



Это цифровая копия книги, хранящейся для потомков на библиотечных полках, прежде чем ее отсканировали сотрудники компании Google в рамках проекта, цель которого - сделать книги со всего мира доступными через Интернет.

Прошло достаточно много времени для того, чтобы срок действия авторских прав на эту книгу истек, и она перешла в свободный доступ. Книга переходит в свободный доступ, если на нее не были отданы авторские права или срок действия авторских прав истек. Переход книги в свободный доступ в разных странах осуществляется по-разному. Книги, перешедшие в свободный доступ, это наш ключ к прошлому, к богатствам истории и культуры, а также к знаниям, которые часто трудно найти.

В этом файле сохранятся все пометки, примечания и другие записи, существующие в оригинальном издании, как минимум о том долгом пути, который книга прошла от издателя до библиотеки и в конечном итоге до Вас.

Правила использования

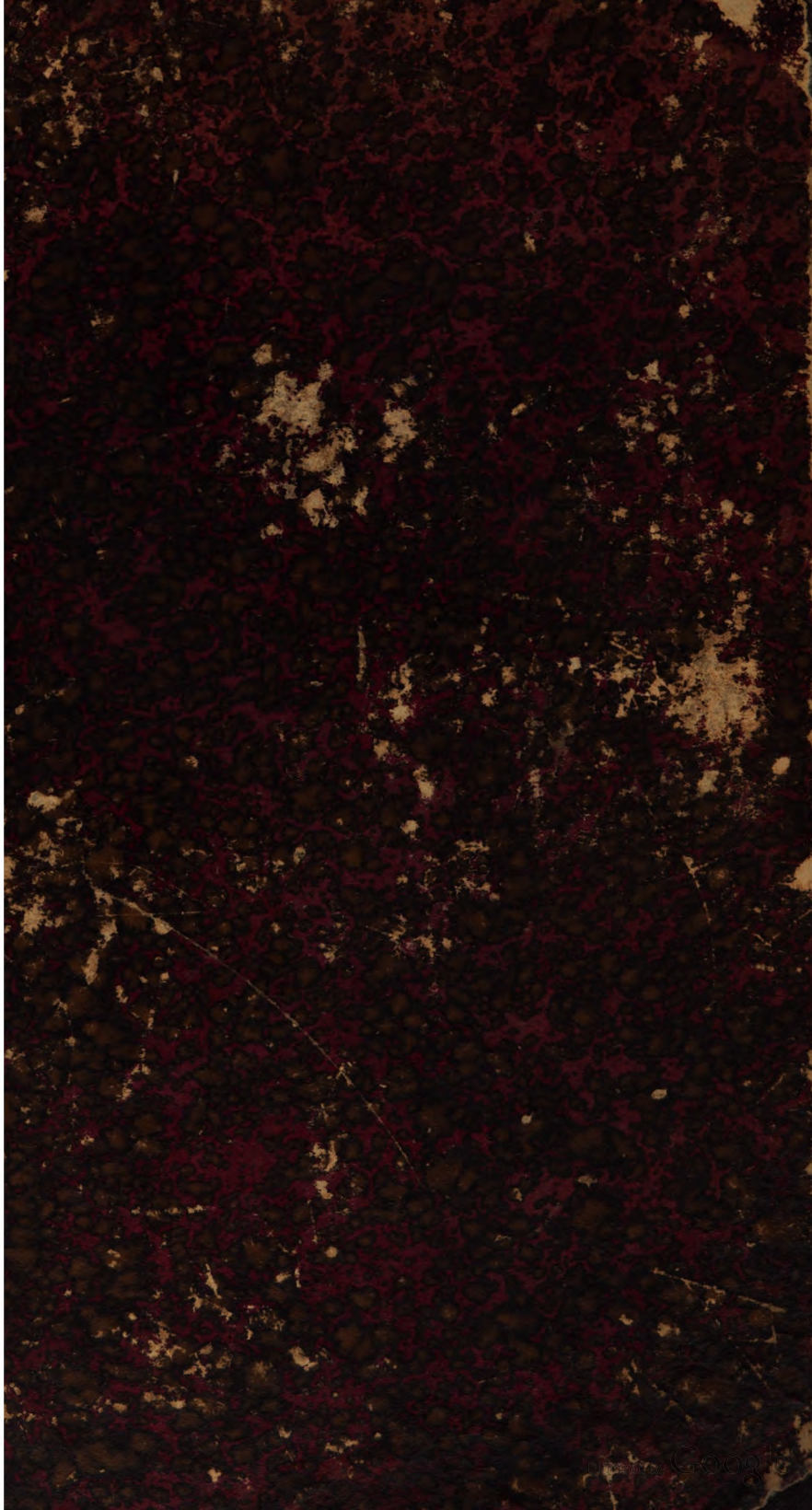
Компания Google гордится тем, что сотрудничает с библиотеками, чтобы перевести книги, перешедшие в свободный доступ, в цифровой формат и сделать их широкодоступными. Книги, перешедшие в свободный доступ, принадлежат обществу, а мы лишь хранители этого достояния. Тем не менее, эти книги достаточно дорого стоят, поэтому, чтобы и в дальнейшем предоставлять этот ресурс, мы предприняли некоторые действия, предотвращающие коммерческое использование книг, в том числе установив технические ограничения на автоматические запросы.

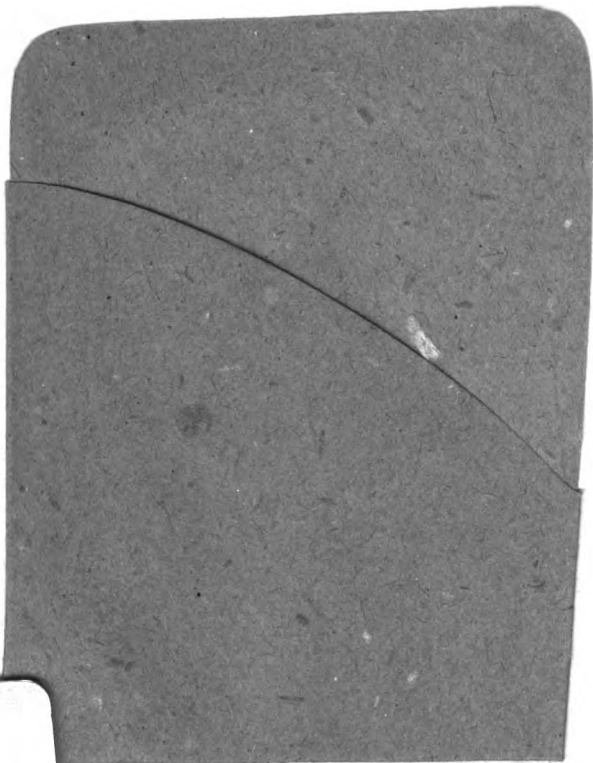
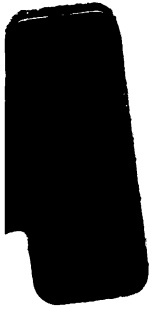
Мы также просим Вас о следующем.

- Не используйте файлы в коммерческих целях.
Мы разработали программу Поиск книг Google для всех пользователей, поэтому используйте эти файлы только в личных, некоммерческих целях.
- Не отправляйте автоматические запросы.
Не отправляйте в систему Google автоматические запросы любого вида. Если Вы занимаетесь изучением систем машинного перевода, оптического распознавания символов или других областей, где доступ к большому количеству текста может оказаться полезным, свяжитесь с нами. Для этих целей мы рекомендуем использовать материалы, перешедшие в свободный доступ.
- Не удаляйте атрибуты Google.
В каждом файле есть "водяной знак" Google. Он позволяет пользователям узнать об этом проекте и помогает им найти дополнительные материалы при помощи программы Поиск книг Google. Не удаляйте его.
- Делайте это законно.
Независимо от того, что Вы используете, не забудьте проверить законность своих действий, за которые Вы несете полную ответственность. Не думайте, что если книга перешла в свободный доступ в США, то ее на этом основании могут использовать читатели из других стран. Условия для перехода книги в свободный доступ в разных странах различны, поэтому нет единых правил, позволяющих определить, можно ли в определенном случае использовать определенную книгу. Не думайте, что если книга появилась в Поиске книг Google, то ее можно использовать как угодно и где угодно. Наказание за нарушение авторских прав может быть очень серьезным.

О программе Поиск книг Google

Миссия Google состоит в том, чтобы организовать мировую информацию и сделать ее всесторонне доступной и полезной. Программа Поиск книг Google помогает пользователям найти книги со всего мира, а авторам и издателям - новых читателей. Полнотекстовый поиск по этой книге можно выполнить на странице <http://books.google.com/>







STANFORD UNIVERSITY LIBRARY

15

№ 26.



6710

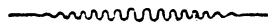
ВЫСШАЯ

АДМИНИСТРАЦІЯ РОССІИ XVIII СТ.

И

ГЕНЕРАЛЬ-ПРОКУРОРЫ.

Соч. А. Градовскаго.



15

С. Петербургъ.

Типографія Ивана Бочарова, Мойка № 26.

1866.

Воз.

Градovsky, A. D.

Вышая

АДМИНИСТРАЦІЯ РОССІИ XVIII СТ.

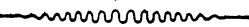
и

ГЕНЕРАЛЬ-ПРОКУРОРЫ.

Соч. А. Градовскаго.

«Хорошее умствование есть идеальное сопоставление фактовъ и ихъ воспроизведеііе въ умѣ въ порядкѣ ихъ дѣйствительной послѣдовательности.»

Г. Г. Льюисъ.



С. Петербургъ.

Типографія Ивана Бочкарева, Мойка № 26.

1866.

6726

JN6524

G73

Печатать позволяется по определению юридического факультета Императорскаго С.Петербургскаго Университета. Сентября 4-го дня 1866 года.

Деканъ *Ивантій Ивановскій*.



183925

Оглавлѣніе.

	Стр.
Введеніе	V — XVI
I. Матеріалы для реформы Петра I	1
II. Первое время реформъ	70
III. Довершеніе преобразованій и генераль-прокуроръ	108
IV. Верховный тайный совѣтъ и кабинетъ	136
V. Возстановленіе сената и ген.-прок. до реформъ Екаторины II.	166
VI. Эпоха реформъ, до учрежденія министерствъ	200
VII. <u>Учрежденіе министерствъ. Заключеніе</u>	264
VIII. Положенія	285

Введение.

Подъ именемъ реформы Петра I въ нашей юридической и исторической литературѣ разумѣется та эпоха, когда самодержавный преобразователь принялъ рѣшительное намѣреніе ввести Россію въ сферу Европейскихъ государствъ и для того рѣшился дать ей Европейское образованіе и организацію. Съ этой точки зрѣнія нѣтъ ничего легче, какъ написать изслѣдованіе объ учрежденіяхъ XVIII ст. Стоитъ только сказать что старая Россія отжила своё, что она представляла реформатору инертную и безобразную массу, что духъ, форма, жизнь нашихъ учреждений даны намъ Западомъ, при помощи сильной руки Великаго Петра и что должно, слѣдовательно, ограничиться изученіемъ одной мысли законодателя, какъ она выразилась въ его уставахъ. Какъ ни заманчива такая программа сочиненія, такой ученый приѣмъ, но врядъ ли они соотвѣтствуютъ идеѣ истиннаго историко-юридическаго труда. Объявляя что старая Россія осталась не причемъ во всей исторіи XVIII вѣка и во всей реформѣ Петра, мы тѣмъ самымъ лишаемъ себя возможности прослѣдить связь нашихъ учреждений, нашей современной администраціи съ административною жизнью Москвы, а между тѣмъ только этимъ путемъ можно рѣшить вопросъ, на сколько въ самомъ дѣлѣ Петръ отрѣшился отъ старой Россіи. Далѣе, въ исторической жизни учреждений, оставшихся послѣ него происходило много явленій, которыя навсегда останутся непонятными, если изслѣдователь не увидитъ въ нихъ яркихъ проблесковъ началъ стараго управленія. Гдѣ начинается и гдѣ кон-

чается старая Россія? гдѣ иностранныя начала, образовавшія наше отечество, и гдѣ старыя понятія, уступившія имъ мѣсто? Почему нѣкоторыя учрежденія преобразователя исчезли при немъ, хотя они крѣпко лежали въ основѣ государственной жизни другихъ народовъ, между тѣмъ какъ другія нововведенія, скопированныя съ совершенно случайныхъ явленій шведскихъ государственныхъ учреждений, остались у насъ на долго? Не значить ли это что одни попали на дѣйствительно живую сторону нашей народной жизни, что подъ чуждыми формами и названіями продолжало жить и развиваться что то, давно пустившее у насъ корни, хотя въ грубой формѣ. Всѣ эти вопросы неволью представились мнѣ, когда я началъ изучать XVIII ст., наполненное дѣятельностію такихъ двухъ законодателей, какъ Петръ и Екатерина II. Часто, рассматривая дѣятельность, повидимому, совершенно новыхъ учреждений, я наталкивался на такія начала, которыя говорили мнѣ о совершенно другой эпохѣ и отъ мысли законодателя, на первый взглядъ заключенной въ иностранную форму, переносили наблюдателя въ самый центръ народной жизни, съ его вѣковыми убѣжденіями и предразсудками; изъ подъ института, прикрытаго какимъ нибудь иностраннымъ именемъ, вдругъ ключемъ пробивалась административная жизнь цѣлой минувшей эпохи. Это обстоятельство заставило меня не только искать въ XVIII столѣтіи зародышъ современныхъ учреждений, но и слѣдить за судьбою старорусскихъ началъ въ чуждыхъ, по видимому, для насъ учрежденіяхъ. И, странное дѣло! Вымирали и исчезали разныя учрежденія, съ ихъ иностранными формами и именами, а элементы нашей старой общественности неуклонно идутъ, развиваются, тѣсно примыкають къ важнѣйшимъ изъ переживаемыхъ нами реформъ. Сначала я думалъ изучить администрацію Россіи въ теченіи всего этого столѣтія, но подобный трудъ оказался слишкомъ обширнымъ. Тогда я началъ искать между массой институтовъ такой, которымъ бы характеризовалось вся система тогдашней администра-

ціи и невольно остановился на любопытномъ учрежденіи генераль-прокуроровъ. Огромное значеніе этой должности для всей администраціи XVIII вѣка, связь ея съ важнѣйшими учрежденіями этой эпохи и особенно съ правительствующимъ сенатомъ, довѣріе къ нимъ нашихъ лучшихъ монарховъ, достаточно объясняютъ этотъ выборъ; конечно, и здѣсь я не думалъ написать что нибудь законченное, истинно ученое. Собрать матеріалы, имѣющіяся пока подъ руками, расположить ихъ въ извѣстномъ порядкѣ, осмыслить нѣкоторыми обобщеніями — вотъ все, что составляло цѣль настоящаго труда. Она будетъ достигнута, если вызоветъ нѣсколько новыхъ матеріаловъ, въ массѣ лежащихъ напр. старомъ архивѣ государственныхъ дѣлъ, гдѣ находится вся переписка генераль-прокуроровъ, и особенно нѣсколько болѣе полныхъ изслѣдованій по этому любопытному вопросу. Я чувствовалъ недостаточность матеріаловъ и недостатки научной разработки многихъ учрежденій XVIII вѣка. Быть можетъ и эта неясность и этотъ недостатокъ матеріаловъ ярко выступаютъ въ моемъ разсужденіи, но вопросъ казался мнѣ слишкомъ любопытнымъ и я рѣшился изучить его съ тѣми средствами, какія нашелъ подъ руками, по словамъ великаго оратора: *quoniam non potest id fieri quod vis, id velis quod possis*. Теперь же я позволю себѣ остановиться нѣсколько на приемахъ, которымъ я намѣренъ слѣдовать въ моемъ трудѣ.

Ученому въ западной Еврпѣ не составляетъ особеннаго труда ограничить предметъ своего изслѣдованія тѣми предѣлами, которыя, въ строгомъ смыслѣ, нужны для его обыкновенно спеціальнаго, изслѣдованія. Это понятно; какъ ни говорить о хаосѣ, царствующемъ будто бы въ области государственныхъ наукъ, но смѣло можно сказать, что ни одинъ, сколько нибудь важный вопросъ не остался въ сторонѣ отъ пытливаго изслѣдованія не одного, а нѣсколькихъ ученыхъ. Смыслъ cadaго института по отношенію къ другимъ учрежденіямъ выясненъ на столько, что изслѣдователю, взявшему его предметомъ своего разсужденія, не

зачѣмъ вторгаться въ чуждые ему вопросы. Далѣе, общая система права дѣйствующаго и историческаго разъяснены наукою настолько, что государствовѣду, говорящему о самыхъ спеціальныхъ вопросахъ, не зачѣмъ углубляться въ разъясненіе другихъ, связанныхъ съ нимъ вопросовъ: ихъ уже разработали другіе; для него достаточно ограничиться намекомъ на два три начала, двѣ три теоріи, давно ставшія достояніемъ науки. Совершенно другое представляетъ наша государственная наука. Если изслѣдователь, а особенно начинающій, возьметъ какое нибудь учрежденіе — онъ будетъ поставленъ въ затруднительное положеніе. Онъ не сомнѣвается что учрежденіе это тѣсно связано съ другими, что они вмѣстѣ служили одной государственной цѣли, что оно продуктъ одной и той же мысли въ ея послѣдовательномъ развитіи — но какъ найти эту связь, какъ показать соотношеніе этихъ учрежденій, когда сама наука не отвела еще каждому изъ нихъ надлежащаго мѣста въ общей системѣ законодательства? Какъ говорить о генераль-прокурорахъ, когда государственное право не разъяснило еще какъ слѣдуетъ, ни вопроса о коллегіяхъ, ни системы надзора по русскому праву вообще, ни самаго вопроса о сенатѣ, да и самая реформа Петра не совсѣмъ ясно представляется уму учащихся и ученыхъ. Русскому историку-юристу нельзя ограничиться одною подробностію административной картины; она еще такъ слабо и часто такъ невѣрно представляется уму читателя, что вмѣстѣ съ возможно яркою подробностію, долженъ являться хотя слабый очеркъ всего зданія нашей администраціи, иначе роль и смыслъ этой подробности, этого отдѣльнаго института, отношеніе его къ другимъ частямъ государственнаго механизма, навсегда останутся непонятными. На этомъ основаніи, избирая совершенно спеціальныи предметъ для моего изслѣдованія, я невольно долженъ войти въ разсмотрѣніи нѣкоторыхъ вопросовъ, которые, въ сущности, имѣютъ лишь отдаленную связь съ учрежденіемъ генераль-прокуроровъ, и, въ тоже время, представить небольшую характеристику всей административной реформы Петра Великаго.

