

29318



Harper 1900.



Handwritten text, possibly a signature or name, appearing as a faint, mirrored impression.



29318.



Ноябрь 1908.

86655

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ДѢЛЕНІЕ ПО УЧРЕЖДЕНІЮ О ГУБЕРНІЯХЪ 1775 ГОДА.

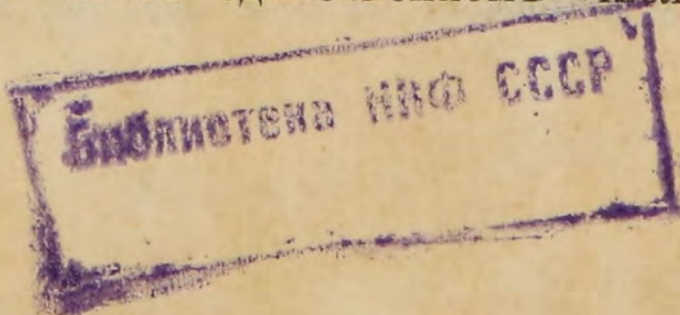
[По архивнымъ даннымъ].

Съ точки зрѣнія того законодательнаго акта, который помѣщенъ въ XX томѣ перваго полнаго собранія законовъ подъ № 14392 отъ 7-го ноября 1775 г. и называется „Учрежденіе для управленія губерній Всероссійскія имперіи“, вопросъ объ административномъ дѣленіи русскаго государства представляется весьма несложнымъ. Вся территория имперіи дѣлится на губерніи или намѣстничества, а губерніи въ свою очередь дѣлятся на уѣзды или округа (ст. 16). Факультативно, „буде нужда того требуетъ“, какъ указано въ ст. 15, намѣстничество можетъ быть раздѣлено на области или провинціи. Особнякомъ стоятъ города. Прямыхъ указаній, что городъ составляетъ административную единицу, параллельную уѣзду, въ Учрежденіи нѣтъ. Лишь изъ сопоставленія статей, опредѣляющихъ положеніе городскихъ учрежденій, можно сдѣлать выводъ, что городъ есть особая единица, не подчиненная уѣзднымъ властямъ, а непосредственно подвѣдомственная власти губернской. Такимъ образомъ намѣчено въ законѣ дѣленіе двухстепенное: на крупную единицу и двѣ параллельныхъ мелкихъ, при чемъ, очевидно, въ зависимости отъ мѣстныхъ условій допускается дополнительное дѣленіе крупной единицы еще на среднюю — провинцію или область.

Въ связи съ двухступеннымъ территориальнымъ дѣленіемъ и учрежденія, созданныя актомъ 1775 г., дѣлятся на губернскія и уѣздныя (а также городскія).

Нѣкоторое сомнѣніе вызываютъ суды второй инстанціи. На основаніи статей 13, 32, 36, 164, 306 и 350, эти суды (верхній земскій судъ, губернскій магистратъ и верхняя расправа) могутъ быть учреждаемы и не въ единственномъ числѣ на всю губернію, въ зависи-

39





мости отъ ея размѣровъ. Но ближайшихъ указаній, къ какой именно территоріальной единицѣ они должны быть отнесены въ этомъ случаѣ, не дано. На провинцію или область ссылокъ нѣтъ. Въ равной мѣрѣ въ Учрежденіи нѣтъ вообще указаній, какимъ образомъ должно быть организовано управленіе этою среднею территоріальною единицею.

На практикѣ, какъ видно изъ полнаго собранія законовъ, рядъ губерній (Новгородская, Костромская, Вологодская, Пермская, Уфимская, Тобольская, Рижская, Иркутская, Кавказская) былъ раздѣленъ на области, большая часть на 2, Вологодская на 3, а Иркутская даже на 4 <sup>1)</sup>. Въ этихъ губерніяхъ суды второй инстанціи были учреждены въ областяхъ: въ Костромской, Уфимской и Кавказской каждая область получила всѣ три такихъ суда; въ Новгородской, Вологодской и Пермской губерніяхъ области получили губернскіе магистраты и верхнія расправы; верхніе же земскіе суды были учреждены по одному на губернію. Въ Тобольской и Иркутской губерніяхъ вообще верхнихъ земскихъ судовъ не было, а другіе суды второй инстанціи были созданы во всѣхъ областяхъ.

Кромѣ того въ областяхъ оказались непредусмотрѣнные закономъ учрежденія — „областные казначейства“ — Олонецкое (Новгородской губ.), Унженское (Костромской), Екатеринбургское (Пермской), Оренбургское (Пермской), Якутское и Охотское (Иркутской) <sup>2)</sup>.

Такимъ образомъ практика дополнила недостатокъ закона и выдвинула значеніе средней территоріальной единицы, какъ судебного округа для среднихъ судебныхъ инстанцій. Этимъ путемъ въ губерніяхъ, раздѣленныхъ на области, было устранено бросающееся въ глаза при обзорѣ акта 1775 года обиліе судебныхъ учреждений въ губернскомъ городѣ. Съ другой стороны учрежденіе въ нѣкоторыхъ провинціяхъ особыхъ „областныхъ казначействъ“ указываетъ на значеніе области какъ финансовой единицы.

Но такъ какъ раздѣленіе губерній на провинціи, хотя и извѣстно нашему законодательству со временъ Петра Великаго, по Учрежденію 1775 г. было исключеніемъ, и организація провинціального управленія не получила въ немъ законодательной нормировки, то, опираясь на одинъ текстъ закона, нельзя рѣшить, каковы именно были намѣренія законодателя въ тотъ моментъ, когда онъ упразднялъ общее дѣленіе гу-

<sup>1)</sup> Полн. Собр. Зак. №№ 14500, 14792, 14973, 15013, 15307, 15327, 15606, 15675, 16193.

<sup>2)</sup> См. штаты въ П. С. З. №№ 14 513, 14 797, 14 978, 15114, 15 308, 15329, 15682, 16195, а также общую таблицу штатовъ.



берній на провинціи, и на сколько случайнымъ оказалось постановленіе ст. 15, сохранившее это дѣленіе факультативно. Съ точки зрѣнія напечатаннаго матеріала область по Учрежденію 1775 года есть загадка, и только при знакомствѣ съ рукописями Учрежденія можно получить нѣкоторое объясненіе этого вопроса.

Въ настоящее время извѣстны три первоначальныя рукописи акта 7-го ноября 1775 года, кромѣ официальнаго текста, вошедшаго въ полное собраніе законовъ, подлинникъ котораго хранится въ сенатскомъ архивѣ <sup>1)</sup>. Рукописи эти находятся въ государственномъ архивѣ; наибольшую цѣнность изъ нихъ имѣетъ одна, которая представляетъ собою рядъ листовъ и листовъ разной величины (числомъ 240), сплошь исписанныхъ рукою Екатерины <sup>2)</sup>. Двѣ другія рукописи — экземпляры Учрежденія, переписанные рукою и почеркомъ писарей того времени, съ поправками на поляхъ, позднѣе почти цѣликомъ вошедшими въ официальный текстъ закона <sup>3)</sup>. Кромѣ того въ одномъ изъ архивныхъ дѣлъ сохранилось нѣсколько черновыхъ набросковъ Екатерины, повидимому, представляющихъ собою нѣчто въ родѣ первоначальныхъ очерковъ реформы <sup>4)</sup>.

Уже при бѣгломъ знакомствѣ съ этимъ архивнымъ матеріаломъ можно убѣдиться, что первоначальная идея Екатерины объ административномъ дѣленіи отличается отъ той, которая получила позднѣе официальную санкцію. Средняя территориальная единица между губерніею и уѣздомъ — провинція — далеко не сразу сдѣлалась факультативной и долгое время держалась въ умѣ законодателя, какъ нѣчто постоянное. Въ связи съ этимъ намѣчалась и организація ея управленія, и многіе вопросы Учрежденія имѣли совершенно иную постановку.

