

Эти словесные суды, нося чисто сословный характер, явились прообразом развитого в Учреждении о губерниях начала сословной юрисдикции. Уже из обряда выборов можно видеть, что население городов трактовалось преимущественно как класс торгово-промышленный.

Характерно, что при создании уезд-

⁹ ПСЗ. № 11.706.

¹⁰ ПСЗ. № 12.721.

¹¹ ПСЗ. № 14.364.

¹² ПСЗ. № 10.486, 12.721.

ной сельской полиции и реорганизации в 1782 г. городской полиции не был создан специализированный орган управления общей полицией на уровне губернии. Менее всего коснулось законодательство Екатерины в период 1762–1775 г. сельского населения. Здесь, как и в отношении других сословий – дворянства и городских жителей, важнейшим представляется порядок выборов в комиссию 1767 г. Право присылки депутатов предоставлялось однодворцам, государственным, черносошным, ясачным крестьянам и пахотным солдатам, т.е. немногочисленным, сохранившим свою свободу, разрядам сельских жителей. Избирательным округом для них считалась провинция, которой предоставлялось избрать одного депутата. Избирательное право определялось владением домом или землей в погосте и было ограничено возрастом (30 лет), семейным положением (депутат должен быть женат и иметь детей), непорочностью по суду и общим для всех депутатов требованием нравственного характера – «доброго и незорного поведения». Погост имел право выбрать своего погостного поверенного. Совокупность погостных поверенных данного уезда выбирала уездного поверенного, а эти последние – депутата в комиссию. Порядок выборов, полномочия и положение депутатов этой категории те же, что и от других сословий.

Характерной особенностью выборов депутатов от сельского населения является отсутствие особого выборного должностного лица, которое руководило бы выборами крестьян, подобно предводителям дворянства и городским головам. Выше было указано, что два года спустя эти последние превратились из временного учреждения со специальными задачами в постоянный орган местного общества. Не так было с сельским населением.

Основными нормативными документами, определяющими компетенцию, функции, организацию полиции XVIII в. и сохранившими свое значение в последующие время, стали «Учреждение для управления губерний» (1775 г.)¹³ и «Устав

благочиния или полицейский» (1782 г.)¹⁴, содержание которых было рассмотрено выше.

Таким образом последняя четверть XVIII в. – это время активных внутривнутриполитических преобразований, вызванных обострением социально-экономической обстановки в стране. Ведущей линией правительства в этот период становится полная реорганизация всей административно-территориальной системы на принципах централизации и унификации управления [5. С. 75–77].

С первых лет своего царствования Екатерина II уделяла особое внимание местным органам власти, пытаясь первоначально отдельными частными указами ликвидировать их недостатки. До 1775 г. она издала около сотни таких законов, правда, в подавляющем большинстве по частным и малозначительным вопросам. Крестьянская война под предводительством Е.И. Пугачева заставила императрицу действовать более решительно, тем более что к этому времени в результате деятельности Уложенной комиссии 1767 г. был накоплен значительный материал, содержащий предложения представителей различных сословий по переустройству управления.

Ядром екатерининских административных преобразований стали «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», которые определили основные принципы организации административно-территориального деления и структуру провинциальных органов управления.

Из анализа текстов этого законодательного акта видно, что там сталкиваются две тенденции – к централизации и децентрализации. Первая наиболее полно отразилась в полномочиях и функциях генерал-губернатора, который лично отвечал перед Екатериной II и Сенатом за состояние подведомственной ему территории и имел право принятия самостоятельных решений. Вторая – в передаче местным органам некоторых функций центральных Коллегий, что, по мнению неко-

¹³ ПСЗ. Т. XX. № 14392.

¹⁴ Там же. Т. XXI. № 15379.

торых исследователей, и свидетельствовало о децентрализации управления, ведущей к упразднению центральных отраслевых органов [1. С. 461].

Характерной чертой законодательства является попытка отделить суд от администрации. То, что в законах Петра I только намечалось, а после него было упразднено, здесь приобретает зримые черты, хотя и не доводится до конца. Принципы разделения властей и отраслевого управления на местах предопределили возникновение широкой сети органов управления и судов губернского, уездного и городского уровней. Следует отметить также сочетание сословных и всесословных учреждений, закрепленное в законе. Так возникают приказы общественного призрения, первые, по существу, государственные органы с социально-культурной компетенцией и совестные суды, где дела лиц всех сословий разбирала коллегия равных ему по сословной принадлежности.