По отношенію къ самой должности генераль-прокурора это необходимо было сдѣлать еще по другому обстоятельству. Должности этой суждено было играть громадную, можно сказать, первенствующую роль въ администраціи XVIII стол. Каждая часть государственнаго механизма чувствовала на себѣ его неотразимое вліяніе. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, нельзя назвать генераль прокурора отдѣльною, самобытною должностію. Стоитъ только вспомнить, что имъ пришлось дѣйствовать именно въ ту эпоху, когда правительство наше сзнало превосходство коллегіальнаго начала предъ всѣми другими; послѣднія 12-ть лѣтъ преобразованій Петра направлены къ тому, что бы провести это начало сверху и снизу — насквозь. Слѣдовательно личное, приказное начало, представителемъ котораго является генераль прокуроръ не могло имѣть особеннаго значенія среди прочно постановленныхъ коллегіальныхъ учреждений. Онъ самъ былъ прикрѣпленъ къ вѣщцу петровскихъ идей, къ сенату, высшему правительственному мѣсту Россіи. Если вліяніе генераль прокуроровъ несомнѣнно, то съ другой стороны несомнѣнно и то, что оно должно было выражаться чрезъ сенатъ. Судьба ихъ тѣсно связана. Сила сената въ то же время могущество генераль прокурора; паденіе генераль прокурора несомнѣнно указываетъ на упадокъ власти сената. Причины этого явленія разъяснены въ разсужденіи, но теперь достаточно указать на этотъ фактъ въ доказательство того, что, независимо отъ вышеизложенныхъ причинъ, — учрежденіе генераль прокуроровъ можетъ быть понято только въ связи съ учрежденіемъ сената.

Если нѣтъ, такимъ образомъ, возможности отдѣлать рѣзко одно учрежденіе отъ другаго¹⁾ не подлежитъ сомнѣнію и то, что расположеніе историческаго матеріала, дѣле-

¹⁾ Покрайней мѣрѣ при настоящемъ положеніи науки русскаго государственнаго права: можетъ быть въ послѣдствіи большее обиліе матеріаловъ и большее количество ученыхъ изслѣдованій и дадутъ возможность изслѣдовать одно учрежденіе безъ другаго.

ніе предполагаемой исторіи на періоды, должно произойти на основаніи тѣхъ исходныхъ точекъ, которыя составляютъ эпоху въ общей исторіи русскаго законодательства.

Каждому знакомы эти эпохи; каждый, излагая ходъ нашихъ реформъ, останавливается на именахъ Петра I и Екатерины II. Имѣютъ ли эти двѣ поворотныя точки нашей политической исторіи такое же значеніе и для излагаемаго нами предмета?

Вся исторія русскаго государственнаго устройства отъ Петра I до императора Александра II, съ котораго, по справедливости должно начать совершенно новую эпоху, распадается на три періода, по числу различныхъ системъ управленія, смѣнявшихъ одну другую, подъ вліяніемъ разнообразнаго наплыва иностранныхъ идей и дѣйствительныхъ потребностей народной жизни. Строго централизованная система Петра I, съ его приписными губерніями, приписными сословіями, сосредоточеніемъ въ каждомъ вѣдомствѣ власти исполнительной, судебной и отчасти законодательной, широкою дѣятельностію государства для государства, смѣняется законодательствомъ Екатерины, съ ея губерніями, куда мало по малу переносится государственная жизнь, съ постепеннымъ освобожденіемъ сословій, господствомъ теоріи раздѣленіе властей, принявшей у насъ такую своеобразную форму, для того чтобы, въ свою очередь, уступить предъ наплывомъ французскихъ идей и учрежденіями временъ Наполеона I.

Всматриваясь въ этотъ ходъ постепеннаго преобразованія нашей администраціи съ одной, и судьбу генераль-прокуроровъ съ сенатомъ съ другой стороны, нельзя не прийти къ тому заключенію, что каждая изъ этихъ эпохъ имѣла значительное вліяніе на роль и самую форму этихъ учреждений. Въ самомъ дѣлѣ, должно существовать огромное различіе между генераль-прокуроромъ временъ управительнаго сената, когда собраніе это являлось средоточіемъ суда, администраціи, законодательной дѣятельности, затѣмъ тою эпохою, когда, подъ вліяніемъ принципа раз-

дѣленія властей, началась эманципация суда отъ администраціи, отъ законодательныхъ мѣстъ, когда самый сенатъ начинаетъ выдѣляться какъ чисто судебное мѣсто, а генераль-прокурору, для сохраненія своего прежняго вліянія, не оставалось ничего больше, какъ соединять въ своемъ лицѣ наибольшее количество приказныхъ должностей, значеніе которыхъ уже тогда подготовляетъ эпоху Александра I. Наконецъ, что должно было произойти съ этою должностію, когда все высшее управленіе распалось на вѣдомства, сгруппированныя по роду дѣлъ? Не выдѣлится-ли генераль-прокуроръ, только какъ представитель сената, ставшаго суднымъ мѣстомъ, т. е. какъ министр юстиціи? Дальнѣйшее изложеніе, надѣюсь, еще больше утвердитъ эту связь между историческимъ развитіемъ должности генераль-прокурора и тремя важнѣйшими эпохами нашего законодательства, до Императора Александра II. Въ настоящее же время, сказаннаго достаточно для объясненія, почему въ трудѣ нашемъ историческій матеріалъ расположенъ по этимъ рубрикамъ. Затѣмъ остаются тѣ частныя измѣненія, колебанія, внесившія новыхъ началъ, но дававшія просторъ представителямъ старыхъ, только что побѣжденныхъ принциповъ, или дававшія перевѣсъ одному элементу надъ другимъ, въ ущербъ порядку и справедливости. Таковы времена Петра II, Анны, правительницы Анны Леопольдовны, Петра III. Борьба военнаго элемента съ гражданскимъ, старыхъ русскихъ началъ съ новыми, внесенными Петромъ I, коллегіальнаго управленія съ единоличнымъ, лицъ съ мѣстами, закона съ благосклонностію — все это не осталось безъ вліянія, весьма замѣтнаго, на судьбу сената, во всей его совокупности. Изученіе подобныхъ минутъ въ исторіи представляетъ высокій интересъ. Если въ учрежденіяхъ Петра, Екатерины II, Александра I, мы останавливаемся предъ строгою системою, глубиной и единствомъ мыслей, эпохи Анны и Бирона открываютъ намъ жизнь этихъ глубокообдуманныхъ учреждений, когда могу-

щественная рука, вводившая и охранявшая ихъ, устранена, и различнымъ элементамъ едва сложившейся общественности предоставленъ широкій просторъ, когда лица и мѣста дѣлать добычу, стараются захватить долю власти, оставшейся безъ употребленія послѣ великихъ законодателей и стремятся повалить то, что при нихъ было слишкомъ, по ихъ мнѣнью, прочно и сильно. Конечно, эти эпохи не представляютъ ничего самостоятельнаго. Общество, выходя изъ нихъ, не приобретаетъ ничего, кромѣ горькаго опыта, который, къ тому же, иногда оказывается бесполезнымъ и потери силъ, которыхъ часто не умѣетъ возвратить. Оно или спѣшитъ возвратиться къ старымъ, утраченнымъ учрежденіямъ, какъ послѣ смерти Анны Ивановны и паденія Миниха, или стремится къ реформамъ, какъ при воцареніи Александра I. Нѣтъ великаго начала характеризующаго такое время. Нѣтъ тамъ ни наказа, ни учрежденія о губерніяхъ, ни генеральнаго регламента, ни многочисленныхъ указовъ объ организаціи сената, ни учрежденія министерствъ, нѣтъ ничего, внесеннаго въ жизнь новою дѣятельностію. Одно, что останавливаетъ на себѣ вниманіе, это наслѣдіе стараго общества, не установившіяся элементы новаго, все это безъ всякой особенной связи, все это въ борьбѣ нестройной, въ борьбѣ на удачу; такъ, подлѣ эпохи Петра I, группируется время Екатерины I и Петра II, такъ и дышащее семибоярщиной стараго времени; время Анны, когда роль бояръ выпала на долю иностранныхъ любимцевъ, время правительницы, когда надъ всѣмъ возвышается и во всемъ выражается дѣятельность фельдмаршала Миниха. Судьба учреждений въ такія времена чрезвычайно любопытна; если не мысль законодателя, то общество, самые государственные люди со всѣми ихъ страстями и слабостями, даютъ изслѣдователю богатый матеріалъ, служатъ орудіемъ для лучшей критики устойчивости тѣхъ учреждений, которыя юристъ только что имѣлъ случай изучить въ законодательномъ актѣ минувшей эпохи.

Таковы, слѣдовательно, пункты на которыхъ необходимо

будетъ остановиться при изученіи должности генераль-прокуроровъ, въ ея историческомъ развитіи. Время Петра I, когда въ законодательствѣ выяснилось значеніе, а подъ вліяніемъ перваго генераль-прокурора сложился типъ этой должности. Царствованіе Елисаветы Петровны, когда сенату и генераль-прокурору, въ теченіи довольно долгаго періода времени, дана была возможность дѣйствовать по мысли великаго законодателя; реформы Екатерины II, когда начинаетъ выдѣляться значеніе генераль-прокурора, какъ могущественнаго органа исполнительной власти и начинается постепенное отпаданіе его отъ сената, приобретающаго мало по малу значеніе преимущественно судебного мѣста. Учрежденія Александра I, когда, съ введеніемъ министерствъ, падаетъ значеніе генераль-прокуроровъ и они превращаются въ министровъ юстиціи, сохраняя лишь слабый оттѣнокъ ихъ прежняго преобладающаго значенія. Этимъ моментомъ и должно окончиться настоящее разсужденіе; съ учрежденіемъ министерствъ, русская администрація перешла на совершенно другую почву, развивается на другихъ началахъ, гдѣ небыло уже мѣста истинному представителю прошедшей эпохи—генераль-прокурору; 1810 г., т. е. время изданія втораго учрежденія министерствъ, есть послѣдній предѣлъ паденія этой должности, послѣ котораго она уже не является съ прежнимъ значеніемъ.

Между этими главными моментами лежатъ краткіе промежутки времени, когда учрежденіе это получило нѣсколько иной характеръ. Обойти ихъ нѣтъ возможности, какъ ни мало имѣютъ они, на первый взглядъ, связи съ должностію генераль-прокуроровъ. Напримѣръ извѣстно, что было время, когда они фактически не существовали и это продолжалось довольно долго — именно съ 1726—1730 и потомъ съ 1731—1741, слѣдовательно, почти 15-ть лѣтъ. Но, не понявши смысла этой эпохи, не зная ея подробностей и тайныхъ пружинъ, нельзя понять, какъ слѣдуетъ, роли этихъ блюстителей закона, ни причинъ,

почему они не были уничтожены въ совершенно аналогическихъ обстоятельствахъ, напр. въ царствованіе императора Павла. На этомъ основаніи, я намѣренъ разсмотрѣть и эпоху, не знавшую генераль-прокуроровъ. Правда ихъ небыло, но оставался сенатъ и картина сената, лишеннаго своего представителя, можетъ послужить къ разъясненію того, что такое былъ самъ этотъ представитель, какія начала воплощались въ этой важной должности. Такой отрицательный путь весьма полезенъ въ наукѣ русскаго государственнаго права, гдѣ прямое и положительное толкованіе догмы законодательства представляетъ многія важныя неудобства, по причинѣ полной необработанности относящихся сюда матеріаловъ.

Матеріалы эти, кромѣ своей необработанности, поражаютъ еще своею скудностію. Масса документовъ, которые могли бы пролить яркій свѣтъ на роль и дѣятельность изучаемаго нами учрежденія, лежатъ еще въ архивахъ, нуждаются въ собирателяхъ опытныхъ и, во всякомъ случаѣ, болѣе разборчивыхъ, чѣмъ г. Ивановъ, который въ своихъ біографіяхъ генераль-прокуроровъ ¹⁾, обладая массой драгоценныхъ, не изданныхъ матеріаловъ, выпустилъ въ свѣтъ только тѣ, которые безъ того извѣстны всѣмъ, по полному собранію законовъ.

Главнѣйшіе источники, которыми я пользовался для настоящаго труда, конечно заключались въ полномъ собраніи законовъ. Имѣя въ виду представить изданные матеріалы въ систематической формѣ и съ нѣкоторой критической оцѣнкой, я невольно долженъ былъ прежде всего остановиться на томъ что уже есть. А есть у насъ, благодаря дѣятельности почтенныхъ московскихъ издателей, многіе, весьма драгоценные документы. Такъ, напр., чтеніе любителей исторіи и др. Рос. заключаютъ въ себѣ такія вещи, какъ протоколы верховнаго тайнаго совѣта, секретнѣйшее наставленіе князю Вяземскому, записка объ Арте-

¹⁾ Журналъ Мин. Юст. 1863 и 1864 г.

мія Волынскомъ, нѣсколько записокъ о должности сената, представленныхъ Императору Александру I, записки Храповицкаго и т. д. Затѣмъ, Русскій Архивъ заключаетъ въ себѣ множество матеріаловъ, относящихся до царствованія Императора Петра I и Екатерины II. Архивъ г. Калачева познакомилъ насъ со взглядами на русскую администрацію такихъ дѣятелей какъ графъ Сперанскій ¹⁾. Кромѣ этихъ изданій, я пользовался еще слѣдующими матеріалами:

Голикова, «Дѣянія Петра Великаго», изд. 1785 г., Гагемейстера, «О Законахъ Петра I», пом. въ жур. М. Н. П., за 1836 г., Миниха, «Ebauche pour donner une idée du gouvernement de l'Empire de la Russie», Copenhag. 1770 г. Весьма любопытный документъ, хотя требуетъ большой осторожности при пользованіи. Магазинъ Бюшинга XXII тома. Дневникъ Каммеръ-Юнкера Берхгольца, перев. г. Аммона. Наука и Литература при Петрѣ I, г. Пекарскаго. Leibnitz und Peter der Grosse, von Posselt, Г. Туманскаго «Записки, относящіяся до царствованія Петра I». Peter von Haven «Reise in Russland». Устрялова «Исторія Петра I» Вейдемейера «Дворъ и замѣчательные люди во 2-й половинѣ XVIII стол.» Письма Леди Рондо. Chantreau «Voyage philosophique, politique et littéraire, fait en Russie pendant les années 1788 et 1789». W. Сохе «Reise durch Polen, Russland, etc. 1785 г. нѣм. изд. La Mattray «Voyages». Къ Россіи относится т. II-й. «Reisen und merkwürdige Nachrichten zweier Neufranken, напечат. по нѣм. въ 1797 г. Путешествіе Marchall'я въ 1768, 1769 и 1770 г. Путеш. Dechiseaux въ 1727 г. Записки Статсъ-Секретарей Грибовскаго и Храповицкаго о Екатеринѣ II. Жизнь Шаховскаго, соч. Радищева. Маркизь де-ла-Шетарди, соч. академика Пекарскаго. Другіе источники будутъ указаны въ самомъ разсужденіи.

Къ числу этихъ сырыхъ матеріаловъ, къ сожалѣнію,

¹⁾ См. статью о госуд. установленіяхъ, пом. въ Архивѣ, за 1859 г., кн. 3.

мало можно прибавить законченныхъ трудовъ по русскому праву. Хотя есть нѣсколько монографій, но они или относятся болѣе къ мѣстному управленію — таковы областныя учрежденія Россіи XVII в. г. Чичерина, о намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ, г. Андреевскаго, «Губернія», г. Лохвицкаго; или затрогиваютъ одну лишь сторону высшей администраціи, именно судъ, и то до учрежденія о губерніяхъ, какъ «исторія судебныхъ инстанцій», г. Дмитриева и основныя начала Русскаго судоустройства и гражданскаго судопроизводства г. Кавелина, или, наконецъ, останавливаются на эпохѣ Петра I, какъ сочиненіе г. Неволіна «объ образованіи управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра Великаго», пом. въ 6-мъ томѣ его сочиненій. Конечно, всѣ названныя сочиненія разъясняютъ много частныхъ вопросовъ, особенно когда дѣло идетъ о временахъ, не знавшихъ рѣзкаго отличія мѣстной отъ центральной власти. Но затѣмъ вопросъ о центральныхъ учрежденіяхъ Россіи въ теченіи XVIII ст., во всей его совокупности, все еще ждетъ изслѣдователей. Поле обширное, матеріалы нетронуты, вопросы не разъяснены.....



Матеріалы для реформы Петра I.

Въ Русскомъ обществѣ XVII ст. можно уже замѣтить всѣ элементы, изъ которыхъ въ послѣдствіи сложилось Петровское государство. Дѣятельность московскихъ Царей подготовляетъ обширныя средства для преобразователя и въ то же время опредѣляетъ способъ, которымъ онъ будетъ проводить свою реформу. Первое, что поражаетъ при изученіи стараго государственнаго быта и особенно центрального московскаго управленія, это сложившійся почти классъ исключительно служилыхъ людей, т. е. такой классъ, который безповоротно былъ приписанъ къ Государеву дѣлу и не зналъ другихъ интересовъ кромѣ службы; мало того — самое существованіе его было немислимо безъ идеи службы. Въ Москвѣ это замѣтнѣе всего потому, что здѣсь въ особенности сосредоточивалась дѣятельность служилаго сословія, да и самое это сословіе, такъ что напрасно было бы искать слѣдовъ его дѣятельности и изучать его характеръ внѣ Москвы или порученій, даваемыхъ изъ Москвы. Три царствованія, непосредственно предшествовавшія Петру, сдѣлали и закрѣпили это трудное дѣло. Много различныхъ системъ управленія испытала Россія, съ тѣхъ поръ какъ въ ней появились первые зародыши государства) и много перемѣнъ произошло въ самомъ сословіи, въ рукахъ котораго находилось государственное дѣло. Еще древняя Россія знала классъ, исключительно преданный службѣ, и отличала его отъ остальной массы населенія ¹⁾. Но это не была служба въ настоящемъ смыслѣ слова; это было

¹⁾ Соловьевъ, Исторія Россіи т. XIII стр. 79. „Въ древнѣйшія времена мы видимъ въ Россіи первоначальное дѣленіе народа на военныхъ и не военныхъ, мужей и мужиковъ“.