Изъ содержанія перваго наброска видно, что сперва проектировалось общее дѣленіе имперіи даже не въ трехъ, а скорѣе въ четырехъ степеняхъ. Здѣсь упомянута губернія, которая дѣлится на провинціи, а провинція въ свою очередь на уѣзды. Но, повидимому, и уѣздъ предполагалось раздѣлить еще на болѣе мелкія единицы, такъ какъ, упоминая объ уѣздной канцеляріи, Екатерина указываетъ ея членовъ:

<sup>1)</sup> Рукописи эти впервые были найдены академикомъ А. С. Лаппо-Данилевскимъ, подъ редакціею котораго Академіею Наукъ предположено критическое изданіе текста Учрежденія со всѣми вариантами... (Отчетъ о дѣятельности Императорской Академіи Наукъ по физико-математическому и историко-филологическому отдѣленіямъ 1900 г., стр. 81).

<sup>2)</sup> Дѣло Государ. Арх. разряда X, № 32.

<sup>3)</sup> Тамъ же, разр. XVI № 377 и 509.

<sup>4)</sup> Тамъ же, разр. X № 19, листы 442, 445, 446.



„уѣздный воевода и столько комиссаровъ, сколько округовъ“; очевидно, она имѣла въ виду раздѣлить уѣздъ на округа, съ особыми комиссарами во главѣ. Это предположеніе подтверждается еще тѣмъ, что Екатерина довольно подробно останавливается на компетенціи комиссаровъ.

Губернскія учрежденія, „правительство“ по выраженію Екатерины, представляются по первому наброску въ видѣ четырехъ департаментовъ: административнаго, двухъ судебныхъ и финансоваго. Компетенція перваго опредѣляется ссылкой на компетенцію перваго департамента сената („дѣла перваго департамента сенатскаго примѣромъ служить могутъ“ — помѣтка на поляхъ). Судебные департаменты вѣдаютъ судъ гражданскій и уголовный, 4-й же департаментъ завѣдуетъ счетами и сборами.

Организація департаментовъ коллегіальная: президентъ, 2 совѣтника и 2 ассессора или засѣдателя. При департаментахъ экспедиціи въ составѣ 2 совѣтниковъ.

При губернскихъ учрежденіяхъ предполагалось учредить должность губернскаго прокурора и двухъ стряпчихъ: казенныхъ и уголовныхъ дѣлъ, съ помощниками.

Въ другомъ отрывкѣ (листъ 445) во главѣ губерніи поставлено губернское правленіе, подъ предсѣдательствомъ губернатора, состоящее изъ четырехъ департаментовъ; компетенція ихъ та же, что и въ первомъ отрывкѣ: судъ уголовный (1-й департаментъ), судъ гражданскій (2-й департаментъ), счетный департаментъ и четвертый департаментъ, который, по выраженію Екатерины, „вѣдаетъ повелѣнія и исполненіе“. Но видимо впослѣдствіи такое смѣшеніе суда и администраціи въ одномъ учрежденіи не понравилось Екатеринѣ, такъ какъ она зачеркнула оба судебныхъ департамента и оставила только два послѣдніе.

Управленіе провинціею, по разсматриваемымъ наброскамъ, рисуется въ видѣ провинціальной канцеляріи, раздѣленной на 3 департамента: два судебныхъ (гражданскій и уголовный) и третій счетный. Составъ ихъ коллегіальный отъ 3 до 5 членовъ (отрывокъ I-й, листъ 442).

Трудно сказать, предполагалось ли сохранить должность провинціального воеводы. Косвенное указаніе на нее даетъ второй отрывокъ. Въ немъ впервые встрѣчается учрежденіе въ провинціи верхняго земскаго суда въ составѣ 2 судей отъ каждаго уѣзда, при чемъ, по выраженію автора, „въ случаѣ равногласія провинціальный воевода засѣдаетъ и имѣетъ одинъ голосъ“.



Во главѣ уѣзда поставлена, по первому отрывку, уѣздная канцелярія въ составѣ уѣзднаго воеводы и нѣсколькихъ окружныхъ комиссаровъ по числу округовъ.

Должность уѣзднаго воеводы получила крайне оригинальную постановку по третьему отрывку (листъ 446). „Въ каждомъ уѣздѣ, читаемъ въ этомъ отрывкѣ, дворянство имѣетъ выбирать воеводу, да и сенатъ назначаетъ воеводу, и каждый изъ сихъ воеводъ три года воеводскую должность отправляетъ въ томъ уѣздѣ попеременно, который же изъ нихъ свободенъ, тотъ засѣдаетъ въ провинціальной канцелярії молча, и только тогда голосъ имѣетъ, когда въ департаментѣ, гдѣ засѣдаетъ, менѣе 5 человекъ“.

Такимъ образомъ въ уѣздѣ намѣчалось своеобразное смѣшеніе выборной администраціи съ бюрократической, при чемъ функціи той и другой носили срочный характеръ.

Нѣсколько подробнѣе Екатерина остановилась на окружныхъ комиссарахъ. Здѣсь (первый отрывокъ) она различаетъ три случая: если въ данномъ округѣ всѣ деревни дворянскія, комиссара избираетъ дворянство, если нѣтъ деревень дворянскихъ, а всѣ государственныя, тогда губернаторъ назначаетъ уѣзднаго комиссара (очевидно, въ этомъ случаѣ нѣтъ дѣленія уѣзда на округа), а въ помощь ему, для суда надъ крестьянами, каждое государственное село посылаетъ одного выборнаго; третій случай предусматриваетъ наличность въ округѣ дворянскихъ и государственныхъ крестьянъ; тогда въ немъ полагаются два комиссара: одинъ — по назначенію губернатора, другой — по выбору дворянства; они дѣлятъ свои обязанности такъ: каждый три мѣсяца вѣдаетъ округъ, а слѣдующіе три мѣсяца засѣдаетъ въ уѣздной канцелярії; кромѣ того дворянству разрѣшается присылать въ помощь окружному комиссару выборныхъ отъ сель, какъ это установлено для крестьянъ государственныхъ.

Компетенція комиссара обнимаетъ отчасти дѣла судебныя, отчасти административныя. Въ гражданскихъ дѣлахъ онъ судитъ дѣла не выше 1 рубля; въ уголовныхъ—его обязанности сводятся къ производству предварительнаго слѣдствія: „...буде приведутъ кого къ нему въ уголовномъ дѣлѣ, читаемъ въ первомъ отрывкѣ, то буде свидѣтели есть на то, что подозрителенъ есть приведенный, комиссаръ арестовать и нужныя свѣдѣнія собирать и записывать можетъ, также свидѣтелей сказки да выслушиваетъ и записываетъ“. Административныя обязанности комиссара сводятся къ чисто полицейскимъ; онъ вѣдаетъ, по выраженію Екатерины, „...большія дороги, безопасность



онихъ, споры и драки между мужиками въ округѣ, падежи и опасныя болѣзни“.

Характерною чертою разсматриваемыхъ набросковъ является указаніе въ первомъ изъ нихъ на сельскую администрацію. „Въ каждой деревнѣ, читаемъ въ этомъ отрывкѣ, да будутъ у десяти дворовъ по десятскому, по ихъ собственному выбору, у ста дворовъ по сотскому, а гдѣ болѣе, то окромѣ сотскаго, десятскаго да выберутъ двухъ выборныхъ, да одного старосту, кои вмѣстѣ составляютъ мужичій судъ; и для того имѣть имъ судную избу, да двѣ тюремныя избы“. Это постановленіе является какъ бы дополненіемъ къ вышеуказанной обязанности государственныхъ крестьянъ — посылать выборныхъ въ помощь уѣздному комиссару. Въ какихъ именно деревняхъ, помѣщичьихъ или государственныхъ, предполагается вводить „мужичій судъ“, не указано. Вѣроятно и въ тѣхъ, и въ другихъ. Къ сожалѣнію, эта идея—создать мѣстный деревенскій выборный судъ исключительно для крестьянъ, дальнѣйшаго развитія впослѣдствіи не получила.