Реформа 1775 г. все основные посты в губернской и уездной администрации передавала в руки местного дворянства. И хотя требования благородного сословия о том, чтобы во главе всех провинциальных органов управления и суда стояли избранные ими представители, не было полностью реализовано, в руки дворян перешла вся судебная и административная власть в низших инстанциях, и они получили право выбирать ассессоров в верхний земский суд.

Непосредственными проводниками екатерининской политики на местах и организаторами всех преобразований были государевы наместники или генерал-губернаторы. Претворяя в жизнь одну из самых своих значительных реформ, Екатерина II делала ставку на группу лиц, облеченных ее особым доверием, талантливых администраторов, имевших богатый административный опыт. Именно поэтому императрица изменила своему первоначальному плану – дать каждой губернии своего генерал-губернатора, а подчинила власти небольшой группы лиц все губернское управление.

В числе первых губерний, образовав-

шихся по административной реформе 1775 г., было Ярославское наместничество, открытие которого произошло в декабре 1777 г. Изучение истории этого наместничества показало, что в своей реализации местная реформа прошла несколько этапов.

Первый этап связан с хозяйственно-экономическим изучением будущих административно-территориальных единиц и определением их границ. Второй – включает в себя непосредственное территориальное оформление губернии, учреждение административных центров и открытие новых присутственных мест. Завершающим моментом является передача дел из старых учреждений в новые и окончательное заполнение всех штатных единиц.

Пример образования Ярославского наместничества показывает, что губернская реформа осуществлялась на местах не только с учетом необходимости приблизить управление к населению, но и с учетом экономического профиля территории, состава населения и его тяготения к определенным экономическим центрам.

Новое административно-территориальное устройство благотворно сказалось на развитии производительных сил губернии и предопределило всю структуру местных учреждений на будущее, заложило основу для появления органов сословного самоуправления – городских дум.

Анализ практической деятельности органов местного управления показывает, что, пройдя сложный период становления, местные учреждения получили единообразную внутреннюю структуру и четко очерченную сферу деятельности. Часть их занималась решением административно-полицейских задач, часть – финансово-хозяйственных, а многочисленные судебные органы и прокуратура стояли на страже законов.

Эффективность местных учреждений определяется в первую очередь тем, насколько их деятельность соответствует стоящим перед ними целям и отвечает требованиям, предъявляемым к ним правительством. Разделение функций на уровне губернского и уездного аппаратов

управления, проведение принципа децентрализации управления положительным образом сказались на деятельности всей системы органов власти. Возросла оперативность решений, компетентность должностных лиц.

Среди губернских присутствий новые черты меньше всего проявились в деятельности губернского правления. Несмотря на то, что по «Учреждениям» в структуре губернского правления выделены три самостоятельные палаты, деятельность самой канцелярии правления ничуть не отличалась от деятельности старой воеводской канцелярии. Эта канцелярия, или как ее еще называли – «губернское присутствие» вынуждена была решать вопросы как административно-хозяйственного плана, так и судебного свойства, она просто захлебывалась от огромного количества свалившихся на нее дел и вынуждена была все время увеличивать штат сотрудников. Недаром в журналах заседания наместнического правления постоянно встречаются сетования на недисциплинированность нижестоящих организаций и стремление их переложить решение наиболее сложных проблем на плечи «губернского присутствия». Такая постановка дела приводила к перегруженности чиновников наместнического правления, и, как следствие этого, волоките.

Еще сложнее было наладить управление уездами и городами. Единственным представителем административно-полицейской власти в уезде был капитан-исправник, а в городе – городничий или комендант. У обоих был мизерный штат канцелярских служащих да малочисленная воинская команда. В силу этих причин они объективно не могли справиться со всем грузом возложенных на них задач.

Ситуация несколько исправилась с введением в городах сословного самоуправления в лице общегородских и шестигласных дум. Учреждая органы самоуправления, Екатерина II мыслила их всесословными и наделила их полномочиями решать широкий спектр проблем городского благоустройства. Но как показали выборы, участие в формировании этих органов приняли лишь представители тор-

гово-промышленного населения городов, что и определило направление их деятельности. С появлением дум город завершил формирование управленческой системы, произошло полное разграничение функций. Шестигласные думы стали административными учреждениями, судебными остались городские магистраты, а городничие взяли на себя решение полицейских задач.