право управлять, но не обязанность служить общему благу, право собирать въ свою пользу пошлины съ процесовъ и уголовныхъ дѣлъ, но не обязанность служить органомъ правосудія; это было право много получать, ничего не давая въ замѣнъ — словомъ право на добычу, общее съ княземъ, вождемъ дружины¹⁾. Такъ въ отдаленнѣйшій періодъ нашей исторіи, мы находимъ уже зародышъ тѣхъ отношеній, которыя должны были установиться у служащаго сословія къ князю съ одной, къ народу съ другой стороны. По отношенію къ князю оно составляетъ классъ лицъ, изъ которыхъ князь набираетъ свое войско, избираетъ намѣстниковъ, тиуновъ, судей, по отношенію къ народу она является классомъ владѣльческимъ и требующимъ корма по праву службы. Ничего еще не было прочнаго въ этихъ отношеніяхъ. Бояре—дружинники отъѣзжали, перемѣняли одного князя на другаго, князья мѣнялись удѣлами, крестьяне были также свободны, переходя не только отъ владѣльца къ владѣльцу, но изъ удѣла въ удѣлъ²⁾. Слѣдовательно пока ни князья не имѣли сословія, вѣчно обязаннаго службой на всей ихъ волѣ, ни сословіе это не имѣло подъ собою громадной рабочей силы, обязанной кормить людей, приписанныхъ къ государеву дѣлу. Создать то и другое было задачей московскаго государства. Оно начинается съ того, что въ принципѣ уничтожаетъ старое понятіе о службѣ, какъ о правѣ каждой дружины на кормленіе и добычу. Иванъ Грозный круто повернулъ отъ этого класса, до тѣхъ поръ пользовавшагося всѣми выгодами управленія и передаетъ судъ и финансы другому, не дружинному элементу, элементу старой Россіи, жившему еще въ народномъ сознаніи, не смотря на то, что онъ былъ заслоненъ дружиннымъ началомъ—именно къ общинамъ. Въ уставныхъ грамотахъ царя Ивана Васильевича Грознаго³⁾ говоритъ уже новое

¹⁾ Г. Чичеринъ Областные учрежд. ст. 9—12, г. Андреевскій, о Нам., Воев. и Губер. ст. 12. Кавелинъ, о юридич. бытѣ Россіи. пом. въ т. 1 его сочин. ст. 345.

²⁾ «Свободный переходъ крестьянъ повсемѣстное явленіе въ древней Россіи; во всѣхъ жалованныхъ Грамотахъ духовенству, монастырямъ и частнымъ лицамъ встрѣчаются выраженія: кого перезоветъ жить.» «Иногда въ княжескихъ договорахъ постановлялось: а боярамъ и дѣтямъ боярскимъ и слугамъ и крестьянамъ межъ насъ вольнымъ воля.» Чичеринъ опыт. по исторіи русс. права, стр. 176.

³⁾ Акты Арх. Эпепед. №№ 242, 243.

государство; идея общаго блага идетъ впереди старыхъ правъ; вопросъ о службѣ рѣшается на основаніи той массы добра или зла, какую получили управляемые отъ управляющихъ. Накопецъ царь предоставляетъ себѣ право вовсе устранить элементъ, оказавшійся негоднымъ для его службы и призвать другой, совершенно ему противоположный, не заключающій въ себѣ съ точки зрѣнія старыхъ князей ничего правительственнаго, тотъ самый, который былъ уничтоженъ предшественниками Грознаго и имъ самимъ въ вольныхъ городахъ Новгородъ и Псковъ. «Что напередъ сего жаловали есьмя боярѣ своихъ и князей и дѣтей боярскихъ, города и волости давали имъ въ кормленіе и намъ отъ крестьянъ челобитья великія, доука непристанная.... и мы жалючи крестьянство, для тѣхъ великихъ продажъ и убытковъ, намѣтниковъ и волостелей и праветчиковъ отъ городовъ и волостей отставили»... Послѣдствіемъ такого взгляда было учрежденіе выборныхъ должностей, т. е. появленіе вѣрнаго и земскаго начала въ нашей администраціи. Но этого мало было царю. Общины были слишкомъ слабы чтобы отстранить старое дружинное начало; рабство все болѣе и болѣе укрѣплялось въ нашемъ обществѣ; уже близко было время, когда законодательство должно было создать первое сословіе, приписанное на служеніе чужимъ интересамъ, сословіе крестьянско-крѣпостное. Дѣйствительно, задача рабочаго крестьянскаго сословія вовсе не была служба государственная. Грозный, передалъ ему судъ и финансовое управленіе, не потому что признавалъ его почему либо способнымъ выполнить задачу, на него возложенную, а просто за неимѣніемъ ничего другаго. По этому рядомъ съ этой коренной реформой, онъ кладетъ основаніе новому классу людей служилыхъ, въ новомъ, московскомъ смыслѣ. Опричина является энергическимъ протестомъ противъ старыхъ служебныхъ понятій. Составленная изъ людей худородныхъ, неимѣвшихъ ничего общаго со старыми вельможами—дружинниками, она не имѣла другихъ интересовъ кромѣ государева дѣла ¹⁾. Личная заслуга замѣнила блескъ происхожденія, а потому только воля государя могла опредѣлять какое мѣсто займетъ опричникъ между своими товарищами. Изъ нихъ-то должны были выйти люди, для которыхъ интересъ государства былъ бы выше ихъ частной

¹⁾ См. Кавел. Юридич. бытъ древ. Россія ст. 360—362.

пользы, сословіе выше рода и семьи, интересъ дня выше старыхъ преданій, люди безъ почвы, безъ воспоминаній, безъ симпатій къ окружающему. Вотъ слѣдовательно какіе три элемента при началѣ московскаго государства должны были нести государственную службу; старое родовое боярство, остатокъ древняго дружиннаго начала; община, остатокъ старославянскаго быта и продуктъ самостоятельной дѣятельности московскаго царя—новое служилое сословіе, принаровненное исключительно для государственныхъ цѣлей. Какой изъ этихъ элементовъ уцѣлѣетъ въ борьбѣ, которая неминуемо должна начаться въ послѣдствіи? Вся исторія Россіи отъ Іоанна Грознаго до дома Романовыхъ наполнена этимъ постояннымъ колебаніемъ, отъ одного элемента къ другому. О причинахъ удержалась не долго; еще самъ Грозный уничтожилъ ее; еще слишкомъ живы были старыя начала, чтобы она, дитя новаго времени могла сразу одолѣть ихъ—ей принадлежало будущее. При томъ еще слишкомъ нова была въ Россіи идея полнаго протівоположенія царя и земли. Россія недошла еще до формализма западной Европы; тѣсно, какъ это доказали послѣдствія, сливались Царь и земство. Осталось два начала древней Россіи боярство и общины. На первый взглядъ послѣдняя имѣла за собою больше надежды на успѣхъ. Боярство, отстраненное отъ важнѣйшихъ мѣстъ, лишенное права суда и расправы, оттолкнутое царемъ, который пересталъ его жаловать, должно было, казалось, уступить мѣсто общинамъ. Они получили постепенно въ свое распоряженіе судъ, охраненіе безопасности и тишины, преслѣдованіе воровъ разбойниковъ¹⁾, финансовую дѣятельность²⁾,—словомъ общинное начало получило значительное участіе въ земскомъ управленіи. Мнѣ кажется совершенно излишнимъ споръ о томъ, было ли это явленіе созданіемъ московскихъ государей или живой еще остатокъ старо-русской жизни. Государство было еще слишкомъ слабо, чтобы собственными силами отстранить цѣлое сословіе отъ управления, создать совершенно новый элементъ и опереться на него въ дѣлѣ государственной реформы. Для начинающаго государства совершенно достаточно если оно умѣетъ въ народной массѣ выслѣдить истинно живое начало, подготовленное предшествующею жизнью, готовое къ обществен-

¹⁾ Акты Арх. Экспед. т. 1, ст. 192, 194, 224, 234, 250.

²⁾ См. любопытныя извѣстія объ этомъ, Чичеринъ Об. Учр. ст. 46.

ной дѣятельности и, понявши значеніе такого элемента, призываетъ его къ себѣ на помощь ¹⁾). Для чего приписывать московскимъ государямъ дѣло, которое было не по силамъ болѣе организованнымъ общественностямъ западной Европы? Короли ни Франціи, ни Англии, въ своемъ трудномъ дѣлѣ земскаго строя не создавали искусственно общины. Черезъ желѣзную стѣну феодаловъ и башни ихъ замковъ, проницательный взоръ Филиппа Августа, Филиппа Красиваго и трехъ Эдуардовъ увидѣлъ могущественное созданіе народнаго духа—общины, образовашіяся по мимо ихъ воли, смѣло протянули имъ руку и съ помощію ихъ дѣйствительно создали государства свои. Сходство между этими двумя явленіями гораздо большее, нежели кажется на первый разъ. И у насъ и на западѣ общины, призванныя къ государственному дѣлу, смотрѣли на это сначала какъ на повинность, а не право; и тамъ, и у насъ это не было управленіемъ общины собственными дѣлами, а выборъ людей къ государеву дѣлу. Почему у насъ не удержалось это начало, которому западная Европа обязана всѣмъ своимъ благосостояніемъ? Дѣло въ томъ что у насъ правительство смотрѣло на призваніе общинъ къ государеву дѣлу, какъ на временную, переходную мѣру, годную только до тѣхъ поръ, пока новое государство не выработаетъ себѣ новаго, самостоя-

¹⁾ До какой степени слабо было наше государство, сознаетъ г. Чичеринъ, одинъ изъ ревностныхъ защитниковъ государственнаго происхожденія нашихъ общинъ; вотъ что онъ говоритъ между прочимъ: (областные учрежд. ст. 47) «Сознавая въ себѣ новыя потребности, стремясь къ водворенію новаго порядка, оно (государство) нуждалось въ органахъ управленія. Намѣстники и волостели не могли быть для него орудіями; система кормленій, основанная на частномъ правѣ, была несовмѣстна съ новымъ порядкомъ вещей и должна была мало по малу исчезнуть предъ нимъ. Собственною дѣятельностію государство также не могло удовлетворить общественнымъ потребностямъ: у него было еще слишкомъ мало матеріальныхъ средствъ; государственный организмъ, созидаемый мало по малу, былъ еще въ такомъ хаотическомъ состояніи, при которомъ правильная дѣятельность и контроль невозможны. Оставалось одно искать обезпеченія въ отвѣтственности частныхъ лицъ и общинъ, возложивъ на нихъ обязанности общественнаго управленія.» Слѣдовательно государство наше сдѣлало какъ разъ то, къ чему прибѣгнули Европейскіе государи—ни больше ни меньше, а имъ никто не приписывалъ созданія общинъ—которые существовали быть можетъ раньше, чѣмъ короли выступили на борьбу съ феодализмомъ. *La commune est, говорить Ройе Колларъ, comme la famille avant l'Etat. La loi politique la trouve et ne la crée point.*

тельнаго орудія, болѣе пригоднаго для его цѣлей. Съ самаго начала новыхъ учрежденія не были введены повсемѣстно. Въ пограничныхъ провинціяхъ государствъ напр., уцѣлѣли намѣстники, хотя и отданные подъ присмотръ дьякамъ. Введеніе этихъ земскихъ старостъ и цѣловальниковъ не было обязательно; оно совершенно было представлено на волю общинъ. Ясно что государство смотритъ на все дѣло, какъ на такую мѣру, къ которой оно прибѣгло только въ крайности. На смѣну только что призванному началу готово уже другое, внушающее къ себѣ больше довѣрія московскихъ царей. Съ одной стороны дьяки, худородные люди были уже готовы служить государству своимъ перомъ—съ другой старое служилое сословіе предлагало ему свой совѣтъ и мечъ.

Приказное начало не выработало разрушительной теоріи, съ какою западные юристы явились на смѣну феодализму; дворянство осталось главнымъ источникомъ, откуда набирались дѣятели для всѣхъ частей управленія; оно было чуждо французскаго фрондерства, но за то умѣло сохранить довѣріе верховной власти, поколебавшейся въ эпоху Іоанна Грознаго. Имъ принадлежитъ уже центральное правительство: общинамъ можно поручить тѣ государственныя дѣла, которыя не выходятъ изъ ихъ предѣловъ; они могутъ на мѣстѣ творить судъ и расправу, собирать подати, ловить разбойниковъ. Но кому будетъ принадлежать общее направленіе дѣлъ, высшіе вопросы суда и администраціи, въ тѣхъ случаяхъ когда общинамъ чего либо «рѣшить» будетъ не мочно, наконецъ контроль по финансовымъ дѣламъ? Въ этихъ высшихъ вопросахъ общины могутъ участвовать только посредствомъ народнаго представительства, которое не окрѣпло въ старой Россіи. Такъ, съ присоединеніемъ удѣловъ къ Москвѣ, происходитъ слѣдующее раздѣленіе дѣлъ. Задачи мѣстной безопасности, суда, сборъ податей, возложено на ответственность общинъ. Дѣла прежнихъ княжескихъ чиновниковъ остались въ княжествѣ; ихъ слишкомъ дорого и неудобно было переносить въ Москву, гораздо лучше было прикрѣпить на время общины. За тѣмъ всѣ важныя дѣла—тѣ дѣла, которыя каждый удѣльный князь думалъ съ своей дружиной, перенесены были въ Москву и изъ суммы этихъ дѣлъ сложилось московское управленіе. Къ этому управленію были приписаны старое боярство и худородные дьяки, созданные московскими царями.

Не долго впрочемъ общины сохранили свое порученіе заботиться о судѣ и финансахъ государевыхъ. Скоро они были приписаны къ другому дѣлу, болѣе имъ свойственному, по мнѣнію московскаго правительства. Дѣла, оставшіеся на вѣрѣ общинъ не были созданиемъ московскаго государства; они были скорѣе остатокъ старыхъ удѣльныхъ понятій; рѣчь идетъ о мѣстныхъ интересахъ, мѣстныхъ нуждахъ, благѣ народа т. е. о такихъ предметахъ, которые могутъ имѣть мѣсто только въ сильно развитой общественности, сравнительно высокомъ гражданскомъ развитіи. Молодое государство съ этого начать не можетъ; оно начинается съ тѣхъ предметовъ, которые ближе къ нему, а не къ народу, говорятъ объ его интересахъ, а не о нуждахъ какой нибудь отдаленной области. Москву больше всего беспокоятъ тѣ дѣла, которыя группированы въ ней самой, т. е. дѣла государевы, а не областныя. Прежде всего новому государству приходилось позаботиться о томъ, чтобы были обеспечены тѣ люди, которые служатъ ему, находится при его дѣлѣ, представляютъ его ближайшія, т. е. по отношенію къ областямъ, центральные интересы. Но какъ обеспечить этихъ людей? Если они были прикрѣплены къ государеву дѣлу, приходилось остальное народонаселеніе прикрѣпить къ ихъ дѣлу, т. е. создать для нихъ даровую рабочую силу, которая бы ихъ кормила, поила и тѣмъ давала возможность служить царю. Это и было достигнуто установленіемъ крѣпостнаго права. Такъ частный элементъ, изгнанный дѣятельностію московскихъ государей изъ высшихъ сферъ общества, прикрѣпленныхъ непосредственно къ государству, былъ перенесенъ въ сферы нисшія, гдѣ онъ продолжалъ господствовать до самой отмѣны этого права. Съ такимъ трудомъ утверждались у насъ государственныя начала! Крутая реформа Ивана Грознаго, навсегда отучила собранное въ Москвѣ боярство смотрѣть на службу какъ на свое право; но, изгоняя частныя отношенія изъ идей служилаго сословія, его преемникамъ пришлось принести имъ въ жертву большую часть населенія; для того, чтобы создать идею государственную на первый разъ подлѣ государева дворца, создать новую армію, новые финансы, новыя внѣшнія отношенія, пришлось закрѣпить въ областяхъ систему частнаго управления. Закрѣпленіе одного сословія на службу государству, совершилось только подъ условіемъ такого же закрѣпленія крестьянъ

яны на службу этого сословія ¹⁾). Какое мѣсто должны были занять общины при такомъ порядкѣ вещей—понятно. Каждое сословіе должно было, какъ говоритъ г. Чичеринъ, тянуть тягло, но свое тягло. Какое же было общинное тягло? Старая Россія выработала двѣ общины—владѣльческую, занятую земледѣліемъ и прикрѣпленную вслѣдствіе этого къ землѣ и городскую занятую промышленностію, а потому обязанную нести государево тягло въ городъ—ибо промышленность должна была приносить ему доходъ. Лавки, сѣтти, таможи, все это было источникомъ дохода, и человекъ, занявшійся промышленностію, сразу попадалъ въ такое тягло, что ему рѣшительно нельзя было уже заняться другими предметами ²⁾). Слѣдовательно городское и сельское население скоро лишилось физической возможности участвовать въ администраціи. И дѣйствительно, послѣ нѣсколькихъ колебаній, послѣ смутнаго времени, гдѣ въ послѣдній разъ сказался старый общинно-вѣчевой духъ, съ призваніемъ дома Романовыхъ, предъ нами является служилое сословіе, которому мало по малу исключительно поручаются всѣ государственныя дѣла. Въ три царствованія, предшествовавшія Петру, сословіе это приняло ту форму подъ которой ему суждено было существовать до реформъ Екатерины II.

Всматриваясь въ составъ этого сословія нельзя не замѣтить, что при новомъ правительствѣ оно организовалось слѣдующимъ образомъ. На первомъ планѣ стоитъ классъ, помнящій свое старинное происхожденіе, котораго предки были если не удѣльными князьями, то по крайней мѣрѣ избранными дружинниками князя. Имъ по праву принадлежала служба; въ нее вносили они свои старыя понятія—она должна была продолжаться для нихъ утраченныя преимущества; это тѣ люди, для которыхъ, по словамъ г. Кавелина, служба была выраженіемъ ихъ родовыхъ преимуществъ. Въ этомъ классѣ можно было прослѣдить постепенное

¹⁾ Чичеринъ 1 д. стр. 36... Бояре и служ. обязаны были службою. стали писаться холопами. крестьяне и городскіе жители укрѣплены къ своимъ жилищамъ; все должно было служить государственнымъ цѣлямъ и учрежденіямъ того времени составляютъ обширную систему повинностей...

²⁾ Что взглядъ Московскаго правительства на города былъ именно такой видно изъ IX гл. уложенія, гдѣ законодатель заботливо группируетъ эту тяглую единицу; см. тоже г. Плошинскаго «о городскихъ обывателяхъ въ Россіи СПб. 1855 г.»