Другое указаніе на выборный судъ въ низшей инстанціи встрѣчается еще въ третьемъ отрывкѣ: „Подлежитъ имѣть въ каждомъ стану по одному судѣ по собственному выбору отъ дворянъ, который бы стерегъ то, чтобы никакому человѣку не было сдѣлано насиліе живота и въ имѣніи, и который бы принималъ жалобы сего рода и того для придать ему изъ стану шесть человѣкъ старость попеременно, съ которыми ему объѣзжать четырежды въ году всѣ мѣста того стану“. Въ видѣ общаго принципа или поясненія тутъ же на поляхъ приписано по французски: „La fonction de juge dans le premier tribunal d'une Nation a toujours été attachée aux premiers et aux grands de l'Etat“.

Характерно, что здѣсь упоминается древне-русская административная единица — станъ. Любопытно также соединеніе выборнаго судьи изъ дворянъ съ шестью старостами, надо думать, изъ крестьянъ.

О городахъ, какъ особой административной единицѣ, и о городскомъ самоуправленіи разсматриваемыя наброски не говорятъ. Единственное указаніе встрѣчается въ послѣднемъ: „О нижней степени правосудія. Города имѣютъ свое правленіе, которое для городскихъ жителей и для тѣхъ, кои обрѣтаются въ границахъ того города, служатъ, а въ разсужденіи государственныхъ правительствъ суть нижнее правосудіе отправляющія мѣста“. Здѣсь какъ бы подчерки-



вається необходимость для городскихъ жителей имѣть свои особыя учрежденія исключительно для отправленія судебныхъ функцій.

Въ этихъ небольшихъ отрывкахъ, въ которыхъ едва намѣчены основныя положенія будущей реформы, едва развиты нѣкоторыя идеи общаго плана областныхъ учреждений, съ удивительною рельефностью сказались однако же главныя характерныя черты и Екатерининской реформы и тѣхъ факторовъ, которые повліяли на ея созданіе. Общее дѣленіе государства на губерніи, провинціи, уѣзды, губернаторы, воеводы, ихъ канцеляріи, коллегіальное начало организаціи, смѣшеніе въ канцеляріяхъ судебныхъ и административныхъ функцій, комиссары съ полицейскими обязанностями,—все это частью итоги прошлой исторіи мѣстнаго управленія, частью возстановленіе второй Петровской областной реформы. Съ другой стороны, выборы уѣздныхъ воеводъ и комиссаровъ дворянствомъ, смѣшеніе выборныхъ должностныхъ лицъ съ правительственными чиновниками, стремленіе увеличить количество низшихъ органовъ власти, приблизить ее къ населенію—развѣ не эти пожеланія слышались въ Комиссіи 1767 года и не объ этомъ писали составители депутатскихъ наказовъ <sup>1)</sup>? Наконецъ и третій факторъ реформы—идеи самой Екатерины, также нашель свое выраженіе въ этихъ незначительныхъ по объему отрывкахъ. Видно стремленіе отдѣлить судъ отъ администраціи, раздѣлить обязанности послѣдней, создать стройную систему учреждений, начиная отъ общаго однообразнаго административнаго дѣленія страны и кончая организаціей деревенскихъ судовъ, и желаніе провести въ жизнь извѣстныя гуманныя начала, оградить населеніе отъ административныхъ безпорядковъ. Въ приписанной къ третьему отрывку французской фразѣ ясно сквозитъ тенденція дать высшему сословію въ государствѣ руководящую роль въ мѣстномъ управленіи. Мысль, очевидно, навѣянная знакомствомъ съ англійскимъ строемъ жизни. Вмѣстѣ съ тѣмъ здѣсь же сказывается въ эмбриональномъ состояніи будущее учрежденіе о губерніяхъ. Четыре департамента, составляющіе по наброскамъ „правительство“ въ губерніи, по компетенціи своей ничто иное, какъ будущее губернское правленіе и 3 палаты. Окружной комиссаръ, приходясь частью сродни Петровскому земскому комиссару, впоследствии

---

<sup>1)</sup> Несомнѣнно также въ этихъ отрывкахъ сказывается вліяніе извѣстнаго проекта московскаго генераль-губернатора князя М. Н. Волконскаго, представленнаго Екатеринѣ въ 1775 г. подъ названіемъ „Проектъ о лучшемъ устройствѣ судебныхъ мѣстъ“ (напечатанъ въ Сборн. Имп. Русс. Ист. Общ. т. V).



выльется въ форму земскаго капитанъ-исправника. Слѣдъ трехчленнаго дѣленія имперіи на губернію, провинцію, уѣздъ мы найдемъ и въ Учрежденіи 1775 года. Сословная организація судебныхъ учреждений въ первоначальныхъ отрывкахъ намѣчена слабѣе. Но уже замѣтна тенденція выдѣлить особые суды для крестьянъ и горожанъ и дать преобладаніе сословному началу.

Всѣ эти неясности, смѣшеніе функцій, въ родѣ двухъ воеводъ въ уѣздѣ, по выбору населенія и по назначенію правительства, отпали впослѣдствіи при дальнѣйшей обработкѣ реформы, но основныя черты ея замѣтны даже и въ первоначальныхъ наброскахъ. Нѣкоторыя идеи, въ родѣ организаціи сельскаго управленія, такъ и заглохли, не получивъ развитія, но характерно, что съ перваго момента выработки задуманнаго плана, вплоть до осуществленія его на практикѣ, Екатерина стояла на одной и той же, едва ли не наиболее вѣрной, почвѣ—почвѣ компромисса требованій дѣйствительной жизни съ отвлеченными идеями.

Переходя отъ только что разобранныхъ отрывковъ къ полнымъ рукописямъ Учрежденія о губерніяхъ, можно убѣдиться, что, даже приступивъ къ выработкѣ текста предполагаемаго закона, Екатерина не сразу отказалась отъ своей первоначальной мысли—ввести трехчленное административное дѣленіе имперіи на губернію, провинцію и уѣздъ.

Въ этой стадіи развитія акта 7-го ноября 1775 года провинція есть особая территоріальная единица, и организація ея управленія рисуется въ слѣдующемъ видѣ.

Во главѣ провинціи или области поставленъ областной поручикъ правителя или вице-губернаторъ, состоящій въ VI классѣ по должности и опредѣляемый по Высочайшему повелѣнію. Управление областью, повидимому, предполагалось коллегіальное, хотя неясно, какое именно она должна была получить значеніе. Частью можно предположить, что Екатерина хотѣла сдѣлать область чисто финансовою единицею. Цѣлая глава рукописи (гл. XI) носитъ названіе „О областномъ казенномъ приказѣ“. Приказъ этотъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ областного вице-губернатора, изъ двухъ засѣдателей. Компетенція областного приказа исключительно финансовая. Онъ вѣдаетъ казенные сборы, наблюдаетъ за правильностью ихъ взиманія, ведетъ отчетность, вѣдаетъ всѣми уѣздными казначействами. Въ свою очередь областной приказъ подчиненъ казенной палатѣ.