Изучение сложного процесса становления и управления губернскими учреждениями позволяет определить роль генерал-губернатора в системе провинциальных органов власти. Он обладал особыми полномочиями вмешиваться во все сферы деятельности этих учреждений, не только контролировать их работу, но и непосредственно управлять ими. Документы губернского делопроизводства, в которых нашли свое отражение самые острые моменты организации наместничеств, раскрывают перед нами генерал-губернаторы не только держали в поле своего зрения все важнейшие стороны деятельности присутственных мест, вникали во все детали сложного и запутанного судопроизводства, но и успевали защищать обиженных, заботиться о развитии сельского хозяйства, предотвращении голода среди крестьян, стимулировать торговлю и промышленность в городах, «пеклись» о просвещении всех категорий населения.

Сохраняя ключевые посты управления в руках благородного сословия, абсолютная монархия в значительных количествах привлекала на государственную службу выходцев из других сословий общества. Перспектива получения личного дворянства, регулярное жалование превращали низший слой чиновничества в твердую опору власти на местах. Вся политика правительства на протяжении XVIII в. была направлена на обособление бюрократии в особый слой. Если в начале столетия петровская «Табель о рангах» открывала перед чиновником перспективы приобретения личного дворянства и этим было обусловлено стремление к бюрократической карьере, то в конце века картина несколько изменилась. Служащие низшего и среднего звена местного управ-

ления начинают осознавать себя самостоятельной социальной группой, имеющей свои права, обязанности, привилегии и определенный набор социальных ценностей [6. С. 26].

Четко прослеживаются тенденции стирания различий в размерах и составе имущества этого слоя. Крупные землевладельцы, занимавшие основные посты губернской администрации составляли ничтожный процент по сравнению с основной массой местного чиновничества. Практически все представители среднего и низшего чиновничества жили за счет жалованья, что ставило их в полную зависимость от центральной власти.

Как показали многочисленные мемуары провинциальных служащих, бюрократия к концу века обладала развитым групповым самосознанием, определенным культурным единством, определенными экономическими и юридическими привилегиями.

Естественно, что жизненные устремления всех этих групп будут значительно различаться.

Оформление местной бюрократии совпало с завершающей фазой формирования русского абсолютизма и все количественные и качественные ее изменения были обусловлены его укреплением.

В целом рассматриваемый исторический период характеризуется на взгляд авторов следующими чертами. Получило развитие избирательное право для целого ряда сословий, была сформирована концепция действия власти в Российской империи, где абсолютизм, сочетался с местным самоуправлением в сельской и городской местностях (так город впервые обозначается, как общественная единица) с учетом сословного состояния общества, была оформлена система местной бюрократии, применены некоторые элементы системы разделения властей, насколько это позволяли обстоятельства того времени. Завершено создание регулярной поли-

ции в России. Сохраняя ключевые посты управления в руках благородного сословия, абсолютная монархия привлекала на государственную службу выходцев из других сословий общества, открывая тем самым социальные лифты не только через военную службу (как было, еще со времен Петра I), но и через гражданскую службу, что имело большое значение для своего времени. Вышеуказанное, безусловно, дает основание положительно оценить исследуемый период в развитии страны и определить как прогрессивный.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Алексеев А.С.* Русское государственное право: конспект лекций А.С. Алексеева. Изд. 4-е. М.: Тип. Общества распространения полезных книг, 1897. 583 с.
2. *Бабкин Д.С.* Процесс А.Н. Радищева. М.–Л., 1952. 359 с.
3. *Голикова Н.Б.* Органы политического сыска и их развитие в XVII–XVIII вв. // Абсолютизм в России. М., 1964. 305 с.
4. *Дитятин И.И.* Устройство и управление городов России / [соч.] И. Дитятин. Ярославль, 1875–1877. В 2 т. / Т. 1: Введение; Города России в XVIII столетии. 1875. 508, III с.
5. *Рыбин Д.В.* Кадровая политика Министерства Юстиции Российской Империи в пореформенный период (1861–1904 гг.) // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. 2010. Т. 4. № 1. С. 66–77.
6. *Рыбин Д.В., Зеничев Н.А.* Проблемы кадрового состава Министерства юстиции Российской Империи и его социального обеспечения: исторический опыт XIX – начала XX вв. // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2015. № 4(29). С. 26–33.
7. *Самойлов В.* Возникновение тайной экспедиции при Сенате // Вопросы истории. 1948. № 6. С. 80–81.