образование Московскаго государства. Княжества входят въ него постепенно, постепенно присоединяются и роды боярскіе и княжескіе; присоединяясь, каждый изъ нихъ старается о томъ, чтобы не утратить того почета, преимущества, которыя отличали родъ его въ присоединяемомъ княжествѣ. Природные совѣтники и слуги князя, служилые по преимуществу, призванные вмѣстѣ съ нимъ управлять Русскою землею, они не нуждаются еще въ способностяхъ, въ личныхъ заслугахъ, для того чтобы принять ту или другую должность. При томъ служебная іерархія не была еще извѣстна; она появляется тамъ, гдѣ строго опредѣлены начала управленія, гдѣ начало личной заслуги ложится въ основу всей служебной дѣятельности, гдѣ, наконецъ, относительная важность должностей опредѣлена настолько, что можно опредѣлить какая должность должна быть подъ другою, и какая стоитъ во главѣ извѣстной отрасли управленія. Ничего подобнаго не существуетъ въ Москвѣ. Всѣ лица служилаго сословія относятся прямо къ царю; посредствующая дѣятельность приказовъ мало еще выяснилась. Царь и Москва—вотъ два пункта, куда сходится все что служить, единственные понятія, превосходство которыхъ сознаетъ служащій человѣкъ¹⁾. Иногда воєвода небольшого города имѣлъ больше власти и довѣрія отъ правительства, чѣмъ воєвода большого; не особенно важное лицо писало прямо въ Москву, тогда какъ другой служилый, занимавшій сравнительно важный постъ, подчиненъ былъ какому нибудь мѣстному начальству. Все зависѣло отъ лица, которому давалось порученіе—отъ его положенія въ родовой лѣстницѣ сословія²⁾. Все это вело къ тому, что служба была устроена не на основаніи исключительно государственныхъ цѣлей, а въ виду самой внутренней организаціи и понятій служилаго сословія. Небыло закона, опредѣлявшаго служебныя отношенія, небыло установлено прочныхъ правилъ порядка прохожденія извѣстныхъ степеней государственной службы, не было самыхъ степеней³⁾, приходилось слѣ-

1) Чичеринъ Обл. Учр. Стр. 386, 387.

2) Чичеринъ id. стр. 267—270. Неволинъ, образов. управ. стр. 120 и слѣд.

3) Чичеринъ id. стр. 387 «каждый служилый человѣкъ могъ занимать всякое мѣсто; не было различія между военными и гражданскими должностями, не было законныхъ правилъ для порядка службы»...

довательно выбирать между произволомъ, усмотрѣніемъ правительства или между правилами, освященными вѣками, основанными на незапамятныхъ обычаяхъ. И здѣсь примѣнилась общеизвѣстная истина, что плохое правило лучше самаго мудраго произвола и явился порядокъ службы, оплакиваемый историками и юристами—порядокъ извѣстный подъ названіемъ мѣстничества. Нѣтъ сомнѣнія, что мѣстническія понятія не соотвѣтствуютъ тѣмъ идеямъ о службѣ, какія внесены были въ нашу государственную жизнь Петромъ и какъ понималъ ихъ братъ его Царь Федоръ Алексѣевичъ, но они совершенно соотвѣтствовали понятіямъ, которыя имѣло служилое сословіе о службѣ, какъ его естественной принадлежности. Скажемъ болѣе, они удовлетворяли понятіямъ времени больше, чѣмъ рановременныя попытки московскихъ царей. Представимъ себѣ, что служилое сословіе съ его степенями и родовою честью уничтожено; остались только безформенные люди, безъ ихъ понятій и въ то же время не установлено никакихъ служебныхъ правилъ, словомъ представимъ служилое сословіе безъ табели о рангахъ и генеральнаго регламента—что осталось бы въ администраціи? То, чего всѣми силами избѣгалъ великій ея преобразователь—отсутствіе твердыхъ правилъ. Мѣстничество было сильною помѣхой для правильной государственной жизни, хотя не больше чѣмъ всѣ неустановившіеся институты того времени, но за то оно противопоставляло произволу администраціи хоть какія нибудь правила, хоть нѣкоторую организацію, освященную опытомъ нѣсколькихъ столѣтій. Уничтоженіе разрядныхъ книгъ наложило на правительство нравственную обязанность создать иную организацію служебнаго сословія, которое соотвѣтствовало бы своему времени въ такой же мѣрѣ, какъ мѣстничество соотвѣтствовало своему. Въ этомъ-то состояла задача Петра I, какъ мы это увидимъ впоследствии. X

Такова была внутренняя организація той части служилаго сословія, которая тѣсно была связана съ преданіями старой Россіи. Она вѣрно сохранила взгляды и преданія прежняго времени, но не замѣчала, что многое уже измѣнилось въ его отношеніяхъ къ Верховной власти и самому народу. По отношенію къ Верховной власти это не было уже бродячее населеніе, отъѣзжавшее, пріѣзжавшее, входившее въ договоры по своему произволу. Отъѣзды были уже измѣной. Бояре были не вольными дружинниками князя, а слагающимся государственнымъ сословіемъ, обязаннымъ

вѣчною службою государству. Оно сдѣлалось осязательнымъ по двумъ причинамъ—во первыхъ потому, что московское государство нашло прочный и неподвижный центръ для дальнѣйшаго развитія государственной жизни, уничтоживъ ее въ другихъ областяхъ, гдѣ она развивалась подлѣ отдѣльныхъ отпрысковъ княжескаго рода; теперь этотъ родъ весь сосредоточился въ Москвѣ и всякій, кто хотѣлъ служить государству долженъ былъ для этого ѣхать въ Москву; другаго способа достигнуть служебной дѣятельности не было ¹⁾). За тѣмъ вторая причина окрѣпленія служилыхъ людей заключалась въ способѣ ихъ вознагражденія, который кореннымъ образомъ измѣнился подъ вліяніемъ московскаго государства. Древняя Россія не знала дворянства какъ земскаго сословія: оно было далеко отъ земли, потому что владѣло вотчинами наѣзднымъ, случайнымъ образомъ. Дружина дѣлила съ княземъ его добычу, деньги ружья, движимость; древніе князья не понимали даже другаго способа вознагражденія своихъ слугъ ²⁾). Напротивъ московское государство не даетъ уже своимъ слугамъ денегъ; оно сажаетъ ихъ въ деревняхъ, дѣлаетъ ихъ помѣщиками ³⁾). Неисчислимыя послѣдствія имѣло это явленіе на судьбу нашего дворянства; не безъ значительнаго вліянія осталось оно и на судьбу всего государства и особенно государственной службы. Въ средѣ дворянскаго сословія, должно было начаться двоякое движеніе; одно къ центру, къ Москвѣ: туда влекли его старыя преданія, тамъ естественный центръ его дѣятельности, тамъ государева служба для которой онъ родился, туда требуетъ его родовая честь—онъ долженъ поддержать свой родъ на его мѣстѣ—словомъ стремленіе къ Москвѣ есть продуктъ старой Россіи. Другое движеніе началось отъ центра къ окраинамъ къ областямъ; если къ Москвѣ тянули служилаго человѣка честь и временемъ освященные понятія, къ области манили его новые, подъ вліяніемъ Москвы сложившіеся интересы; въ прежнее вре-

¹⁾ У г. Лохвицкаго подробно развита эта мысль въ его сочиненіи «Губернія».

²⁾ Соловьевъ Ист. Р. т. XIII стр. 79... въ древности переходной дружинѣ соответствовало содержаніе получаемое прямо отъ князя въ видѣ денегъ...

³⁾ id. 16 и слѣдующія страницы, содержатъ весьма любопытныя разсужденія объ этомъ явленіи, относящіяся впрочемъ болѣе къ военной службѣ, которая насъ не занимаетъ.

мя служилая дружина бродила вмѣстѣ или безъ князя изъ удѣла въ удѣлъ; теперь у всякаго служилаго есть мѣсто, гдѣ онъ можетъ поселиться, если не захочетъ жить въ Москвѣ; у него есть помѣстье. Слабы еще интересы, связывающіе дворянство съ этими землями. Хозяйствомъ заниматься не весело и трудно. Только что закрѣпленные крестьяне бѣгутъ, хозяйственные приемы просты, можно хозяйничать и за глазами. При томъ для деревенской жизни надо оставить Москву, быть не у дѣлъ, а это большая обида служащему: родъ можетъ захудать и самъ потеряешь почетъ. Далѣе, изпомѣщенія служилаго сословія хотя и становится главнымъ способомъ вознагражденіе за службу, но далеко не исключаетъ остальныхъ;—если система кормленія уже отжила свой вѣкъ, какъ общее юридическое, законное правило, она уцѣлѣла какъ обычай—кто у дѣлъ, тотъ и кормится отъ дѣлъ. Доходы съ дѣлъ еще считаются почетнѣйшимъ способомъ вознагражденія, болѣе соответствующимъ понятіямъ дворянства, какъ служилаго сословія. Но постепенно и помѣстья пріобрѣтаютъ для него большую прелесть; кому не повезло на службѣ, чей родъ захудалъ, кто нехочетъ служить въ военной службѣ, все бѣжитъ въ деревню. Тамъ убаюкивается онъ покоемъ, тамъ появляются у него новые интересы и не охотно отрывается онъ на царскую службу, которая большею частію является для него въ формѣ службы военной, т. е. наиболѣе сопряженной съ опасностями и издержками—вещами далеко не привлекательными для хозяина и мирнаго гражданина, какимъ сталъ служилый человекъ подъ влияніемъ деревенскаго воздуха. Военная служба при тогдашнемъ устройствѣ войска представляется чѣмъ то временнымъ, случайнымъ; между походами лежитъ длинный промежутокъ времени, въ теченіи котораго служилый успѣвалъ потерять свои воинственные наклонности и пріобрѣсти расположеніе къ покою и экономіи. Кончилось тѣмъ что дворянство всеми силами отговаривается отъ службы¹⁾.

¹⁾ Солов. id. стр. 82 «многіе говорили: дай Богъ нашему Государю служить, а саблю изъ ноженъ не вынимать!» Отсюда понятно почему мы видимъ въ служилыхъ людяхъ XVII вѣка стремленіе отбывать отъ службы, отговариваться отъ выступления въ походъ болѣзненно приписываться какъ нибудь и гражданскимъ дѣломъ, подаривать воеводѣ и сыщиковъ чтобъ оставили въ покоѣ.

Въ послѣднія два царствованія, предшествовавшія Петру I, это двойное стремленіе поставило правительству на разрѣшеніе чрезвычайно важный вопросъ. Вопросъ этотъ заключается въ томъ, какую форму прійметъ наше управленіе при реформѣ, необходимость которой становилось очевидною. У правительства было служилое сословіе, обязанное ему службою. Оно сложилось такъ крѣпко и оригинально, какъ можетъ быть, ни въ одномъ изъ государствъ западной Европы. Но сословіе это разбилося на двѣ половины или, лучше сказать, части; одна продолжала сосредоточиваться въ Москвѣ, наполняя собою всѣ мѣста центрального управленія и придворныя должности; другая собралась по деревнямъ, гдѣ удерживали ее интересы новые и незнакомые старой Россіи. Сообразно этому и самая администрація Россіи могла принять двойкій исходъ; она могла усилить значеніе той части сословія, которая наполняла Москву, слѣдовательно передать всю силу въ центральныя мѣста — или она могла воспользоваться новымъ элементомъ, образованіе котораго совершалось уже довольно быстро, именно помѣстнымъ дворянствомъ, слѣдовательно создать сильныя мѣстные органы управленія. Отъ разрѣшенія этой задачи зависѣло много существенныхъ вопросовъ нашей политической жизни. Если исходъ дѣла былъ бы въ пользу мѣстныхъ учреждений, то нѣтъ сомнѣнія что съ образованіемъ мѣстныхъ учреждений, явилось бы сильное помѣстное дворянство, установилась бы тѣсная связь между нимъ и земледѣльческимъ сословіемъ, изгладилось бы рѣзкое, съ древности установившееся различіе между служащими и мужиками, вслѣдствіе чего дворянство съ бѣльшимъ уваженіемъ смотрѣло бы на сельско хозяйственную дѣятельность, наконецъ, что всего важнѣе, между землевладѣльцами и земледѣльцами установилось бы связь, съ возможностью совокупной экономической дѣятельности и общими интересами. При такихъ условіяхъ крѣпостное право потеряло бы свою суровую форму, и поепенно видоизмѣняясь, уступило бы мѣсто болѣе разумнымъ экономическимъ отношеніямъ, къ которымъ Россія пришла чрезъ столько лѣтъ горькаго опыта. Къ сожалѣнію вопросъ не могъ разрѣшиться въ этомъ смыслѣ въ старомъ московскомъ государствѣ. Оно еще не понимало другой формы службы внѣ военной и придворной дѣятельности. Служилый человекъ могъ служить въ полку, или Москвѣ, или по порученію отъ Москвы на время. Ни одинъ служилый ни на минуту не за-

бывалъ что онъ принадлежитъ Москвѣ. Воевода, посланный въ Пермь, въ Вологду, въ Сибирь, не переставалъ считать себя членомъ московскаго служилаго сословія. Служить внѣ этого порядка нѣтъ возможности—это значить быть не у дѣла, бѣгать государева дѣла. Это первая причина; другая, зависѣвшая отъ первой, но неменѣе важная, заключалась въ томъ, что при такой организаціи служилаго сословія, русская исторія не выработала системы прочныхъ учреждений. Система централизаціонная можетъ обойтись безъ прочныхъ институтовъ; она можетъ подобно Москвѣ держаться системою порученій. Въ государственномъ управленіи не будетъ единства, контроля, отношенія будутъ запутаны, но она будетъ существовать, сильная своею близостію къ Верховной власти. Напротивъ мѣстное управленіе невысказано безъ твердыхъ политическихъ тѣлъ; мѣстныя власти слишкомъ близки къ народу, чтобы удачно прикрываться фикціею своего сродства съ верховною властію; они нуждаются въ прочной организаціи и надежной почвѣ. Дѣйствительно во всѣхъ государствахъ, отличающихся крѣпостію мѣстнаго управленія находятся такія крупныя явленія; иныя государства держатся на широкомъ развитіи общиннаго начала и является община, обставленная такими атрибутами, что человѣкъ можетъ научиться гражданскимъ добродѣтелямъ, не выходя за предѣлы своей деревни, какъ въ Америкѣ; другія долгое время опирались на личной дѣятельности богатыхъ землевладѣльцевъ, и эта личная дѣятельность развилась въ такой институтъ, что заставляетъ съ удивленіемъ преклоняться предъ собою независимыхъ гражданъ какъ напр., въ положеніи англійскихъ мирныхъ судей. Но московское государство не могло опереться ни на мѣстное дворянство, потому что это послѣднее предъ лицомъ закона не имѣло существованія, ни на общины, потому что оно приписало ихъ къ другому дѣлу и послѣ смутнаго времени дѣятельность общинъ, даже въ смыслѣ повинностей, быстро приходитъ въ упадокъ. При томъ общины не представляютъ уже того цѣльнаго, органически — народнаго тѣла, какимъ онѣ были въ старой Россіи. Старая ячейка нашего государства преобразуется; изъ патріархальной общины, съ ея первобытными общими интересами, выдѣляются сословія съ ихъ разнообразными задачами; классы людей, незамѣтные въ общинѣ, постепенно получаютъ государственное значеніе, и наше правительство спѣшитъ воспользоваться ими для своихъ цѣлей, какъ

прежде пользовалось дружинниками и общинами, этими первобытными элементами удѣльно-вѣчеваго періода. Каждому сословию назначаются занятія, родъ которыхъ опредѣляетъ и ихъ политическое значеніе. Земледѣльческое крестьянство скоро получаетъ значеніе рабочей силы, обязанной кормить государевыхъ служилыхъ людей; родъ ихъ занятій требуетъ осѣдлости, крѣпости — ихъ прикрѣпляютъ къ землѣ. Промышленность требуетъ больше свободы, городскіе обыватели выдѣляются изъ всей массы населенія, но вмѣстѣ съ свободой личной, на нихъ продолжаютъ лежать государственныя тягости. Наконецъ для службы государственной осталось одно сословіе, образовавшееся изъ дружины и древнихъ служилыхъ людей.

Исходъ, слѣдовательно, не могъ быть сомнителенъ. Государству нужно было закрѣпить тѣ начала, на которыхъ оно жило и развивалось столько времени. Надо было сосредоточить все управленіе въ Москвѣ и закрѣпить служилое сословіе на службу, въ московскомъ смыслѣ этого слова, т. е. приписать его непосредственно къ Москвѣ. Центральное управленіе издавна было все сосредоточено въ Москвѣ и имѣло достаточное количество служилыхъ людей. Но реформа началась съ преобразованіемъ войска. Необходимо было вызвать дворянъ изъ деревень, поставить ихъ въ такое положеніе, чтобы они питались ихъ доходами, но сами не участвовали въ произведеніи сельскихъ продуктовъ. Начинается грозное преслѣдованіе уклоняющихся отъ службы. Уложеніе грозитъ за первый побѣгъ изъ полка кнудомъ, за второй кнудомъ, убавкою помѣстнаго и денежнаго оклада, за третій кнудомъ и отнятіемъ помѣстья. За побѣгъ домой съ бою, кнудомъ нещаднымъ и отнятіемъ половины помѣстныхъ и денежныхъ окладовъ; сотенному головѣ, отпустившему служилаго человека безъ государева указа и воеводскаго вѣдома батогами и тюрьмой; воеводѣ также жестокимъ наказаніемъ «что Государь укажетъ»¹⁾. Этимъ не ограничилась реформа войска; правительство поняло, что возложить защиту внутренней и внѣшней безопасности на временно собиравшееся войско врядъ ли будетъ удобно. Пока дѣло шло о войнахъ оборонительныхъ, подобная система могла имѣть мѣсто, хотя и здѣсь несостоятельность русскихъ воиновъ-помѣщиковъ обнаруживалась не разъ. Но Россія вступи-

¹⁾ Соловьевъ Исторія Россіи id. стр. 83.

ла теперь въ тотъ періодъ ея существованія, когда границы ея должны были раздвигаться во всѣ стороны, и въ такомъ наступательномъ движеніи имѣть дѣло съ отлично обученными войсками шведскихъ королей. Для того времени необходимо постоянное войско съ приписаннымъ къ службѣ на вѣки дворянствомъ. Алексѣй Михайловичъ и Ѳедоръ Алексѣевичъ начали уже дѣло, законченное Петромъ. Такъ, за долго еще до Петра I, начинается эта борьба съ дворянствомъ, тянувшимъ государево дѣло къ своимъ помѣстьямъ, тогда какъ государь требовалъ ихъ въ Москву или въ полки. Рядомъ съ размноженіемъ приказовъ, съ непомѣрнымъ усиленіемъ центрального правительства, идетъ систематическое обезлюденіе областей, лишеніе ихъ тѣни служилаго сословія, цѣликомъ приписаннаго на службу внѣ областей. Болѣе и болѣе складывалось оно въ государственное сословіе, живущее одними государственными интересами; но тѣмъ сильнѣе завязывался надъ народомъ узелъ вѣрноподданнаго права, сдѣлавшагося теперь необходимымъ условіемъ существованія правительственнаго сословія, оторваннаго отъ земли, а потому болѣе чѣмъ когда нибудь нуждающагося въ постоянной, даровой рабочей силѣ. Свобода народа и свобода государственнаго служилаго сословія стали съ этихъ поръ неразрывными; одна не могла существовать безъ другой. Дальше, изслѣдованіе реформъ Петра I и великой Екатерины, дастъ намъ нагляднѣе убѣдиться въ тѣсной связи этихъ двухъ важнѣйшихъ вопросовъ нашей государственной жизни.