Съ другой стороны, кажется, область должна была быть судебнымъ округомъ второй инстанціи. Въ рукописи дважды упоминается, что областной вице-губернаторъ засѣдаетъ въ верхнемъ земскомъ судѣ, и этотъ судъ является не губернскимъ, а провинціальнымъ учрежденіемъ. Составъ его слагается, кромѣ предсѣдателя изъ 12-ти засѣдателей, безъ указанія на порядокъ назначенія. Глава X Учрежденія по первой рукописи посвящена всецѣло верхнему земскому суду, какъ учрежденію провинціальному, съ вице-губернаторомъ во главѣ, при чемъ судъ этотъ засѣдаетъ періодически 2 раза въ годъ, съ 8-го января до страстной недѣли и отъ 1-го ноября до 18-го декабря <sup>1)</sup>).

Впослѣдствіи, какъ извѣстно, мысль о промежуточной административной единицѣ между губерніей и уѣздомъ отпала, при чемъ область по ст. 15 Учр. сдѣлалась дѣленіемъ факультативнымъ. Областной же вице-губернаторъ превратился въ единственнаго на всю губернію начальника финансоваго управленія, сдѣлавшись изъ главы областного казеннаго приказа предсѣдателемъ казенной палаты. Позднѣе, какъ видно изъ второй рукописи Учрежденія, компетенція его была расширена, такъ какъ въ ст. 94 сдѣлано добавленіе въ видѣ поправки на поляхъ: „Когда же генераль-губернаторъ и губернаторъ внѣ губерніи бываютъ, тогда вице-губернаторъ заступаетъ мѣсто губернатора“. Благодаря этой поправкѣ вице-губернаторъ получилъ особое значеніе замѣстителя начальника губерніи. Слѣдъ ея сохранился до настоящаго времени въ ст. 267 общ. учр. губ. т. II Св. Зак. (изд. 1892 года), на основаніи которой нынѣшній предсѣдатель казенной палаты—управляющій ею считается вторымъ замѣстителемъ губернатора.

Въ связи съ дополненіемъ ст. 94 стоитъ дополненіе ст. 117. Здѣсь текстъ дополненъ указаніемъ, что „когда вице-губернаторъ заступаетъ мѣсто губернатора, тогда въ казенной палатѣ экономіи директоръ мѣсто занимаетъ поручика правителя“. Эта поправка вызывалась необходимостью замѣнить кѣмъ либо вице-губернатора, разъ онъ не можетъ временно исполнять обязанности предсѣдателя казенной палаты <sup>2)</sup>).

Другой слѣдъ первоначальнаго трехчленнаго дѣленія находится въ ст.ст. 13, 32 и 36 Учр., дозволяющихъ, въ зависимости отъ раз-

<sup>1)</sup> Д. Государ. Арх. р. X, № 32, гл. X, ст. 86 и гл. XI.

<sup>2)</sup> Д. Государ. Арх. р. XVI, № 377.



мѣровъ намѣстничества, учреждать нѣсколько верхнихъ земскихъ судовъ, губернскихъ магистратовъ и верхнихъ расправъ.

Что верхній земскій судъ предполагалось сперва сдѣлать не губернскимъ, а провинціальнымъ учрежденіемъ, на это, какъ отмѣчено выше, въ рукописи есть прямыя указанія. Относительно же губернскихъ магистратовъ видимо было колебаніе. Первоначально составъ ихъ проектировался слѣдующій: кромѣ предсѣдателя, сперва написано „десять“ засѣдателей; потомъ „десять“ зачеркнуто и написано „пять“; „пять“ снова зачеркнуто и написано „шесть“; порядокъ назначенія—выборъ купцовъ и мѣщанъ губернскаго города. Очевидно, предполагался одинъ губернский магистратъ. Но въ позднѣйшей редакціи (вторая рукопись) избирательный округъ расширенъ. Именно соотвѣтствующая статья (368) читается такъ: „Десять засѣдателей выбираются всякіе три года тѣми городами, кои составляютъ подсудное вѣдомство того губернскаго магистрата“. Правда, здѣсь нѣтъ указаній на провинцію, но ясно, что губернский магистратъ предполагается не одинъ. Однако эта редакція не вошла въ офиціальнѣй текстъ закона. Она подверглась передѣлкѣ, и по смыслу Учрежденія засѣдателей губернскаго магистрата выбираютъ только жители губернскаго города. Отсюда неразрѣшимое противорѣчіе, какъ производить выборы, если губернскихъ магистратовъ въ намѣстничествѣ два <sup>1)</sup>. Относительно верхнихъ расправъ въ рукописяхъ нѣтъ указаній, предполагалось ли ихъ сдѣлать провинціальными учрежденіями. Впрочемъ, вообще говоря, эти суды, повидимому, и не должны были быть въ каждой губерніи, такъ какъ существованіе ихъ обуславливалось наличностью въ данной мѣстности свободныхъ крестьянъ. Но во всякомъ случаѣ, законъ не былъ категориченъ и допускалъ возможность существованія въ одной губерніи нѣсколькихъ верхнихъ расправъ.

Такимъ образомъ, сопоставляя статьи закона съ вышеуказанными данными рукописей Учрежденія, едва ли будетъ ошибкою предположить, что первоначально Екатерина рисовала себѣ въ схематической формѣ такую картину судебныхъ учрежденій: въ центрѣ—высшее судилище, сенатъ, въ губерніи—2 палаты: уголовная и гражданская, общія для всѣхъ сословій, въ провинціи три отдѣльные суда для трехъ сословій, съ раздѣленіемъ cadaго изъ нихъ на 2 департамента: гражданскій и уголовный—верхній земскій судъ, губернский

<sup>1)</sup> Д. Государ. Арх. р. X, № 32 и р. XVI, № 377.



магистратъ, верхняя расправа, а въ уѣздѣ и въ городѣ три низшіе суда: уѣздный судъ, нижняя расправа и городской магистратъ — для каждаго сословія отдѣльно. Но при дальнѣйшей разработкѣ реформы, отказавшись отъ мысли о трехчленномъ дѣленіи и сохранивъ дѣленіе губерніи на области и провинціи лишь факультативно, Екатерина, по необходимости, должна была отнести суды второй инстанціи къ учрежденіямъ губернскимъ. Отсюда вышло на первый взглядъ непонятное изобиліе судовъ въ губернскомъ городѣ. Въ то же время, не желая окончательно отказаться отъ своей первоначальной идеи и учитывая будущее развитіе учреждений, законодательница открываетъ возможность увеличенія числа судовъ второй инстанціи, въ зависимости отъ потребностей каждой отдѣльной мѣстности. Отвлеченный схематизмъ уступилъ мѣсто практическимъ соображеніямъ.

Въ связи съ трехчленнымъ административнымъ дѣленіемъ стоитъ организація управленія уѣздомъ, которая, судя по рукописи, предполагалась въ нѣсколько иной формѣ, чѣмъ въ учрежденіи 1775 г. По смыслу послѣдняго въ уѣздѣ полагаются два судебныя учрежденія: для дворянъ—уѣздный судъ, съ состоящею при немъ дворянскою опекою, и для свободныхъ крестьянъ—нижняя расправа; впрочемъ учрежденіе послѣдней факультативно, такъ что, строго говоря, въ уѣздѣ обязательно должно быть одно судебное мѣсто—уѣздный судъ.

Къ административнымъ уѣзднымъ учрежденіямъ слѣдуетъ отнести: нижній земскій судъ, съ капитаномъ-исправникомъ во главѣ, уѣздное казначейство, землемѣра и лекаря съ помощниками. Особнякомъ стоятъ стряпчій, какъ органъ надзора, и предводитель дворянства, какъ органъ сословнаго самоуправленія.