Рядомъ съ этимъ по преимуществу служилымъ, родовымъ сословіемъ, со временъ московскихъ царей развивается другое, основанное на совершенно другихъ началахъ. Оно неимѣетъ исторіи. Дѣяки, какъ мы выше замѣтили, не внесли самостоятельно никакой новой теоріи въ нашу жизнь—теоріи, выработанной строгимъ логическимъ процессомъ и глубокими научными свѣденіями, какъ напр. сословіе юристовъ въ западной Европѣ. Они не похожи на смѣлыхъ новаторовъ, учениковъ Римскаго *corpus juris*, постепенно оттѣснявшихъ феодальное дворянство отъ всѣхъ должностей, гдѣ требовалось знаніе права и права глубокаго, запутаннаго казуистическими тонкостями, гдѣ необходима была многолѣтняя практика. Это сословіе юристовъ, вмѣстѣ съ другими великими силами западныхъ націй, общинами и королевскою властію, способствовало къ образованію государственнаго един-

ства и централизація власти ¹⁾. Если общины поколебали экономическое и отчасти административное значеніе феодализма, а королевская власть сломила его политическое могущество—законовѣды убили на всегда его юридическое значеніе во всѣхъ сферахъ права и дали формулу для самой королевской власти. Уничтожая феодализмъ какъ систему управленія, они вмѣстѣ съ тѣмъ оттѣснили феодаловъ какъ служилое сословіе даже тогда, когда они наконецъ сложили свои суверенныя претензіи къ королевскому престолу и готовы были служить ему на ряду съ прочими подданными. На мѣсто noblesse de l'épée, такъ наз. noblesse de la robe поставила себя какъ единственное служилое сословіе. Скоро всѣ мѣста гражданскаго управленія:—могущественный парламентъ, государственный совѣтъ, cour des comptes, интендантства принадлежали имъ, тогда какъ дворянству оставалась только служба въ арміи, т. е. именно тѣ обязанности, гдѣ народъ видѣлъ только его блескъ, но не видѣлъ его заслугъ. Наши дьяки и подъячіе не были вооружены такимъ знаніемъ и такими теоріями, оттого и претензіи ихъ были умѣреннѣе. Они никогда не думали объ исключительномъ служебномъ значеніи, да и не могли его имѣть. Ихъ познанія въ законахъ отличались практическимъ характеромъ, слѣдовательно они не имѣли преимущества предъ родовымъ дворянствомъ, которое всегда могло пріобрѣсти точно такія же познанія; грамотность ихъ была также сомнительнаго свойства, по крайней мѣрѣ въ смыслѣ умственнаго развитія, которое не возвышало ихъ надъ противниками. Нигдѣ не видно даже слѣдовъ антагонизма между *людьми пера* и мужами совѣта, какъ это поражаетъ насъ на западѣ. Напротивъ важнѣйшіе акты нашего законодательства носятъ на себѣ слѣды совокупной дѣятельности этихъ двухъ элементовъ. Такъ составленіе и редація уложенія принадлежитъ столько же родовымъ боярамъ, сколько и дьякамъ Леонтьеву и Грибоѣдову. Видно было, что въ Московскомъ государствѣ не подымется вопросъ объ исключительномъ преобладаніи того или другаго начала, а напротивъ пока разрѣшится дружнымъ содѣйствіемъ ихъ въ дѣлѣ администраціи. Дьяки были сильны именно своею безличностію, своею готовностію служить орудіемъ въ рукахъ власти. Они не высылали изъ своихъ

¹⁾ О значеніи юристовъ см. соч. Лорана, *Études sur l'histoire de l'humanité* т. VII.

рядовъ такихъ бойцевъ, какъ юристы Французской монархіи, но за то удачнѣе ихъ сберегли начало, котораго они были истинными представителями, начало личной заслуги и способности. Юристы во французскомъ парламентѣ въ концѣ концовъ пришли къ продажности должностей, а дѣяки дождались табели о рангахъ. Покорные, гибкіе, уступчивые, они умѣли достигнуть того, что служилое, родовое сословіе раздѣлило съ ними бремя управления. Въ администраціи старой Россіи мы видимъ господство одного только начала—начала кормищейся дружины; потомъ на смѣну ему приходитъ отвѣтственная община. Домъ Романовыхъ съ самаго начала вырабатываетъ такую систему управленія, гдѣ для того времени весьма удачно сошлись и примирились эти два враждебныя, повидимому, начала ¹⁾.

Изъ соединенія двухъ элементовъ—старога родовога дворянства, и людей темнаго происхожденія составилось то, что извѣстно въ исторіи русскаго права подъ именемъ приказнаго управленія. Кажется трудно отыскать другую черту, болѣе характеризующую эту систему. Несправедливо было бы назвать приказы бюрократическимъ учрежденіемъ. Не говоря уже о томъ, что вообще опасно объяснять русскія учрежденія иностранными терминами, которыхъ смыслъ и на западѣ-то не уясненъ какъ какъ слѣдуетъ ²⁾, объясненіе это невѣрно уже по самому существу дѣла. Бюрократія предполагаетъ предварительную нивелировку общества, уничтоженіе всѣхъ, или по крайней мѣрѣ главныхъ сословныхъ преимуществъ, повсемѣстное проведеніе началъ личной заслуги, какъ единственнаго условія служебной дѣятельности и повышенія. Ничего подобнаго нѣтъ въ нашемъ приказномъ управленіи; мѣста самыя видныя, мѣста судей, занимаются старою аристократіей, вполне подчиненной началамъ родовога

¹⁾ Г. Невольинъ въ статьѣ «объ образованіи упр. въ Россіи etc». Т. 6 стр. 100—250 рѣзко отличаетъ эти два элемента «бояре были первые сановники князя. Съ ними онъ совѣтовался о важнѣйшихъ предметахъ управленія, на нихъ возлагаетъ исполненіе важнѣйшихъ своихъ дѣлъ, имъ поручались важнѣйшія должности. Дѣяки съ подъячими занимались письменными дѣлами князя; разсматривали бумаги, поступавшія къ князю, докладывали ихъ ему, etc». Такъ, слѣд., еще со времени Ивана III подготавливается двойной составъ служилога сословія.

²⁾ Объ этомъ любопытномъ обстоятельстве см. R. v. Mohl: «über Bureaucratie», въ его Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Tüb. 1862.

старшинства, мѣстническимъ правиламъ. Начало это еще живуче; оно еще далеко не поражено дѣятельностію московскихъ царей; признаніе преимущества личной заслуги предъ всѣми другими условіями есть задача будущаго. Каждый дворянинъ имѣетъ право просить чтобы его отпустили воеводой въ какой нибудь городъ, не выставляя другихъ причинъ кромѣ своей бѣдности; правительство принимаетъ это во вниманіе ¹⁾, удовлетворяя просьбѣ просителя; но никогда дьяку не пришло бы въ голову объявить царю, что онъ дослужился до воеводства или судейства. Родовое сословіе, слѣдовательно, продолжаетъ смотрѣть на службу какъ свое неотъемлемое достояніе, на право быть у государева дѣла. Роль дьяковъ гораздо скромнѣе; они хранятъ дѣла, занимаются письмоводствомъ, черезъ ихъ руки поступаютъ прошенія, доклады, доношенія правителей. Но дѣятельная часть управленія принадлежитъ далеко не имъ. Они не составляютъ даже необходимаго условія администраціи; многія мѣста обходятся безъ нихъ; такъ въ областномъ управленіи воеводы часто обходились безъ нихъ и даже повсемѣстное введеніе воеводскаго управленія вытѣсняетъ приказныхъ людей тамъ, гдѣ они успѣли было укрѣпиться ²⁾. Система приказнаго управленія была слѣдовательно уступкою, сдѣланною служилымъ сословіемъ потребностямъ времени, перемиріемъ между двумя началами, борьба которыхъ

¹⁾ см. Чичеринъ област. учрежд. стр. 83—84. Татищевъ *Судебникъ* въ примѣч. къ 24 ст. Дмитріева Исторія суд. инстанцій стр. 229, 300 и слѣд. Андреевскій, о намѣстникахъ, воевод. и губ., стр. 40 и слѣд. Соловьевъ id. стр. 96.

²⁾ Чичер. id. стр. 356—357 Дмитріевъ Ист. Суд. Инст. «бывали въ приказахъ также и одни судьи безъ товарищей дьяковъ. Въ 1631 г. Казачьимъ приказомъ управлялъ одинъ окольный кн. Волконскій. Конечно были приказы, гдѣ сдѣлали одни дьяки безъ судей, но это бывало или въ незначительныхъ приказахъ, или въ такихъ, которые имѣли значеніе личныхъ канцелярій Государя—какъ напр. Разрядъ или посольскій приказъ.» Впрочемъ это мнѣніе г. Дмитріева въ отношеніи разряда подлежитъ сомнѣнію, ибо въ первыхъ годахъ царствованія Петра онъ находится въ управленіи боярина Стрѣшнева и вообще считается частью Царской Думы, слѣдовательно не могъ обходиться безъ бояръ, а посольскій имѣетъ все время во главѣ своей знаменитыхъ представителей русской администраціи; напр. При Алексѣѣ Михайловичѣ имъ управлялъ Ординъ Нащокинъ, съ званіемъ Великихъ Государственныхъ посольскихъ дѣлъ и госуд. печата сберегателя,» а послѣ В. В. Голицынъ.

должна была разрѣшиться впоследствии. Въ такомъ смыслѣ приказное управленіе было временною, переходною формою, объясненіе которой должно искать въ прошедшемъ Россіи, въ тогдашнихъ взглядахъ и обстоятельствахъ, не прибѣгая къ иностраннымъ терминамъ, которые могутъ только затемнить вопросъ объ этомъ знаменательномъ явленіи.

Между тѣмъ въ умѣ большинства образованныхъ читателей выраженіе — приказное управленіе означаетъ именно управленіе дьяковъ и подъячихъ; слово *приказный* относится только къ новому, пробивающемуся служебному сословію; даже самая наука не всегда включаетъ въ понятіе приказа элементъ родового дворянства, а если и включаетъ, то говоритъ объ немъ вскользь и спѣшитъ перейти къ истинной по ея мнѣнію силѣ приказовъ — дьякамъ и подъячимъ. Если брать въ расчетъ всю систему русскаго управленія, безъ подраздѣленія его на періоды, не обращая вниманія на постепенное развитіе и соотношеніе двухъ этихъ элементовъ въ данный моментъ развитія, конечно такое мнѣніе окажется справедливымъ. Но если взвѣсить значеніе того и другаго начала въ до Петровскую эпоху и особенно въ теченіи царствованія первыхъ трехъ Романовыхъ, ясно будетъ что люди, дающіе такое преобладающее значеніе приказному управленію въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, принимаютъ будущее за прошедшее, смѣшиваютъ значеніе, пріобрѣтенное имъ послѣ, съ тѣмъ, какое онъ имѣлъ въ теченіи своей долгой приговорительной работы.

Таковы элементы, изъ которыхъ сложились центральное управленіе Россіи XVII ст. Дальнѣйшее развитіе ихъ зависѣло отъ организаціи и порядка дѣлопроизводства этихъ мѣстъ управленія. На этихъ двухъ пунктахъ должна была произойти борьба двухъ враждебныхъ началъ и завершиться реформы московскихъ царей.

Выше было замѣчено, что московское государство не выработало прочныхъ учрежденій; все что оно имѣло, это служилое сословіе, обязанное и готовое служить во всякое время. Въ сущности оно было громаднымъ учрежденіемъ, замѣнявшимъ всѣ другія. При простотѣ взглядовъ на администрацію, ни одинъ родъ государственнаго управленія не требовалъ специальной подготовки, какъ это бываетъ при сильно развитой администраціи. Московскіе цари не нуждались еще въ учрежденіяхъ съ ихъ административною

рутиной, практикой, esprit de corps, строгимъ разграниченіемъ вѣдомствъ и, пожалуй, раздѣленіемъ властей. Предъ ними было служилое сословіе, которое одинаково было способно ко всякимъ дѣламъ. Стоило только выбрать лицъ, наиболѣе пользующихся довѣріемъ царя и поручить имъ извѣстную отрасль управленія. Появлялся въ сферѣ государственныхъ дѣлъ какойнибудь вопросъ и Государь бралъ изъ служилаго сословія нѣсколько лицъ, изъ которыхъ однимъ поручалъ часть распорядительную, другимъ письменную и приказъ былъ готовъ. Никакихъ регламентацій, никакой организаціи не нужно было тамъ, гдѣ дѣятельность всякаго члена заранѣе была опредѣлена обычаемъ, родовыми понятіями, взаимными отношеніями соединенныхъ элементовъ. Такъ и дѣйствовали цари. Изъ всей массы служилыхъ людей, напоявшихъ Москву, прежде всего выбирались лица, долженствовавшія засѣдать въ Государевой Думѣ—это были члены старѣйшихъ родовъ, съ которыми издавна государи привыкли думать о строѣ земли. Это былъ царскій совѣтъ, не покидавшій его ни на минуту. Съ нимъ же Государь думалъ о походахъ, о важнѣйшихъ финансовыхъ мѣрахъ, съ нимъ давалъ судъ въ тѣхъ дѣлахъ, которые подлежали непосредственному его усмотрѣнію ¹⁾. Здѣсь въ полной мѣрѣ сохранились старинныя понятія о службѣ—никто кромѣ бояръ не можетъ дѣлать здѣсь государева дѣла. Правда, Иванъ IV открылъ сюда доступъ служебному достоинству, но избранныя проникалъ сюда не иначе, какъ послѣ полученія дворянскаго достоинства. Дьяки и подъячіе обречены были на пассивную роль. Родовыя преимущества соблюдались строго. Бояре садятся не иначе, какъ по чинамъ, ни одинъ родъ не уступить другому своего мѣста. Здѣсь степень приближенности къ престолу опредѣляется вмѣстѣ и милостію Государя и знатностію происхожденія и едва-ли послѣднее условіе не имѣло нѣкоторыхъ преимуществъ предъ первымъ. Этимъ-то боярамъ приказывались важнѣйшія государственныя дѣла. Для нѣкоторыхъ изъ нихъ при думѣ были установлены особыя учрежденія, какъ напр. Расправная палата, по части судной и Разрядъ, по части распорядительной и правительственной. Имъ же приказывалась Мос-

¹⁾ О царской думѣ см. Невольнъ id. ст. 136 и слѣд. Соловьевъ id. стр. 77. Дмитріевъ id. 140 и слѣд.

тва, въ случаѣ отсутствія Государя или его смерти при малолѣтствѣ наследника. ✕

Напротивъ, въ составленіи приказовъ Верховной власти представлялось больше простору. Она могла брать для составленія учрежденія для той или другой части управленія изъ всей массы служилого класса тѣ элементы, какія находила пригодными для дѣла. Изъ людей родовитыхъ, знатныхъ, надо было выбрать одного или нѣсколькихъ судей, изъ людей письменныхъ сформировать канцелярію и поручить имъ извѣстную часть администраціи. Изъ этой системы порученій сложилась вся администрація XVII столѣтія¹⁾. Составъ приказа зависѣлъ слѣдовательно отъ важности возлагаемаго на него порученія, отъ степени довѣрія царя къ боярамъ и наконецъ отъ случайныхъ обстоятельствъ, доказывавшихъ однако колебаніе царей отъ одного къ другому служилому элементу.

Въ системѣ московскаго управленія начинается выдѣляться новое начало, котораго не знала древняя Россія, начало личнаго, непосредственнаго управленія царемъ, т. е. думаніе и вершеніе дѣлъ помимо думы и боярѣ. Сперва это начало, сродное новому времени, является смутно; не хочетъ царь чтобы бояре знали извѣстную часть его дѣятельности, или его особенно интересуется какое либо дѣло, и вотъ онъ отдѣляетъ его въ свое вѣдѣніе и поручаетъ его нѣскольکو дьякамъ съ подъячими. Такъ составилъ, напр., тайный приказъ при Царѣ Алексѣѣ Михайловичѣ, гдѣ рядомъ съ тайными дѣлами, вѣдалось гранатное дѣло, занимавшее царя, а также его птичья охота²⁾. Далѣе, тебѣрь уже становится замѣтнымъ желаніе царей сравнять два разряда служилыхъ людей; такъ иногда управленіе отдѣльными частями пору-

¹⁾ Что приказъ первоначально означалъ именно порученіе, видно изъ слѣдующаго мѣста судебника (1497), привед. Неволинымъ стр. 124 «и котораго жалобника, а не пригоже управити и то сказати Великому Князю, или къ тому его послать, которому которые люди *приказаны* вѣдати.» Самое же слово приказъ начинаетъ означать извѣстныя учрежденія 7 лѣтъ послѣ смерти Ивана III.

²⁾ Соловьевъ id. стр. 94. Котошихинъ „о Россіи въ XVII ст.“ глава о приказѣ «бояре въ тотъ приказъ не входятъ, а устроенъ тотъ приказъ при нынѣшнемъ Царѣ, для того, чтобы его царская мысль и дѣла исполнялись всѣ по его хотѣнію, а боярс-бъ и думные люди о томъ ни о чемъ не вѣдали.

чается боярину, а потомъ дьяку или наоборотъ, безразлично. Нѣкоторые приказы даже назывались по имени дьяковъ, которымъ они были поручены, такъ напр., четь дьяка Варфоломея Иванова, Петилина, Вахрамѣева. Но этимъ двумъ началамъ не суждено было пока взять перевѣсъ въ Русской администраціи того времени. Еще энергія и всеобъемлющій умъ Петра I, не сложили въ образецъ послѣдующимъ поколѣніямъ типъ Государя, входящаго лично во все вопросы управленія; съ другой стороны дьяки еще не столько сильны и нужны правительству чтобы порученіе быть у государевыхъ дѣлъ давались имъ наравнѣ съ старымъ сословіемъ. Дѣйствительно приказы особенно важные, (какъ напр., четь дьяка Варфоломея Иванова, въ послѣдствіи Сибирскій приказъ) не долго оставались въ управленіи дьяковъ; какъ только они становились постояннымъ учрежденіемъ управленіе поручалось судьямъ, взятымъ изъ бояръ или дворянъ ¹⁾).

Имѣя въ своемъ распоряженіи многочисленное сословіе, все поголовно стремившееся быть у дѣлъ, Московское правительство не заботилось особенно о соединеніи извѣстнаго рода дѣлъ въ одно вѣдомство, въ видахъ порядка и государственной экономіи. Каждый приказъ кормился самъ собою отъ своихъ дѣлъ или приписанныхъ къ нему городовъ, и потому весь вопросъ заключался только въ томъ, какъ размѣстить всѣхъ бояръ, думныхъ дворянъ, окольныхчихъ и дьяковъ къ дѣламъ. Оттого приказы не носятъ на себѣ никакого отпечатка, учрежденіе ихъ не вытекаетъ логически изъ понятій о государственномъ строѣ, не есть продуктъ извѣстной системы, какъ напр., учрежденіе губерній или позднѣйшее учрежденіе министерствъ. Они возникаютъ, размножаются, исчезаютъ, замѣняются одинъ другимъ, подчиняются одинъ другому, такъ что лучшие наши юристы не могутъ уловить основанія, на которомъ можно было бы основать дѣленіе приказовъ ²⁾. Ни предметы ихъ вѣдомства, ни предѣлы ихъ власти, ни порядокъ подчиненія, ни самое ихъ чис-

¹⁾ Дмитріевъ стр. 129.

²⁾ См. Невольнъ id. стр. 139. Дмитріевъ стр. 120—140 ст. 129. «начала управленія такъ переижданы, что одинъ и тотъ же приказъ можетъ быть отнесенъ къ совершенно различнымъ категоріямъ, смотря по тому, на какую сторону его дѣятельности мы обратимъ болѣе вниманія.»

до не были опредѣлены ¹⁾. И какъ могло быть опредѣлено число ихъ? Каждый дворянинъ, окольныйчій и бояринъ считаетъ себя въ правѣ получить извѣстный разрядъ дѣлъ въ свое самостоятельное управленіе. Ясно, что надо было установить не малое количество самостоятельныхъ, отдѣльныхъ мѣстъ, не подчиненныхъ другъ другу ни въ какомъ отношеніи, ни въ отношеніи суда, ни администраціи. Всматриваясь въ приказное управленіе, нельзя незамѣтить, что на первомъ планѣ стоитъ не прочность и правильная организація учрежденія, а тотъ или другой боярскій родъ. Знатностью этого рода опредѣляется и мѣсто приказа въ ряду другихъ и степень его подчиненія и предѣлы власти — словомъ онъ раздѣлялъ часть управлявшаго имъ лица. Оттого московское государство не успѣло выработать такихъ блестящихъ учреждений, какими во Франціи, напр., была обставлена королевская власть. Оттого до самой реформы наша верховная власть и осталась окруженною однимъ служилымъ сословіемъ, котораго взгляды, соображенія, привычки, она должна была, если не усвоить, то брать въ соображеніе. Если упустить изъ виду единственное основаніе, объясняющее смыслъ приказнаго управленія — характеръ и роль нашего служилаго сословія и вытекавшую отсюда систему порученій, то дѣйствительно явленіе это останется не понятнымъ; но за то оригинальный складъ древне-русской службы многое объясняетъ въ устройствѣ и дѣятельности приказнаго управленія. Нельзя не замѣтить во первыхъ, что періодъ самого цвѣтущаго его состоянія относится именно къ тому времени, когда служилое сословіе развилось вполнѣ подъ вліяніемъ дѣятельности московскихъ царей, когда съ одной стороны все родовое дворянство окончательно укрѣпилось за службой, а съ другой установилось прочное и, для того времени, гармоническое соединеніе дворянства съ другою частью служилыхъ людей, — завоевавшихъ себѣ право на постоянное участіе въ управленіи государствомъ, хотя въ другой сферѣ, чѣмъ старое дворянство. Ко времени Михаила Феодоровича и Алексѣя Михайловича относится наибольшее количество приказовъ, и вся русская земля окончательно подчинена этому управленію. Далѣе, въ самомъ порядкѣ распределенія порученій чувствуется вліяніе старыхъ обычаевъ

¹⁾ См. Котошихинъ id. ст. о приказахъ. Древняя Россійская Вивліоэика ч. XX, о приказахъ. Дмитріевъ id. ст. 333—334 и слѣд.

служилого сословія—приказъ тѣмъ честиѣ, чѣмъ родовитѣе его судья. «Личное значеніе первоприсутствующаго боярина могло дать одному приказу совершенный перевѣсъ надъ всѣми остальными, сдѣлать его главнымъ или важнѣе другихъ. Въ 1692 г., когда посольскимъ приказомъ управлялъ знаменитый князь Василій Васильевичъ Голицынъ, этотъ приказъ взялъ верхъ надъ разрядомъ, до тѣхъ поръ занимавшимъ первенствующее мѣсто между приказами, просто на томъ основаніи, что былъ канцелярію перваго человѣка въ государствѣ»¹⁾.

Если бояринъ заслужилъ милость государя, ничто не помѣшаетъ соединить въ его управленіи нѣсколько приказовъ, какъ бы не были разнородны ихъ вѣдомства. Такъ Федоръ Юрьевичъ Ромадановскій, управлявшій Преображенскимъ приказомъ (въ послѣдствіи тайною канцеляріей), въ тоже время завѣдывалъ Сибирскимъ. При такихъ соединеніяхъ сохранялась только отдѣльность канцеляріи, самый же приказъ сливался въ томъ лицѣ которому давалось порученіе. Кромѣ этого примѣра можно привести еще нѣсколько другихъ. Кошкинъ говоритъ, что въ приказѣ Большой казны засѣдалъ тотъ же бояринъ что и въ стрѣлецкомъ приказѣ, въ Сибирскомъ тотъ же, что и въ казанскомъ, въ оружейномъ тотъ же, что и въ новой четверти, и т. д. Бояринъ Милославскій въ 1682 завѣдывалъ четырьмя приказами: Новгородскимъ, большаго прихода, Владимірскимъ и Галицкою четвертью. Всѣ эти приказы были при этомъ соединены для того, «чтобъ челобитчикамъ по этимъ разнымъ приказамъ лишнія волокиты не было.»

Изъ этого кореннаго основанія слабо проглядываютъ начало государственной пользы, нѣкоторыя идеи о разграниченіи вѣдомствъ и іерархическія попытки. Какъ бы не было маловажно дѣло, порученное боярину или окольникову, оно не могло уже по значенію своему уступить другому, болѣе важному дѣлу. Его значеніе тѣсно связывалось съ родовой честью того человѣка, который имъ завѣдывалъ: подчинить одно вѣдомство другому, значило по тогдашнимъ понятіямъ прежде всего подчинить одного боярина другому, а при этомъ могло произойти нарушеніе степени родовой, чего конечно не допустили бы мѣстныя правила. Вслѣдствіе этого, напр., мѣста, завѣдывавшія мѣстными, Московскими дѣлами: каменный приказъ, житный дворъ, печатный

¹⁾ Дмитриевъ id. стр. 126.

приказъ и т. д. стояли въ общемъ разрядѣ приказовъ и пользовались тѣми же правами, какъ приказы, установленные для дѣлъ всего государства. Какъ противодействие этому безпорядку, является стремленіе Московскихъ царей установить нѣкоторую іерархію въ вѣдомствахъ, посредствомъ учрежденія, такъ называемыхъ, присудовъ или подчиненныхъ приказовъ—это во всякомъ случаѣ попытка соединенія въ одномъ вѣдомствѣ однородныхъ дѣлъ. Но попытка эта, какъ и слѣдовало ожидать, не увѣнчалась успѣхомъ. Кого посадить въ присуды, кто рѣшится пожертвовать своимъ личнымъ значеніемъ дѣлу, быть удѣлъ не самостоятельно но подъ вѣдомствомъ другаго? На такое самопожертвованіе никогда не рѣшится родовой бояринъ; для этого надо отдавать присуды въ управленіе лицамъ, неимѣющимъ такихъ претензій, т. е. дьякамъ. Подчиненіе чиновника чиновнику въ тѣ времена могло быть только въ томъ случаѣ, когда это допускало неравенство родового положенія; между боярами трудно было съискать лицъ, которыя признали бы безъ долгихъ споровъ превосходство другаго лица. Оставалось обратиться къ людямъ, по происхожденію своему подчиненнымъ высшему служилому сословію. Вотъ почему въ такіе приказы обыкновенно и назначались дьяки. Естественно однако, что присуды и нельзя позвать приказами въ строгомъ смыслѣ—это были скорѣе отдѣленія канцеляріи того вѣдомства, которому они были подчинены, ибо истинный приказъ Московскаго государства не мыслимъ безъ совокупнаго дѣйствія двухъ разрядовъ служилаго сословія. ¹⁾ Смѣшанное состояніе продолжается, такимъ образомъ, до самаго конца существованія приказовъ.

Далѣе, внутренняя организація приказовъ не имѣетъ ничего опредѣленнаго. Опытные историки и юристы тщетно стараются опредѣлить какой въ сущности былъ составъ и порядокъ дѣйствія приказовъ—бюрократическій или коллегіальный. Выше было замѣчено вскользь, что врядъ ли нынѣшнія иностранныя, канцелярскія и административныя категоріи пригодны для разъясненія такого, въ высшей степени оригинальнаго, явленія. И бюрократическій и коллегіальный составъ предполагаютъ уже установив-

¹⁾ Известно что присудные приказы никогда не постановляли окончательнаго приговора, но представляли его тому приказу, которому были подчинены.

шуюся государственную систему; одинъ немислимъ безъ такого порядка, гдѣ одно чиновное лице исчезаетъ въ другомъ по порядку служебнаго старшинства; другой, напротивъ, предполагаетъ что всѣ члены, входящіе въ составъ коллегіи имѣютъ одинаковое право на рѣшеніе вопроса и что ни одинъ голосъ не исчезаетъ въ чужомъ мнѣніи. Гдѣ было у насъ служебное старшинство? Оно могло существовать только въ разрядѣ дьяковъ и подъячихъ, но они далеко не составляли главнаго элемента приказнаго управленія; напротивъ высшую, дѣятельную часть приказовъ занимали люди, не признававшіе никакого другаго старшинства, кромѣ родоваго, слѣдовательно исключали самый принципъ того, что въ Западной Европѣ выработано подъ именемъ бюрократіи. Точно съ такимъ же основаніемъ можно отвергнуть и слово «коллегіальный» для характеристики приказа. Какъ составить присутствіе изъ голосовъ совершенно равныхъ, обезпечить за каждымъ голосомъ право одинаковаго участія въ дѣлѣ?

Извѣстное вѣдомство поручается одному или нѣсколько судьямъ. Сначала, при первомъ появленіи приказовъ, правительство поручало ихъ обыкновенно одному судѣ. Причина этого заключалась конечно въ томъ, что оно не имѣло еще въ своемъ распоряженіи такого многочисленнаго, организованнаго служилого сословія, какъ въ послѣдствіи, да и самыя государственныя дѣла не были еще такъ разнообразны и обширны, какъ въ половинѣ XVII в. Объяснять это явленіе бюрократическими идеями, значитъ приписывать эпохѣ развитіе и возрѣнія, которыхъ она не имѣла. Расширилось, сложилось служилое сословіе и правительство тотчасъ признало нужнымъ посадить нѣсколькихъ человекъ туда, гдѣ прежде сидѣлъ одинъ. Оно при этомъ вовсе не думало что замѣняетъ бюрократическое начало коллегіальнымъ, а просто соображало, что даетъ дѣлу вмѣсто однихъ рукъ нѣсколько. Что дѣло не шло объ замѣнѣ одно начало другимъ видно изъ того, что нигдѣ въ законѣ не встрѣчается правила о совокупномъ рѣшеніи дѣлъ¹⁾. Для установленія отношеній между членами приказа

¹⁾ Въ этомъ отношеніи, кажется не совершенно согласенъ съ истинною выводъ г. Неволина (образование упр. ст. 141): «хотя по закону въ приказахъ, гдѣ было нѣсколько судей, дѣла надлежало рѣшать всѣмъ судьямъ вмѣстѣ, но на дѣлѣ первенствующій судья имѣлъ такую силу, что онъ дѣлалъ что хотѣлъ.» Почтенный историкъ опирается на слова уложенія

правительство должно было войти въ родовые счеты и расчеты, разсуждать какое лицо, по родовымъ понятіямъ, должно подчиняться другому лицу, т. е. заняться такимъ дѣломъ, которое было ему совершенно не по душѣ, быть свидѣтелемъ такихъ сценъ, которыя и такъ надоѣдали ему во дворцѣ. Ему предстояло двѣ крайности или уничтожить старыя понятія, т. е. исполнить задачу послѣдующаго времени, или признать установившіяся правила, т. е. отказаться отъ своихъ задушевныхъ стремленій, стремленій, завѣщанныхъ ему еще Иваномъ Грознымъ. Простѣйшимъ исходомъ изъ этихъ двухъ крайностей было предостаѣть внутреннюю организацію и взаимныя отношенія между членами приказа самимъ этимъ членамъ, Единственное начало, которому придерживались цари, это дать приказу потребное число рукъ „чтобы волокиты небыло,“ а за тѣмъ какъ устроятся между собою эти руки, его мало занимало. Иначе нельзя объяснить того обстоятельства, что оно охотно сажало въ приказы не только просто близкихъ родственниковъ, что бывало сплошь и рядомъ, но даже отца съ сыновьями. Такъ въ 1686 аптекарскимъ приказомъ завѣдывали двое князей Одоевскихъ; когда въ 1689 одинъ изъ нихъ умеръ, то на мѣсто его былъ назначенъ его сынъ. Въ 1666 году приказомъ большой казны и лифляндскихъ дѣлъ управляли окольнічій Богданъ Матвѣевичъ Хитрово, да сынъ его стольникъ Иванъ Богдановичъ Хитрово. Въ 1689 въ Иноземскомъ приказѣ были братья Голицыны, князь В. Вас. и князь Алексѣй Вас. и т. д. ¹⁾). Этого не могло случиться въ коллегіи, гдѣ необходимое условіе годности рѣшенія предполагаемая самостоятельность и независимость голосовъ, которые въ немъ участвуютъ. Сравнивая ста-

(гл. X, 10):» А будетъ который бояринъ или окольнічій, или думный человекъ или дьякъ, или кто ни буди судія, просудится и обвинить кого не на суду безъ хитрости; и ему за то что Гогударь укажетъ, а дѣла вершитъ всѣмъ боярамъ, а буде того дѣла всѣмъ боярамъ зачѣмъ вершити будетъ не мочно, въ томъ дѣлѣ дати судъ съ головы» но врядъ ли эти слова устанавливають необходимость совокупнаго рѣшенія дѣлъ, въ коллегіальномъ смыслѣ этого слова, какъ общее правило для приказовъ.

¹⁾ См. Дмитріевъ *id.* стр. 338. Онъ же дѣлаетъ весьма вѣрное замѣчаніе, которое страннымъ образомъ противорѣчитъ его мнѣнію о коллегіальности нашихъ приказовъ, сдѣл. на стр. 134: «рѣшеніе, основанное на болѣшинствѣ голосовъ не въ характерѣ нашего стариннаго процесса... его не знала старая Россія.» стр. 135.

рые приказы съ позднѣйшими Петровскими коллегіями, невольно чувствуешь другую систему, иныя основанія, которыхъ совершенно не знали учрежденія старой Россіи, неизвѣстно почему считающіяся коллегіальными. И такъ отношенія между судьями приказа должны были опредѣляться по установленнымъ обычаямъ родового старшинства. На томъ основаніи, что товарищи главнаго судьи обыкновенно уступали ему знатностію, ихъ голоса сливались съ его мнѣніемъ и рѣшенія приказовъ выставяются какъ единогласныя. Ихъ имена даже не упоминаются въ рѣшеніяхъ, а просто пишутъ „бояринъ такой то съ товарищи.“ Нельзя даже предвидѣть какое бы значеніе имѣло разногласіе въ приказѣ. Начало лично—царскаго управленія, какъ было замѣчено выше, еще не совершенно установилось, каждый приказъ окончательно рѣшалъ дѣла, подлежащія его веденію; до царя доходили только тѣ, которыхъ зачѣмъ либо „вершить было не мочно,“ да и самое опредѣленіе того, что мочно или немочно представлялось приказу. Коллегіальное начало предполагаетъ возможность въ случаѣ несогласія членовъ, видоизмѣнить рѣшеніе, повести дѣло въ высшую инстанцію, дать ему другой оборотъ. Что могъ сдѣлать несогласный голосъ въ приказѣ, куда перенесъ бы онъ дѣло, когда самыя инстанціи еще плохо были опредѣлены? Бывали случаи, когда товарищи имѣли большее значеніе, и это бывало въ тѣхъ приказахъ гдѣ по важности и сложности дѣлъ засѣдали лица, почти равныя по своей знатности; въ такомъ случаѣ ихъ имена писались вмѣстѣ съ первоприсутствующимъ бояриномъ, хотя нигдѣ не видно, чтобы въ способъ рѣшенія дѣлъ происходила какая либо перемѣна. Тоже единогласное постановленіе рѣшало всѣ дѣла. Конечно для членовъ, не согласныхъ съ мнѣніемъ товарищей, представлялся исходъ— это переносъ дѣла въ боярскую думу; но въ какихъ случаяхъ можно было дѣлать такіе переносы? Этого законъ нигдѣ не опредѣляетъ. Извѣстно однако что Думѣ часто приходилось разбирать эти дѣла, сличать противоположныя мнѣнія членовъ, для примиренія которыхъ не было средствъ въ самомъ приказѣ. Но въ такомъ переносѣ дѣла не видно правила, установленнаго правительствомъ, ни проблесковъ системы надзора, а скорѣе доказательство уваженія къ мнѣнію родового, служилаго человека, родъ мѣстнической вѣжливости. Тѣмъ менѣе можно было думать о ревизіи одного мѣста другимъ, о переносѣ дѣла изъ одного приказа въ другой. Подобный поря-

докъ предполагаетъ подраздѣленіе администраціи на вѣдомства и установленіе извѣстной іерархіи въ самомъ этомъ вѣдомствѣ. Какъ можно было достигнуть этого при системѣ приказовъ, гдѣ самыя разнородныя занятія, ради временнаго удобства, соединялись въ одномъ мѣстѣ и гдѣ подчинить одинъ приказъ другому, значило подчинить лицо лицу, т. е. нарушить родовую честь? Бывали конечно приказы, которые получали временный перевѣсъ надъ другими, но это случалось вслѣдствіе знатности лица, управлявшаго имъ, т. е. приказъ раздѣлялъ родовую честь своего начальника. Эта простая *честь* не давала еще, этимъ приказамъ возможности и права сдѣлаться высшею инстанціей по отношенію къ другимъ приказамъ, требовать къ себѣ на ревизію производящіяся въ нихъ дѣла, принимать на нихъ жалобы, слѣдить за ихъ дѣятельностію и т. д.