Изъ этого бѣглаго перечня видно, что во главѣ уѣзда поставлено судебное учрежденіе, и что въ уѣздѣ оказывается однимъ судомъ больше, чѣмъ надо. Правда, изъ текста закона сразу же видно, что нижній земскій судъ является судомъ только по названію, а функціи его чисто административныя, но вопросъ отъ этого не выигрываетъ въ ясности, зачѣмъ названо судомъ несудебное мѣсто.

Отвѣтъ даетъ первая полная рукопись Учрежденія. Изъ нея видно, что первоначально нижній земскій судъ долженъ былъ быть дѣйствительно судебнымъ учрежденіемъ. Административныя же функціи предполагалось возложить на „уѣзднаго надзирателя“, назначаемаго губернаторомъ на три года. Должность эта положена въ VIII (IX) классѣ, и надзиратель состоитъ въ вѣдомствѣ правителя, т. е. губернатора,



а въ случаѣ его отсутствія — поручика правительской области. Непосредственно же онъ подчиненъ областному поручику правителя. Очевидно, проектируя уѣздныхъ надзирателей, Екатерина еще не отказалась отъ мысли о трехчленномъ административномъ дѣленіи и о подчиненіи средней территоріальной единицы-провинціи—областному вице-губернатору. Функции уѣзднаго надзирателя касаются главнымъ образомъ охраненія порядка въ уѣздѣ, затѣмъ онъ вѣдаетъ охраненіе народнаго здравія, мѣры противъ эпизоотій и отводъ пастбищъ войскамъ. Обо всемъ случившемся въ уѣздѣ уѣздный надзиратель обязанъ увѣдомить нижній земскій судъ и областного поручика правителя. При уѣздномъ надзирателѣ (названномъ въ одномъ мѣстѣ рукописи комиссаромъ) полагается: докторъ, лекаръ и 4 лекарскихъ ученика <sup>1)</sup>.

Относительно нижняго земскаго суда, который въ первоначальной рукописи слагается изъ нижняго земскаго судьи и неопредѣленнаго числа засѣдателей (1, 2), слѣдуетъ отмѣтить, что, видимо, Екатерина колебалась сдѣлать его составъ выборнымъ. Встрѣчается въ одномъ мѣстѣ рукописи указаніе, что „уѣздные и нижніе земскіе судьи опредѣляются губернаторомъ“ <sup>2)</sup>. На другомъ же листѣ читаемъ: „Въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ дворянъ нѣтъ, земскій судья опредѣляется намѣстническимъ правленіемъ изъ чиновныхъ людей“ <sup>3)</sup>. Очевидно, позднѣе, рѣшивъ передать право выбора нижняго земскаго судьи дворянству, Екатерина колебалась, какъ быть въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ дворянъ не окажется, и хотѣла замѣнить выборное начало назначеніемъ. Въ окончательной же редакціи, какъ извѣстно, восторжествовало среднее мнѣніе, и, за отсутствіемъ дворянъ, кандидатовъ намѣчала верхняя расправа.

Взаимныя отношенія уѣзднаго надзирателя, нижняго земскаго суда и уѣзднаго суда по рукописи остаются невыясненными. Во второй рукописи, представляющей собою переписанный экземпляръ первой въ той редакціи, на которой остановилась Екатерина, уѣздный надзиратель исчезаетъ. Его замѣняетъ земскій судья, которому присвоены административныя функции. Но противорѣчіе, вѣроятно, слишкомъ бросалось въ глаза, и при исправленіи проекта вездѣ слово „судья“ было зачеркнуто, а написано „исправникъ или капитанъ“. Однако,

<sup>1)</sup> Д. Госуд. Арх., р. XVI, № 32, листы 5 и 107.

<sup>2)</sup> Ibid., листъ 7.

<sup>3)</sup> Ibid., листъ 78.



исправникъ оставленъ во главѣ нижняго земскаго суда. Въ итогѣ въ текстѣ закона оказались двѣ рядомъ стоящія главы: 18-ая—„О должности нижняго земскаго суда“ и 19-ая „О должности земскаго исправника или капитана“. Казалось бы, разъ исправникъ—предсѣдатель нижняго земскаго суда, онъ не можетъ имѣть особыхъ функцій отъ этого послѣдняго, и, во всякомъ случаѣ, раздѣленіе главъ излишне. Но оно осталось, какъ ясный слѣдъ первоначальныхъ иныхъ плановъ такъ же, какъ осталось во главѣ уѣзда судебное учрежденіе—нижній земскій судъ, не имѣющее судебныхъ функцій.

Рукописный матеріалъ не проливаетъ достаточно свѣта, чтобы судить, какую именно форму должна была получить уѣздная администрація. Съ нѣкоторою вѣроятностью можно предположить, что управленіе уѣздомъ должно было сосредоточиться въ рукахъ уѣзднаго надзирателя, а надзоръ за нимъ въ нижнемъ земскомъ судѣ. Но дальнѣйшаго развитія эта мысль не получила.

Косвенное указаніе на первоначальный судебный характеръ нижняго земскаго суда можно видѣть на вопросѣ объ апелляціи.

По официальному тексту учрежденія, уѣздная администрація въ лицѣ нижняго земскаго суда, съ капитаномъ-исправникомъ во главѣ, состоитъ подъ надзоромъ уѣздныхъ же судебныхъ учреждений: уѣзднаго суда и нижней расправы, такъ какъ, на основаніи ст. 233, дѣйствія нижняго земскаго суда подлежатъ обжалованію въ 4-хъ недѣльный срокъ; по дѣламъ, представляющимъ только исполненіе предписаній другихъ учреждений, жалобы подаются въ эти послѣднія, а по остальнымъ дѣламъ—въ уѣздный судъ, или, гдѣ его нѣтъ, въ нижнюю расправу.—Нѣкоторое сомнѣніе можетъ возбудить ст. 173, посвященная компетенціи верхняго земскаго суда. По смыслу ея, вѣдѣнію этого суда подлежатъ, въ порядкѣ апелляціоннаго производства, уголовныя и гражданскія дѣла дворянъ между собою, затѣмъ тѣ дѣла, гдѣ дворянинъ является отвѣтчикомъ, и частью дѣла разночинцевъ по жалобамъ на суды уѣздные и нижніе земскіе. Сопоставляя ст. 173 съ ст. 233, получаемъ, что нижній земскій судъ оказывается подъ апелляціею суда уѣзднаго, нижней расправы и верхняго земскаго суда. Но тогда возникаетъ вопросъ, какія жалобы на нижній земскій судъ идутъ въ верхній непосредственно? Отвѣтъ, очевидно, можетъ быть одинъ: непосредственно подъ апелляціею верхняго земскаго суда нижній земскій судъ состоитъ въ двухъ случаяхъ: когда онъ исполнялъ его повелѣнія, или по дѣламъ объ укрывательствѣ бѣглыхъ крестьянъ, такъ какъ, на основаніи ст. 229, просителю пре-



доставляется на выборъ судиться по этимъ дѣламъ въ нижнемъ земскомъ судѣ, въ уѣздномъ или въ нижней расправѣ; при этомъ въ законѣ прямо указано, что на дѣйствія нижняго земскаго суда по дѣламъ объ укрывательствѣ бѣглыхъ можно жаловаться въ уѣздный судъ или въ нижнюю расправу, но это не считается апелляціею.

Между тѣмъ въ первоначальной редакціи Учрежденія, судя по рукописи, ст. 173 и 233 не было. Статья же 172 читалась такъ: „Верхнему Земскому Суду подчинены уѣздные суды и нижніе земскіе суды его окружности“. Здѣсь нижніе земскіе суды уравниены съ уѣздными. Въ связи съ этимъ постановленіемъ сперва и апелляція на рѣшенія нижняго земскаго суда допускалась только въ верхній земскій судъ, кромѣ дѣлъ объ укрывательствѣ бѣглыхъ, что и не считалось апелляціею, какъ указано въ ст. 229. Въ позднѣйшей же редакціи, когда выяснился административный характеръ нижняго земскаго суда, въ текстѣ Учрежденія появляется ст. 233, которая подчиняетъ его рѣшительно всѣмъ учрежденіямъ, подчеркивая его чисто исполнительный характеръ. Ясное указаніе, что первоначальная идея этого учрежденія была иная.

Отчасти въ связи съ трехчленнымъ административнымъ дѣленіемъ государства стоятъ тѣ модификаціи, которыя выдержало особое учрежденіе по дѣламъ сиротскимъ и опекунскимъ. Въ окончательной редакціи актъ 1775 г. знаетъ два такихъ учрежденія: дворянскую опеку при уѣздномъ судѣ и городской сиротскій судъ при городскомъ магистратѣ. Но изъ рукописей видно, что далеко не сразу Екатерина нашла имъ мѣсто въ общей системѣ своихъ учрежденій. Въ первой рукописи встрѣчается указаніе на три учрежденія этого рода, соотвѣтственно тремъ сословіямъ: „При каждомъ уѣздномъ или окружномъ судѣ учреждается уѣздный сиротскій судъ, при каждой нижней народной расправѣ народный сиротскій судъ, при каждомъ городскомъ магистратѣ или ратушѣ—городской сиротскій судъ“<sup>1)</sup>. Уѣздный сиротскій судъ въ другихъ мѣстахъ названъ „дворянскимъ“<sup>2)</sup>. Составъ его опредѣляется такъ: предсѣдатель—предводитель дворянства, члены: уѣздный судья и депутатъ отъ дворянства<sup>3)</sup>.

Составъ городского сиротскаго суда слѣдующій: предсѣдатель—городской голова, члены—1 бургомистръ городского магистрата и го-

<sup>1)</sup> Д. Госуд. Арх., р. X, № 32, листъ 150.

<sup>2)</sup> Ibid., листы 116 и 143.

<sup>3)</sup> Ibid., листъ 141.



родской депутатъ <sup>1)</sup>; въ другомъ мѣстѣ городской депутатъ замѣненъ 2 ратманами городского магистрата <sup>2)</sup>.

Народный сиротскій судъ долженъ былъ получить, въ качествѣ председателя, расправнаго судью, а членами—двухъ депутатовъ по выбору селеній <sup>3)</sup>.

Но позднѣе Екатерина измѣнила положеніе и составъ опекунскихъ учрежденій и, отбросивъ мысль объ особомъ сиротскомъ судѣ для крестьянъ, отнесла оба другіе къ учрежденіямъ провинціальнымъ. Дворянскій сиротскій судъ мы находимъ уже при верхнемъ земскомъ судѣ, а городской при губернскомъ магистратѣ. Измѣненъ и составъ ихъ. „Въ дворянскомъ сиротскомъ судѣ, читаемъ въ рукописи, засѣдаетъ погодно уѣздный предводитель дворянства и по одному члену отъ каждаго департамента верхняго земскаго суда“ <sup>4)</sup>. Точно также и въ городскомъ сиротскомъ судѣ председателемъ остался городской голова, а членами явились члены каждаго изъ обоихъ департаментовъ губернскаго магистрата <sup>5)</sup>.

Въ таковомъ видѣ опекунскія учрежденія вошли въ первый чистовой экземпляръ Учрежденія 1775 г., который выше названъ второю рукописью. Только названіе дворянскаго сиротскаго суда измѣнено на „дворянскую опеку“.

Здѣсь они снова подверглись передѣлкѣ. Очевидно, отказавшись уже въ это время отъ мысли объ особой организаціи провинціи, Екатерина нашла, что недостаточно оставить одно опекунское учрежденіе для всего сословія на цѣлую губернію и *volens-nolens* вернулась къ своей первоначальной идеѣ — сдѣлать его учрежденіемъ уѣзднымъ. Дворянскую опеку она отнесла къ уѣздному суду, а городской сиротскій судъ къ городскому магистрату <sup>6)</sup>. Но такъ какъ эта передѣлка была произведена путемъ поправокъ чистового экземпляра, очевидно, второпяхъ, Екатерина не вездѣ исправила текстъ. Этимъ и объясняется противорѣчіе ст. 20 и 209 текста Учрежденія по полному собранію законовъ. По ст. 209 дворянская опека учреждается при верхнемъ земскомъ судѣ, а по смыслу другихъ статей при уѣздномъ. Ясный слѣдъ, что первоначально предполагалась иная

<sup>1)</sup> Д. Госуд. Арх., р. X, № 32, листъ 163.

<sup>2)</sup> Ibid., листъ 193.

<sup>3)</sup> Ibid., листъ 193.

<sup>4)</sup> Ibid., листъ 146.

<sup>5)</sup> Д. Госуд. Арх., р. XVI, № 377.

<sup>6)</sup> Д. Госуд. Арх., р. XVI, № 377.



постановка опеки. Но только разборъ рукописи уясняетъ это противорѣчіе.

Составъ дворянской опеки въ окончательной формѣ, получившей силу закону, приближается къ первоначальной редакціи: предсѣдатель въ обоихъ случаяхъ — уѣздный предводитель, а члены: въ обоихъ случаяхъ уѣздный судья и кромѣ того: первоначально—депутатъ отъ дворянства, а въ официальной версіи—засѣдатели уѣзднаго суда <sup>1)</sup>).

Аналогично опекѣ составъ городского сиротскаго суда по полному собранію законовъ приближается къ первоначальной рукописи: предсѣдатель—городской голова, а члены: по рукописи—бургомистръ городского магистрата и городской депутатъ или 2 ратмана магистрата, а по утвержденному тексту закона: 2 члена городского магистрата и городской староста <sup>2)</sup>).

Такимъ образомъ изъ разбора рукописей Учрежденія о губерніяхъ можно приблизительно возстановить въ главныхъ чертахъ предполагаемую организацію провинціального управленія.

Во главѣ провинціи вице-губернаторъ, съ не вполне отчетливо выясненной компетенціей, какъ предсѣдатель или казеннаго приказа, или верхняго земскаго суда; казенный приказъ, какъ органъ финансоваго управленія. Верхній земскій судъ, губернской магистратъ, верхняя народная расправа <sup>3)</sup>—три судебныхъ учрежденія для cadaго изъ трехъ сословій, въ качествѣ второй инстанціи для судовъ низшихъ. При провинціальныхъ судебныхъ учрежденіяхъ три особыхъ учрежденія по дѣламъ сиротскимъ и опекунскимъ — сиротскіе суды. Всего семь учрежденій для каждой провинціи, судебныхъ и административныхъ.

Вглядываясь ближе въ тотъ матеріаль, который представляютъ собою черновыя рукописи Учрежденія о губерніяхъ, можно уловить въ нихъ нѣкоторыя контуры первоначальнаго плана этого акта.

Исходною точкою его было, повидимому, трехчленное административное дѣленіе всего государства на намѣстничества или губерніи, области или провинціи и уѣзды, параллельно съ городами.

Каждую изъ этихъ единицъ надо было снабдить особыми судебными и административными учрежденіями и одновременно приходилось

<sup>1)</sup> Учр. о губ., ст. 21 и 210.

<sup>2)</sup> Учр. ст. 31 и 294.

<sup>3)</sup> Кстати отмѣтимъ, что первоначально Екатерина называла обѣ расправы „народными“. Лишь исправляя переписанный экземпляръ Учрежденія, она повсюду зачеркнула эпитетъ „народныя“ и сохранила названія „верхняя“ и „нижняя“ расправа.