Правительство даетъ несогласнымъ голосамъ въ коллегіи особенное значеніе въ томъ случаѣ, когда оно дорожитъ строгимъ исполненіемъ законовъ на столько, что не довѣряетъ даже большинству голосовъ, когда разногласіе указываетъ на сомнѣніе въ смыслѣ закона, въ ясности его редакціи, слѣдовательно требуетъ толкованія или самой верховной власти или по крайней мѣрѣ высшаго мѣста. Случаи, когда должно было входить за такими объясненіями были предоставлены на усмотрѣніе приказовъ, слѣдовательно, были весьма неопредѣленны и не доказывали въ правительствѣ стремленія проникать администрацію однимъ духомъ и слѣдить за единообразнымъ примѣненіемъ законовъ, при неясности и неполнотѣ которыхъ, врядъ ли это было возможно. Напротивъ, при несовершенствѣ законовъ надобно предоставить больше простора дѣятельности приказовъ, которые, имѣя постоянныя столкновенія съ дѣйствительною жизнью, легче могли усматривать и пополнять пробѣлы, представляемые законодательствомъ. Не смотря на то что такая система несомнѣнно вела къ большимъ неудобствамъ, она была единственно возможною для, въ то время неустановившагося еще, правительства. Государственное устройство, держащееся не на теоретическихъ началахъ, а на служебныхъ соображеніяхъ, принаровленныхъ къ временнымъ удобствамъ не требуетъ такого восхожденія дѣлъ отъ подчиненныхъ мѣстъ къ верховной власти. Только тогда, когда извѣстная теорія сложилась въ стройную государственную систему законодательнымъ путемъ, верховная власть особенно заинтересована повсемѣстнымъ,

одинаковымъ приложеніемъ закона, а потому признаеть необходимость строго опредѣлить родъ дѣлъ, не могущихъ окончательно разрѣшиться въ подвѣдомственныхъ ей мѣстахъ и требующихъ ея непосредственнаго усмотрѣнія, а вмѣстѣ съ тѣмъ прибѣгаетъ къ правильной системѣ надзора. Въ старой Россіи было не такъ.

Лишь изрѣдка провѣряло оно что дѣлалось въ приказахъ. Они подвергались отъ времени до времени, по назначенію Государя, особой ревизіи. Трудно опредѣлить въ чемъ именно состояла она; кажется что она имѣла цѣлью провѣрить скорѣе дѣлопроизводство канцеляріи, чѣмъ дѣятельность судей—дѣякіи были пока единственнымъ сословіемъ, представлявшимъ возможность нѣкотораго контроля.

Служилое сословіе все, въ его совокупности, по праву считалось представителемъ закона: каждый членъ его былъ природный совѣтникъ царя и дѣйствительный блюститель закона. При взглядѣ на службу, какъ на естественное право каждаго служилаго человѣка, при чемъ каждый считался одинаково способнымъ для каждаго мѣста, не могло установиться убѣжденія въ необходимости строгаго и непрсрывнаго контроля. Необходимость и самое понятіе надзора является при трехъ условіяхъ, существенно необходимыхъ для его развитія. Необходимо во первыхъ чтобы надъ всѣми частными цѣлями, надъ всѣми личными стремленіями возвысилась идея общаго блага, какъ единственной цѣли государства; въ такомъ случаѣ, конечно, явится необходимость провѣрять на сколько дѣятельность служебныхъ лицъ удовлетворяеть такому требованію. Далѣе, предполагается необходимость оцѣнки служебной дѣятельности, какъ условія повышенія на службѣ и перехода отъ нисшихъ мѣстъ къ высшимъ. Наконецъ, требуется понятіе о необходимости единства въ дѣятельности государственныхъ учрежденій. Изъ вышеизложеннаго видно что этихъ трехъ необходимыхъ условій не существовало пока въ московскомъ государствѣ. Правда, старая система кормленій уничтожилась, новыя должностныя лица судили и правили уже не на себя, а на царя. Но живо было и лежало въ основѣ всего общественнаго строя убѣжденіе, что каждое сословіе должно кормиться отъ своихъ дѣлъ. Если земледѣлецъ питался отъ нивы, купецъ отъ торговли, то почему—же служилому человѣку не питаться отъ службы? Столы и помытыя въ приказахъ называются кормленіями, воеводы просятъ отпустить ихъ покормиться и это понятно

въ томъ государствѣ, которое не успѣло еще отдѣлить понятія службы отъ экономическаго вопроса о вознагражденіи служилаго сословія. Служить и получать извѣстные доходы отъ такого-то рода дѣлъ продолжало быть синонимомъ для каждаго воеводы, судьи и приказнаго человѣка. Оттого государство оставалось иногда безсильнымъ противъ злоупотребленій своихъ слугъ. Съ одной стороны стояла важность государственныхъ дѣлъ, интересъ царской казны, благо подданныхъ, а съ другой право цѣлаго, могущественнаго сословія быть у дѣлъ и питаться ими. Борьбы этихъ началъ не разрѣшило московское государство, оно оставило эту задачу энергіи Петра I.

Далѣе, не смотря на то, что государство стало уже выше интересовъ служилаго сословія и признало необходимость слѣдить за дѣйствіями правителей, оно мало имѣло къ тому средствъ. Оно не обладало еще разнообразными средствами взысканія, той стройною системою штрафованія, которую выработало позднѣйшее служилое государство, системою, искусно переходящей отъ простыхъ дисциплинарныхъ, административныхъ мѣръ до суровыхъ мѣръ уголовного взысканія. При такой лѣстницѣ взысканій возможно служебное воспитаніе; дисциплинарное взысканіе не лишитъ чиновника служебнаго почета, но послужитъ ему предостереженіемъ на будущее время, предохранитъ его отъ болѣе суровыхъ наказаній. Каждое дѣйствіе его возможно подвергнуть оцѣнкѣ и взысканію, не нарушая тѣмъ служебнаго порядка и постепенности въ наказаніяхъ. Московское государство не обладало такимъ орудіемъ администраціи, построенной на личномъ достоинствѣ служащихъ лицъ. Единственное средство остановить чиновника была опала, т. е. полное удаленіе его отъ государственныхъ дѣлъ. Слѣдовательно, надо было чтобы воевода или судья велъ себя такъ, чтобы его уже невозможно было держать на службѣ. Но сколько надо было преступленій, чтобы государство дошло до этой мѣры! Надо было крупное, выдающееся изъ ряду другихъ, злоупотребленіе должностнаго лица; надо было чтобы ктонибудь рѣшился довести объ немъ до свѣденія, государя, чтобы жалобы эта дошла чрезъ родныхъ и друзей виновнаго, чтобы родные рѣшились выдать его и, наконецъ, чтобы гнѣвъ государя былъ такъ великъ, чтобы только опала т. е. лишеніе виновнаго службы, а вмѣстѣ съ нею и средствъ существованія, могли укротить его. Понятно, что дѣло рѣдко доходило до

такихъ крайностей, а вмѣстѣ съ тѣмъ ясно, что правительство было лишено средствъ направлять дѣятельность служилаго сословія къ своимъ цѣлямъ; съ трудомъ достигало оно того, чтобы его непосредственные предписанія исполнялись, чтобы воеводы присылали ему вѣдомости и отчеты, этотъ призракъ ответственности мѣстной власти предъ центральною ¹⁾. Только въ отношеніи финансовыхъ вопросовъ правительство было достаточно строго и беспощадно преслѣдовало воеводъ, запускавшихъ недоимки.

Но если бы даже московское правительство рѣшилось быть строгимъ и выработало себѣ систему штрафовъ, какая впоследствии была введена Петромъ I, то и тогда оно врядъ ли достигло бы своей цѣли, потому что у него не было лицъ, специально предназначенныхъ для возбужденія ответственности. Казенный интересъ охранялся лицами, назначавшимися на смѣну правителя, успѣвшаго возбудить неудовольствіе, когда, слѣдовательно, возможны были только репрессивныя мѣры, когда государева казна уже достаточно пострадала. Правительство не умѣло еще создать лицъ, стоящихъ какъ бы внѣ службы, съ цѣлію слѣдить за каждымъ ея шагомъ — у него всѣ служебныя лица носили одинъ и тотъ же характеръ. Интересы народные охранялись самимъ народомъ. Челобитья и послышки депутатовъ были единственнымъ средствомъ избавиться отъ воеводскаго гнета ²⁾. Но, обыкновенно, жалобы эти не имѣли особеннаго результата. Виновному говорили только чтобы впередъ онъ того не дѣлалъ.

Единственнымъ средствомъ сдерживать произволъ должностныхъ лицъ была частая смѣна ихъ, средство обыкновенное въ государствахъ, неимѣющихъ другихъ способовъ и поводовъ надзора. При сдачѣ должности обыкновенно открывались злоупотребленія, которыя и влекли за собою ответственность ³⁾. Зародыши правильнаго контроля до такой степени слабы, что ихъ можно было считать скорѣе отдѣльными вспышками царскаго недовѣрія, чѣмъ истинно служебнымъ элементомъ. Такъ, наприм. извѣстно,

¹⁾ „Не всегда воеводы подвергались ответственности и за неисполненіе указовъ.... оттого иные указы никогда не исполнялись, не смотря на многократныя подтвержденія.“ Чичеринъ id., стр. 333.

²⁾ Чичеринъ id., стр. 334.

³⁾ Ср. Флетчеръ „О государствѣ русскомъ“, стр. 27, 57, также стр. 28, 29.

что при уничтоженіи намѣстниковъ, когда они остались только въ пограничныхъ и другихъ неблагонадежныхъ мѣстахъ, къ нимъ приставлены были дьяки; по словамъ Котомникова, ко всемъ знатымъ посланникамъ приставлены были дьяки, которые наблюдали за ними въ отправленіи ихъ должностей, и обо всѣхъ преступленіяхъ доносили Государю, въ приказъ тайныхъ дѣлъ, «гдѣ и были вѣдомы».

Кромѣ всѣхъ этихъ обстоятельствъ, беспорядочности въ древне-русской службѣ способствовало и то, что правительство еще не рѣшилось привести къ единству всю разнообразную дѣятельность своихъ многочисленныхъ правительственныхъ мѣстъ. Не было начала, которое связывало бы въ одно цѣлое и направляло бы ихъ къ одной цѣли. Если между безчисленными приказами существовала хотя нѣкоторая гармонія, то московское государство обязано этимъ сословному духу и единству понятій въ классѣ служащихъ людей. Само государство, какъ мы видѣли, ограничивалось составленіемъ приказовъ, т. е. выдачею полномочій быть у государева дѣла и править, такъ чтобы государевой казнѣ было прибыльнѣе, а во всемъ дѣйствовать по его Великаго Государя указамъ и какъ Богъ вразумитъ. Слѣдовательно, соблюденіе государевыхъ указовъ возлагалось на самый приказъ и, рядомъ съ этимъ, ему давалось обширное полномочіе соображаться съ обстоятельствами. При разнообразіи вѣдомствъ и при сословныхъ понятіяхъ, одинъ приказъ не могъ быть указомъ для другаго, а тѣмъ болѣе между ними не могло явиться такого учрежденія, которое бы сводило ихъ дѣятельность къ одному знаменателю, примиряло ихъ часто противоположныя стремленія, стояло на стражѣ закона. Каждый судья въ своемъ приказѣ, воевода въ области не терялъ своего характера царскаго слуги, въ полномъ смыслѣ слова — онъ естественный блюститель его интересовъ, онъ заботится о его казнѣ, о соблюденіи указовъ, бережетъ государеву честь, представляетъ вполнѣ его лицо въ отношеніи къ народу и къ чужестранцамъ. Нѣтъ того порученія, котораго нельзя было бы сдѣлать служащему, какъ бы специально не было его назначеніе. За чѣмъ же было учреждать еще особыхъ чиновниковъ для соблюденія царскихъ интересовъ, какъ будто всякій служилый человекъ не былъ обязанъ къ тому же? То была система полного довѣрія къ служащему сословію въ совокупности и отдѣльному чиновнику въ частности. Много надо было

кромоль, измѣнъ, упорнаго сопротивленія царской волѣ, чтобы система эта превратилась въ организованное недовѣріе учрежденій Петра I. Если для защиты своихъ собственныхъ интересовъ государство не устанавливало правильной системы надзора, то невозможно было ожидать, чтобы оно заботилось объ огражденіи народа отъ произвола его органовъ. Всѣ государственные интересы опирались на дѣятельность служилаго сословія, напротивъ, интересы народные должны были стать подъ защиту народныхъ же элементовъ. Это была еще одна существенная причина, почему государство не нуждалось въ специальныхъ чиновникахъ, которые бы дѣйствовали отъ его имени, въ видахъ охраненія закона. Какъ ни ослабѣлъ общинный элементъ послѣ ударовъ, нанесенныхъ ему крѣпостнымъ правомъ и смутнымъ временемъ, но все же его дѣятельность продолжается, хотя не въ такой формѣ, какъ при Грозномъ царѣ. Всѣ должности, имѣвшія въ виду частныя, народныя потребности: судъ, охраненіе тишины и спокойствія, поимка лихихъ людей, а также отвѣтственность общины предъ царемъ въ финансовомъ отношеніи, все еще были основаны на дѣятельности выборныхъ людей, т. е. людей, выставленныхъ тяглыми людьми къ государеву дѣлу. Въмѣсто бдительнаго надзора, возбужденія отвѣтственности, преслѣдованія воровъ и убійць, въ видахъ общей пользы, государство предпочло отвѣтственность общинъ. Оно не могло еще поставить себя на мѣсто служилыхъ и выборныхъ людей, взять въ свои руки защиту всѣхъ интересовъ; оно едва умѣло еще ограждать свои собственные. Даже та сторона дѣятельности земскихъ и вѣрныхъ должностей, которая касалась интересовъ казны (наприм. дѣятельность таможенныхъ и кабацкихъ головъ и цѣловальниковъ) ускользала отъ надзора правительства. И здѣсь оно видѣло единственное средство надзора въ частомъ требованіи отчетовъ, въ считаніи ихъ при сдачѣ должности, но средство это далеко не достигало своей цѣли, принуждая правительство прибѣгать къ произвольному наложенію пеней и начетовъ на самихъ старостъ или, даже, на избирателей. Естественно, что тѣ интересы, которые государство не признало еще вполне своими, не могли найти въ немъ энергической поддержки. Россія только что выходила изъ частнаго быта, только что начала складываться въ государственный организмъ. Преобразование это шло постепенно: прежде всего *государственными* сдѣлались финансовые интересы. Къ ихъ охраненію государство

призвало служилое сословіе и общины. На очереди стали еще другіе интересы, которые лишь мало по малу должны были войти въ кругъ государственныхъ заботъ. Во второй половинѣ XVI вѣка общины страдали отъ воровъ и разбойниковъ до такой степени, что не видя другаго исхода, просили царя позволить имъ самимъ преслѣдовать и казнить ихъ. Царь согласился на это—и вотъ внутренняя безопасность въ государствѣ покоилась на дѣятельности общинъ, которыя сами подняли вопросъ объ ней. Не скоро становится она государственнымъ интересомъ; это видно изъ того, что должность губнаго старосты, въ началѣ вполнѣ земская, только постепенно входитъ въ рядъ государственныхъ, т. е. приказныхъ должностей, при чемъ она не теряетъ своего земскаго происхожденія, такъ что впоследствии они составляютъ странную смѣсь народныхъ началъ и государственнаго элемента, приказнаго земскаго и вѣрнаго началъ, т. е. указываютъ столько же на дѣятельность государства на пользу народа, сколько народа для государственныхъ дѣлъ и, наконецъ, народа въ своихъ собственныхъ интересахъ. Благодаря смѣшенію этихъ трехъ началъ въ должности губнаго старосты, она удержалась дольше другихъ земскихъ должностей, именно до гражданскихъ преобразованій Петра Великаго. Это не значитъ что крѣпость должности заключается въ томъ, что она получила приказный, государственный характеръ. Гораздо больше это указываетъ на тотъ фактъ, что забота объ охраненіи имущества и жизни подданныхъ принята на себя государствомъ позже другихъ заботъ, что, слѣдовательно, устойчивость губныхъ старостъ означаетъ не крѣпость должности, а слабость государства. Какъ только наше государство окрѣпло на столько, что могло совершенно замѣнить собою народные элементы, губные старосты исчезли вмѣстѣ съ другими учреждениями старой Россіи. Но мѣсто ихъ появляется всесторонняя дѣятельность преобразованнаго государства.

При такой неустановившейся обстановкѣ, при такихъ смутныхъ началахъ государственнаго управленія, при такомъ хаосѣ элементовъ служебнаго сословія, отношеніе верховной власти къ различнымъ частямъ управленія остается невыясненною.

Правда, царь давно уже былъ главною движущею силою всѣхъ учреждений; дѣятельность членовъ царской думы блѣдна и незамѣтна подлѣ личной дѣятельности царя. Судъ является здѣсь судомъ царя, административныя вопросы рѣшаются непосредственно ца-

ремъ и т. д. Но не такъ было въ приказахъ. Дѣятельность ихъ, основанная, правда, на личномъ довѣрїи царя, не была опредѣлена никакими законами, слѣдовательно не подлежала ни контролю, ни направленію со стороны верховной власти. Здѣсь ея вліяніе было заслонено старыми правилами и преданіями того сословія, которому поручались указы. Для того, чтобы управленіе Россіи вполнѣ основалось на личной дѣятельности царя, необходимо было предварительное уничтоженіе родовыхъ понятій, какъ руководящаго начала службы и правильная система контроля; ни того ни другого не сдѣлало московское правительство. Его еще не видно было въ дѣлахъ административныхъ изъ за приказовъ, въ дѣлахъ мѣстнаго управленія и суда изъ за вѣрныхъ, выборныхъ и губныхъ старостъ.