считаться съ сословнымъ духомъ времени. Отсюда строго сословная система судовъ первой и второй инстанціи, распредѣленныхъ по уѣздамъ, городамъ и провинціямъ. Уѣздные суды и нижнія расправы оказались въ уѣздахъ, городовые магистраты — въ городахъ. Верхніе земскіе суды, верхнія расправы и губернскіе магистраты — въ провинціяхъ. Къ нимъ, послѣ нѣкотораго колебанія, были присоединены особыя опекунскія учрежденія, также строго сословныя: дворянскіе, городовые и народные сиротскіе суды. Въ третьей инстанціи сословное начало исчезаетъ, и для цѣлой губерніи образуются двѣ палаты, раздѣленныя уже не по сословіямъ, а по роду дѣлъ: одна для гражданскихъ дѣлъ, другая для уголовныхъ.

Здѣсь мы имѣемъ продуманную, почти схематическую систему судебныхъ учрежденій.

Далѣе надо было выдѣлить отъ общей администраціи органы финансоваго управленія. Губернія получаетъ казенную палату, провинція—областной казенный приказъ, уѣздъ—уѣздное казначейство.

Затѣмъ надо было организовать общую администрацію, обособивъ ее отъ суда и отъ органовъ спеціального управленія, сохраняя въ то же время въ мѣстности единство и силу власти. Въ городѣ учреждается должность городничаго, въ уѣздѣ—уѣзднаго надзирателя, впоследствии названнаго капитанъ-исправникомъ. Средняя территориальная единица не получаетъ обще-административныхъ учрежденій. Роль областного поручика-правителя остается не выясненной. По одной версіи онъ—предсѣдатель верхняго земскаго суда, по другой — онъ стоитъ во главѣ областного казеннаго приказа. Во всякомъ случаѣ, не видно, чтобы ему предполагалось присвоить положеніе, аналогичное исправнику или городничему. Областного же правленія, въ родѣ губернскаго правленія, провинція не получаетъ. Отъ городничаго и исправника переходъ идетъ прямо къ губернскому правленію, съ всемогущимъ намѣстникомъ во главѣ. На первый взглядъ это какъ бы противорѣчіе. Но если взглянуть внимательнѣе въ актъ 7-го ноября 1775 года, оно можетъ быть до нѣкоторой степени объяснено.

Вся система Учрежденія построена на представленіи о губерніи, какъ единомъ, законченномъ цѣломъ. Во главѣ ея стоитъ губернское правленіе—органъ не столько прямого управленія, сколько единства власти и надзора за всѣми безъ исключенія учрежденіями. Генераль-губернаторъ, по смыслу ст. 94, — стоитъ во главѣ губернскаго правленія, онъ отъ него не отдѣлимъ, а въ числѣ функцій генераль-губернатора законъ перечисляетъ надзоръ за судебными учрежденіями



и исполненіе приговоровъ (ст. 85 и 86). Правда, статьи эти противорѣчатъ идеѣ отдѣленія суда отъ администраціи, которая отчетливо выражена въ ст.ст. 81 и 85, но фактъ тотъ, что права намѣстника въ области судебной не только не умалились въ позднѣйшихъ редакціяхъ, а скорѣе увеличились, свидѣтельствуешь о желаніи законодателя создать изъ этой должности сильную объединяющую власть въ мѣстномъ управленіи.

Характернымъ примѣромъ того, какъ усиливалась власть намѣстника при постепенной выработкѣ текста Учрежденія, служитъ незначительная по внѣшности, но весьма важная по существу приписка нѣсколькихъ словъ въ ст. 86 <sup>1)</sup>. Первоначальная редакція этой статьи обязываетъ намѣстника о всѣхъ случаяхъ пріостановки имъ исполненія судебныхъ приговоровъ доносить исключительно Государю. При пересмотрѣ же текстъ былъ измѣненъ, и установлена обязанность намѣстника доносить о такихъ случаяхъ сенату и лишь въ дѣлахъ, не терпящихъ отлагательства, Государю. Сохранись первоначальная редакція, намѣстники по самому существу дѣла не могли бы слишкомъ часто пользоваться правомъ пріостанавливать судебные приговоры, рискуя вызвать этимъ неудовольствіе монарха. А разъ они по закону обязаны были только доносить объ этомъ сенату, суды ставились всецѣло въ зависимость отъ администраціи.

Другой примѣръ мы имѣемъ въ ст. 91. На основаніи ея, намѣстникъ, пріѣзжая въ столицу, имѣетъ право засѣдать въ сенатѣ, какъ въ общемъ собраніи, такъ и въ тѣхъ департаментахъ, гдѣ слушаются дѣла его губерніи. Опять-таки и эта послѣдняя оговорка внесена Екатериною въ видѣ поправки <sup>2)</sup>. Такимъ образомъ съ очевидностью выступаетъ намѣреніе законодателя дать намѣстнику голосъ въ сенатѣ при рѣшеніи дѣлъ, въ которыхъ онъ заинтересованъ. Невольно вспоминается указъ Петра Великаго объ исключеніи изъ сената президентовъ коллегій: „..... сіе сначала не осмотря учинено, что нынѣ исправить надлежитъ“ <sup>3)</sup>.

Вмѣстѣ съ тѣмъ обѣ поправки очень характерны, какъ доказа-

<sup>1)</sup> Учр. ст. 86 „Если-бъ въ судебномъ мѣстѣ опредѣлено было что несправедливо, то Государевъ Намѣстникъ можетъ оставить исполненіе, и доносить *Сенату, а о времени нетерпящихъ дѣлахъ* и Императорскому Величеству“. Слова, напечатанныя курсивомъ, приписаны рукою Екатерины на переписанномъ экземплярѣ Учрежденія (Д. Госуд. Арх., р. XVI, № 377).

<sup>2)</sup> Д. Госуд. Арх., р. XVI, № 377.

<sup>3)</sup> 12 янв. 1722 г. П. С. З., № 3877.



тельство того, насколько для самой Екатерины была не ясна идея отдѣленія суда отъ администраціи. Желаніе объединить все управленіе крупною территоріальною единицею въ рукахъ одного представителя центральной власти затемнило всѣ остальные идеи, положенныя въ основу реформы.

Всѣ остальные судебныя и иныя учрежденія идутъ, такъ сказать, подъ нимъ. Роль промежуточной территоріальной единицы—провинціи второстепенная, посредствующая; это, насколько можно судить по дошедшимъ до насъ матеріаламъ, средняя инстанція, не имѣющая рѣшающей роли, которая остается на долю губерніи, и потому не нуждающаяся въ органѣ общей администраціи. Въ низшей же единицѣ, въ уѣздѣ и городѣ, администрація поставлена въ подчиненное положеніе — ея роль не объединять и руководить другими учрежденіями, а чисто служебная, исполнительная.

Такимъ образомъ въ планѣ учрежденія была выдержана система: администрація является ея началомъ и концомъ. На вершинѣ она объединяетъ все управленіе мѣстностью въ широкомъ смыслѣ, внизу—она объединяетъ все исполненіе.

Можно оспаривать правильность и цѣлесообразность этого плана съ какой угодно точки зрѣнія, но нельзя отказать ему въ извѣстной системѣ, даже, пожалуй, въ излишней схематичности.

Эта отвлеченная схематичность сказалась сейчасъ же, даже не при первомъ столкновеніи съ дѣйствительностью при введеніи реформы въ жизнь, а уже въ тотъ моментъ, когда началась ближайшая выработка текста самаго акта.

Первоначальная схема при всей ея стройности оказалась неудобной для государства съ столь разнообразными мѣстными особенностями.

Прежде всего отпала мысль объ особой организаціи провинціального управленія <sup>1)</sup>. Средняя территоріальная единица между губерніей и уѣздомъ исчезаетъ, какъ общее правило, сохраняясь факультативно въ видѣ исключенія. Исчезаетъ слѣдомъ за ней и областной казенный приказъ, но среднія судебныя мѣста остаются и, за отсутствіемъ провинціи, попадаютъ въ число губернскихъ учрежденій. Отсюда обиліе судебныхъ мѣстъ въ губернскомъ городѣ, бьющее въ глаза, если при изученіи Учрежденія 1775 г. ограничиваться однимъ официаль-

<sup>1)</sup> Здѣсь, очевидно, сказалось вліяніе новгородскаго губернатора Сиверса, который находилъ излишнимъ и обременительнымъ для казны создавать среднюю территоріальную единицу (Иловайскій, Соч., стр. 543).



нымъ текстомъ этого акта по полному собранію законовъ. Далѣе, не требовалось глубокаго всесторонняго знанія условій русской дѣйствительности, чтобы понять бесполезность повсемѣстнаго введенія особыхъ судовъ для свободныхъ крестьянъ. Къ 1775 г. ихъ оставалось слишкомъ мало, и расправамъ нечего было бы дѣлать въ массѣ уѣздовъ, за отсутствіемъ подсуднаго населенія. Поэтому Екатерина сразу же сдѣлала ихъ учрежденіемъ факультативнымъ.

Въ связи съ отказомъ отъ расправъ, какъ обязательнаго для каждой мѣстности учрежденія, стоитъ отказъ отъ первоначальной идеи особаго народнаго сиротскаго суда. Мотивы здѣсь уловимы труднѣе, такъ какъ судъ этотъ могъ бы, подобно расправамъ, остаться учрежденіемъ факультативнымъ. Быть можетъ, въ этомъ вопросѣ сыграло роль соображеніе, что по дѣламъ объ опекахъ и о наслѣдствѣ крестьяне руководствовались не общими законами, а обычнымъ правомъ и не нуждались въ особомъ учрежденіи по дѣламъ опекунскимъ. Во всякомъ случаѣ, во второй рукописи недостаетъ третьяго звена въ цѣпи сословныхъ опекунскихъ учрежденій.

Такимъ образомъ уже въ самомъ началѣ, только приступивъ къ болѣе детальной разработкѣ задуманнаго акта, Екатерина должна была отступить отъ своего первоначальнаго нѣсколько схематическаго плана.

Дальнѣйшая выработка деталей еще увеличила число такихъ отступленій.

Выше уже было отмѣчено, что вся цѣпь мѣстныхъ учрежденій замыкалась внизу двумя административными органами, имѣвшими чисто исполнительныя функціи: въ городѣ—городничимъ, въ уѣздѣ—надзирателемъ. Но въ то время, какъ должность городничаго, за исключеніемъ сравнительно маловажной перемѣны его первоначальнаго названія „градоначальникъ“ на „городничаго“, не потерпѣла существенныхъ измѣненій, уѣздная администрація далеко не сразу вылилась въ окончательную форму.

Первоначальная идея Екатерины заключалась, повидимому, въ томъ, чтобы во главѣ уѣздной администраціи стояло должностное лицо по назначенію отъ правительства. Поэтому ея уѣздный надзиратель „назначается“ правителемъ, а не выбирается населеніемъ. Въ то же время, вѣроятно, подъ вліяніемъ пожеланій, высказанныхъ въ Комиссіи 1767 г., а отчасти подъ вліяніемъ знакомства съ англійскимъ строемъ мѣстнаго управленія, у ней является иная идея—отдать уѣздную администрацію въ руки дворянства и поставить во главѣ уѣзда смѣ-



шанное административно-судебное учрежденіе. Отсюда замѣна надзирателя земскимъ судьей, по выбору дворянства и созданіе нижняго земскаго суда. Идея эта однако же была не ясна для самой Екатерины, такъ какъ изъ рукописей не видно, въ какую форму должны были отлиться взаимныя отношенія нижняго земскаго судьи и суда. Отчасти можно думать, что судъ предполагалось сдѣлать органомъ надзора надъ земскимъ судьей, но позднѣе оба слились въ одно учрежденіе, сохранивъ названіе суда, а по характеру своему превратившись въ органъ чисто административный, при чемъ земскій судья перемѣнилъ названіе на капитанъ-исправника.

Въ учрежденіи нижняго земскаго суда мы имѣемъ другой характерный образчикъ борьбы отвлеченнаго схематизма съ требованіями дѣйствительности. Логика противоположала нижній земскій судъ верхнему и требовала подчиненія послѣднему перваго. Первоначально, какъ указано выше, Екатерина такъ и сдѣлала. Это было понятно, если бы нижній земскій судъ остался въ дѣйствительности судебнымъ мѣстомъ. Но разъ онъ сдѣлался судомъ только по названію, а на дѣлѣ превратился въ чисто административное учрежденіе, нельзя было оставить его въ исключительномъ подчиненіи одному изъ сословныхъ судовъ второй инстанціи. Кромѣ того, разъ отпала особая организація провинціи, и суды второй инстанціи перешли въ разрядъ учреждений губернскихъ, было бы и непрактично отдалять апелляціонную инстанцію, перенося ее въ губернскій городъ. Поэтому въ окончательной редакціи нижній земскій судъ, разъ онъ дѣйствуетъ въ качествѣ самостоятельнаго учрежденія, состоитъ подъ апелляціею уѣзднаго суда и нижней расправы.

Въ итогѣ первоначальный планъ учрежденія потерпѣлъ рядъ сильныхъ измѣненій, въ ущербъ отвлеченному схематизму, такъ что въ официальной редакціи акта почти невозможно уловить систему мѣстныхъ учреждений, задуманную Екатериной, не говоря уже о противорѣчіяхъ между отдѣльными статьями закона, совершенно не объяснимыхъ безъ знакомства съ рукописями.

Въ то же время рукописный матеріалъ, относящійся къ Учрежденію 1775 г., даетъ возможность отмѣтить другую, въ высшей степени характерную черту—почти безграничную вѣру въ силу механической организаціи учреждений. Съ какимъ тщаніемъ, послѣ сколькихъ колебаній устанавливался составъ почти cadaго изъ нихъ! Приведенный выше примѣръ губернскаго магистрата является далеко не единственнымъ. Составъ едва ли не cadaго изъ многочисленныхъ присутствен-



ныхъ мѣстъ переживалъ въ большей или меньшей степени тѣ же модификаціи, прежде чѣмъ получилъ официальную санкцію. Эта черта тѣмъ болѣе бросается въ глаза, что совершенно не видно большею частью мотивовъ, заставлявшихъ мѣнять составъ учреждений. Комбинаціи цифръ не поддаются анализу. Между тѣмъ, рядомъ со статьями, посвященными составу учреждений и подвергавшимися неоднократнымъ передѣлкамъ, статьи, опредѣляющія ихъ компетенцію, и въ особенности правила дѣятельности, сразу написаны почти на-бѣло. Естественно напрашивается выводъ, что авторъ весь центръ тяжести работы видѣлъ именно въ болѣе или менѣе удачномъ подборѣ состава учреждений. Положеніе членовъ присутственныхъ мѣстъ, ихъ права, функціи, все это казалось второстепеннымъ. На первый планъ выдвигается вопросъ, изъ кого будетъ состоять данное учреждение? Въ этомъ вопросѣ Екатерина шла въ уровень съ вѣкомъ, предвосхищая до нѣкоторой степени идеи позднѣйшихъ представителей механической теоріи государства, но во всякомъ случаѣ, черта эта очень характерна, какъ подтвержденіе вліянія на нее и во второмъ періодѣ „легисломаніи“ идей западно-европейской политической доктрины.

**Владиміръ Григорьевъ.**