Сильная и энергическая должность воеводъ была пока единственнымъ пунктомъ, гдѣ начиналось чувствоваться значеніе государства въ новѣйшемъ смыслѣ этого слова. Въ учрежденіи этомъ замѣчательно сосуществованіе стараго и новыхъ началъ. Въ порядкѣ зависимости и отчетности во всей силѣ замѣтны еще преданія родоваго сословія. Должность эта считается не столько службою, сколько наградою за службу; каждый служилый человекъ, выходявшій нѣсколько походовъ или просто обѣднѣвшій, считаетъ себя въ правѣ просить отпустить его покорниться. Предѣлы власти воеводъ неограничены, отчетность неопредѣлена, отвѣтственность двумысленна, — во всемъ этомъ сказывается старое государство. Но за то другія стороны учрежденія показываютъ, что здѣсь идетъ рѣчь о новыхъ взглядахъ, неизвѣстныхъ прежнему времени. Воевода дѣлается средоточіемъ всего мѣстнаго управленія; къ нему стекаются и отъ него исходятъ дѣятельность военная, финансовая, полицейская, судебная — во все вмѣшивается онъ, на все имѣетъ вліяніе. Но это вліяніе не имѣетъ уже сходства дѣятельностью прежнихъ намѣстниковъ; напротивъ, воеводы являются первою должностію, гдѣ царскій, государственный интересъ является исходною точкою¹⁾. Установленіе воеводъ было усиленіемъ правительственнаго начала не только въ областномъ управленіи, но и вообще проявленіемъ его въ государственной жизни, въ той формѣ, какъ

¹⁾ Чичеринъ id., стр. 54: «Намѣстникъ завѣдывалъ дѣлами на себя, воевода на царя.»

понимало его новое правительство. Приказы были наследіемъ и продуктомъ сравнительно стараго времени; ихъ можно назвать компромиссомъ стараго и новаго начала; напротивъ воеводы носили на себѣ отпечатокъ новаго времени, были произведеніемъ новой московской системы. Понятно почему домъ Романовыхъ такъ усилилъ значеніе воеводъ. Для нихъ они были не только представителями центральной власти въ области, но главнѣйшими представителями царской власти, какъ они понимали ее, въ государствѣ вообще. На этомъ основаніи, они не только усиливали значеніе ихъ по отношенію къ мѣстному управленію, но и давали имъ большую долю самостоятельности по отношенію къ центральному управленію. Кажущійся хаосъ воеводскаго управленія, беспорядокъ ихъ отчетности, слабость отвѣтственности, разнообразіе обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ, не были признакомъ государственной слабости; напротивъ, они скорѣе служили признакомъ пробужденія его силы. Въ массѣ учреждений, оставленныхъ Москвѣ XVII ст. старымъ временемъ, правительство нашло такое, которому, по его убѣжденію, суждено было осуществить всѣ его надежды. Оно воспользовалось имъ, какъ прежніе цари воспользовались другими учреждениями. Старое государство не было изобрѣтательно на новыя должности, какъ регламентаторство XVIII столѣтія; но за то оно широко умѣло пользоваться тѣмъ, что было у него подъ руками. Найдя пригодное для себя учрежденіе, оно вваливало на него всевозможныя обязанности, не думая объ ихъ однородности или разнородности. Такъ случилось и съ воеводами. Первоначально военная должность, введенная повсемѣстно только вслѣдствіе исключительнаго состоянія страны, они скоро сложились въ систему управленія, характеризующую собою весь областной бытъ XVII ст. Рядомъ съ ними не можетъ уже существовать никакой элементъ. Они призваны, по видимому, водворить государственную идею во всѣхъ частяхъ возмущенной, измѣняющей и казачествующей Россіи. Въ сравненіи съ такой задачей ничтожны злоупотребленія, которыя дозволяютъ себѣ воеводы; нѣтъ, слѣдовательно, надобности слишкомъ подчинять ихъ приказному вліянію. Само благоразуміе воеводы должно указать ему, какія дѣла ему рѣшить не мочно и о какихъ писать въ Москву.

Итакъ, рядомъ съ сильнымъ служилымъ, приказно-родовымъ сословіемъ, заставшимъ по московскимъ приказамъ и управляв-

шимъ Россіею на основаніи своихъ искони установившихся понятій, образуется областная должность, вполнѣ подчиненная видамъ московскаго правительства. На нее цари возлагаютъ всѣ свои надежды, вмѣстѣ со всевозможными порученіями. Рядомъ съ системою центральнаго управленія складывается возможность сильной мѣстной власти, и притомъ власти съ вполнѣ государственнымъ характеромъ. Отъ будущаго времени зависѣло избрать ту, или другую систему. На первый взглядъ казалось даже, что послѣдняя возьметъ верхъ; воеводское начало проникаетъ во всѣ государственныя вопросы, съ нимъ связываются такіе важные государственныя интересы, оно такъ удачно осуществляетъ идею новаго правительства, что, казалось, въ исходѣ дѣла не могло быть сомнѣнія. Но мы видѣли выше гдѣ слѣдовало искать ключа къ разрѣшенію этого вопроса. Мѣстная власть, какъ бы не было велико довѣріе къ ней правительства, не можетъ существовать изолированно въ вѣрренной ей мѣстности; рѣшительное противоположеніе небольшой группы управляющихъ со всею массою управляемыхъ невозможно ни въ какомъ государствѣ, имѣющемъ претензію на это названіе. Установить его значитъ убить возможность дальнѣйшаго государственнаго развитія. Центръ власти въ московскомъ государствѣ, какъ было уже замѣчено, обусловливался положеніемъ того слоя общества, который составлялъ посредствующее звѣно между дѣйствительными органами власти остальной массою населенія и изъ котораго составлялись эти органы—именно служилымъ сословіемъ, или, какъ выразились-бы публицисты западной Европы, правительственнымъ классомъ. Гдѣ водворится это сила, тамъ утвердится и центръ управленія—это было ясно, по крайней мѣрѣ, при тѣхъ условіяхъ, въ которыхъ было поставлено московское правительство, неимѣвшее другихъ слугъ, кромѣ этаго класса. Окончательное закрѣпленіе его въ Москвѣ повело бы за собою непомѣрное усиленіе центральныхъ органовъ; напротивъ, усиленіе его какъ помѣстнаго элемента дало бы правительству возможность организациі сильныхъ мѣстныхъ органовъ. Но Москва, поставивши вопросъ, дала мало средствъ къ его разрѣшенію. Правительство, сосредоточивая служилое сословіе въ Москвѣ, приписывая его къ дѣламъ внѣ мѣстностей, гдѣ служилые люди были испомѣщены, пополняя ими чуть не на всю ихъ жизнь, свои полки, какъ будто подготавливало централизацию Петра I. Съ другой стороны, сосредоточивая важнѣйшія

военные, финансовые, административные и полицейские вопросы въ областяхъ, предоставивъ разрѣшеніе ихъ воеводамъ, обставленнымъ представителями мѣстнаго земства, оно, казалось, предвидѣло реформы, осуществившіяся въ гораздо позднѣйшую эпоху. Зорюкъ долженъ былъ быть законодатель, чтобы сразу понять которому изъ этихъ двухъ элементовъ дать предпочтеніе; заманчива казалась система мѣстнаго управленія, созданнаго московскими царями, послушнаго взглядамъ правительства, вполне вошедшаго въ его интересы. На устройство этого управленія были употреблены послѣднія заботы московскаго правительства; такъ Федоръ Алексѣевичъ придалъ воеводамъ въ помощь выборныхъ отъ дворянъ. Чувствовалось, что правительство искало въ системѣ мѣстнаго управленія средствъ избавиться отъ окружавшаго его вельможества; но для этого слѣдовало снабдить его сильнымъ мѣстнымъ служилымъ сословіемъ, или по крайней мѣрѣ такими элементами, которые рядомъ съ нимъ могли бы нести общественную службу. Но служилое сословіе было все, поголовно внѣ областей, а затѣмъ некому было раздѣлить трудъ воеводъ; общины или закрѣпостились или были приписаны къ другому тяглу. И центральное управленіе нельзя было выбрать безъ значительныхъ неудобствъ. Правда, въ немъ, въ концѣ XVII ст., произведены были значительныя реформы. Царствованіе Федора Алексѣевича справедливо считается введеніемъ въ эпоху Петра I. Но приготовленіе это состояло не столько въ созиданіи новаго, сколько разрушеніи стараго, т. е., и безъ того неустановившіяся, элементы старой Россіи сдѣлались еще неопредѣленнѣе и даже безпорядочнѣе. Такъ напр. служилое сословіе, въ которомъ два элемента начали смѣшиваться въ приказномъ управленіи, причѣмъ однако правильность администраціи ничего не выиграла, были приведены въ окончательно неопредѣленное положеніе. Сожженіе разрядныхъ книгъ въ 1682 не ввело новаго начала вмѣсто стараго, преданнаго пламени. Оно не слило родового дворянства съ подьячими, оно не уничтожило понятія важности происхожденія для занятія государственныхъ должностей, не подчинило службы единственно требованіямъ государственной пользы, словомъ не поставило прямо и откровенно начало служебнаго достоинства, какъ единственнаго условія для повышенія въ службѣ, не выработало правилъ для прохожденія службы и служебныхъ степеней, не знало даже этихъ степеней. Мало того, сожженіе разряд-

ныхъ книгъ оставило мѣстническія понятія для важнѣйшихъ государственныхъ должностей и боярской думы. [Единственный результатъ собора 1682 есть смѣшеніе, произведенное въ сословіи родовыхъ дворянъ, что подготовило его къ принятію служебныхъ взглядовъ Петра I. После сожженія разрядныхъ книгъ, возможно было только два исхода: или система мѣстнаго управленія, съ вполне земскимъ характеромъ, не нуждающаяся въ бюрократической практикѣ, или сильная централизація съ табелью о рангахъ. Между этими двумя началами долженъ былъ колебаться выборъ законодателя.]

Таковы общіе результаты московскаго государства XVII ст. У него было служилое сословіе, но не была системы управленія; были слуги, но не было учреждений; административная жизнь его группировалась и подлѣ одного центра и завязывалась по областямъ, и правительство, смотря по удобствамъ, склонялось то къ тому, то къ другому, не зная на чемъ остановится. Существовала мысль о личной дѣятельности царя, о системѣ непосредственнаго управленія государствомъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ не было надзора за управлявшими лицами. Нѣкоторые интересы признаны были государственными, другіе продолжали составлять заботу общинъ, поставлявшихъ, вслѣдствіе этого, известное количество лицъ на службу. [Глазъ современнаго человѣка, привыкшій на каждомъ шагѣ встрѣчать стройно разившіяся учрежденія, прочныя политическія тѣла, поражается картиной московскаго управленія. Лишь изрѣдка встрѣчается приказъ, указывающій на известный порядокъ государственныхъ дѣлъ, напр. разбойный, татенный, холопій, помѣстный. Но и здѣсь нѣтъ ни строгаго раздѣленія дѣлъ, ни организациі, ни порядка подчиненія—все идетъ на удачу. Служилое сословіе лишено организациі, выработанной исторіею, но не получило другой, основанной на обдуманной теоріи. Государственные дѣла, какъ прежде, распредѣлены между отдѣльными лицами, но не видно почему избираются тѣ или другіе люди. Словомъ, начиная съ общей системы управленія, до мелкихъ подробностей приказнаго и областного быта, все ждало организациі. [Каждое тѣло органическое и социальное, недостигшее организациі представляетъ сначала массу, безъ всякихъ признаковъ строенія и подвигается къ окончательной своей сложности установленіемъ отличія за отличіемъ, отдѣленіемъ одного органа отъ другаго. Всякая государственная организациія, какъ прогрессъ въ жизни

государства, совершается путемъ выдѣленія изъ одного типичнаго учрежденія ряда другихъ, объединенныхъ одною государственною идеею. (идея Петра, общая почва во сударства) см. стр. 223

Выдѣленіе это могло произойти путемъ историческаго развитія тѣхъ элементовъ, которыхъ зародышъ былъ уже въ составѣ московскихъ учреждений. Зачатки будущихъ политическихъ тѣлъ находились какъ бы въ безразличномъ состояніи въ однообразной, по видимому, массѣ служилаго сословія. Сильное развитіе воеводской должности, съ предоставленіемъ значительнаго участія въ управленіи помѣстному дворянству, могло-бы дать новый оборотъ всему ходу нашей администраціи. Но врядъ-ли дальнѣйшая судьба Россіи зависѣла отъ самобытнаго историческаго развитія. Система временныхъ удобствъ, частныхъ соображеній, мѣстныхъ условій была вполнѣ исчерпана московскимъ правительствомъ. Она держалась и должна было рушиться съ системой порученій, того старо-приказнаго начала, которое характеризуетъ жизнь бывшаго служилаго сословія. Съ идеею служебнаго достоинства, съ сосредоточеніемъ всей силы управленія въ личности царя, ясно стало что для Россіи настало время теоретическихъ обобщеній въ государственномъ управленіи. Постепенно и испробовавъ разныя системы, государство наше пришло къ этому результату. Государственная идея, воплотившаяся въ лицѣ царей, не сразу приняла строго-непреклонную форму Петровскаго государства. Это прекрасно выражено въ слѣдующихъ словахъ г. Чичерина: «въ законодательствѣ Ивана IV видна попытка установить государственную систему; въ судебныхъ, въ уложеніи, въ Новоторговомъ уставѣ видна государственная мысль, но вообще все управленіе основано было на частныхъ распоряженіяхъ; общихъ соображеній не было, все дѣлалось практическимъ, безсознательнымъ образомъ»¹⁾. Мы видѣли отчего происходила эта практичность и кажущаяся безсознательность. Государство, не обладая теоретическими понятіями, которые помогли бы ему выдѣлить изъ общей массы государственныхъ дѣлъ различныя вѣдомства, а съ другой стороны, считая каждаго члена служилаго сословія способнымъ дѣлать всякія дѣла, наконецъ дѣйствуя въ видахъ временнаго интереса, а не въ видахъ интересахъ самаго дѣла, не могло пойти дальше системы порученій. Но вотъ общины и слу-

¹⁾ Чичеринъ id стр. 589.

жилое сословіе, воеводы и приказы, все это исчерпано, всё приписано, закрѣплено и, въ то же время, все лежитъ въ хаосѣ предъ дѣятельностію перваго организатора, все это должно видоизмѣниться отъ перваго прикосновенія теоріи. Настало время, когда народные элементы при объясненіи той или другой системы администраціи должны отойти на второй планъ, когда они могутъ пригодиться только для объясненія цѣли извѣстныхъ мѣръ, но не причины и средствъ реформы. Изученіе самой мысли законодателя, т. е. внесенной имъ теоріи, должно занять теперь первенствующее мѣсто.

Откуда должна была прійти Россіи теорія? Теоретическое движеніе западной Европы, выдвинувшее юристовъ и централизованную систему, было создано самими юристами, при богатыхъ средствахъ науки, оставшейся отъ древняго Рима. Вооруженные строгою, логически выработанною системою, составляя многочисленный и довольно уважаемый классъ въ обществѣ, особенно въ, такъ наз., третьемъ сословіи, они сформулировали задачу страны и придали этому движенію національный характеръ, поставили его на ряду съ великими, предшествовавшими ему движеніями—реголюціею общинъ и возвышеніемъ королевской власти. Теоретическое обновленіе Европейскихъ государствъ, не было, слѣдовательно, движеніемъ сверху внизъ, какъ это усиленно доказываютъ нѣкоторые ученые публицисты, а продуктомъ тѣхъ же живыхъ народныхъ силъ, такое же движеніе мысли, какъ готическіе соборы или поэзія трубадуровъ. Ничего чуждаго, незнакомаго народнымъ понятіямъ, оно не вносило въ государственную жизнь. Каждое слово юристовъ падало на хорошо приготовленную почву, теоріи ихъ формулировали завѣтные желанія національных силъ. Если даже предположить, что юристы усиленно старались натянуть римскія теоріи на чуждую имъ европейскую жизнь, то и тогда дѣло ихъ не покажется фантазіею суетумудрыхъ мечтателей. При изученіи Римскаго права они имѣли дѣло съ вполне законченную государственною жизнью, съ жизнью, прошедшею всѣ ступени развитія. Классическое государство, съ его замоченнымъ развитіемъ, удобно для отвлеченія; его теоріи легко превратить въ логическія формулы. Исслѣдователь видитъ только окаменѣлые институты, стройное законодательство, съ которыми онъ можетъ обращаться какъ съ математическими выкладками; онъ не присутствуетъ при борьбѣ партій, онъ не увлекается страст-

нымъ языкомъ ихъ вождей, онъ завѣшиваетъ готовые результаты. Если система государства должна основаться на чуждыхъ началахъ ¹⁾ то пусть лучше она будетъ основана на изученіи вполне законченной государственной жизни, гдѣ можно изучить послѣдовательное развитіе идей въ различныхъ фазахъ исторіи, гдѣ всѣ системы, пережитыя даннымъ народомъ, одинаково близки или далеки, гдѣ удивленіе къ всемогуществу и стройной организаціи имперіи Діоклитіана встрѣчаетъ такую же величественную систему республиканскихъ консуловъ, ценсоровъ и трибуновъ. Широкое поле для личной дѣятельности государствовѣда! Нестѣсненный симпатіями, личнымъ уваженіемъ, страхомъ, умъ его не останавливается на этихъ многообразныхъ моментахъ исторіи и вездѣ ищетъ общихъ началъ, изъ практически дѣйствительной, исторической жизни создаетъ безпристрастную, почти математическую науку. Другой характеръ получаетъ теорія, когда ее думаютъ создать на основаніи учрежденій дѣйствующаго еще народа. Приходится останавливать свое вниманіе преимущественно на томъ, что еще существуетъ, слѣдовательно не вполне выяснилось, выхватывать изъ исторической жизни даннаго народа одинъ моментъ, только потому, что онъ совпадаетъ съ нашею собственною жизнью. Здѣсь нельзя уже ожидать безпристрастнаго, логическаго формулированія вопросовъ, истинной теоріи, въ смыслѣ плодотворнаго обобщенія народныхъ матеріаловъ — великое имя, наполняющее собою умы въ данную минуту, симпатія къ извѣстной партіи, страхъ предъ непонятою еще, но вѣрною теоріей, все это можетъ сбить законодателя и юриста въ настоящей дороги.

Россія того времени не выработала себѣ теоріи самостоятельнаго государственнаго управленія. Первая-же теорія, объединившая нашъ государственный организмъ, была получена нами съ запада, отъ того народа съ которымъ историческая жизнь поставила насъ въ наиболѣе враждебныя отношенія. Съ тѣхъ поръ

¹⁾ Замѣтимъ кстати, что предположеніе, будто классицизмъ уноситъ публициста въ чуждую ему эпоху в дѣлаетъ его мечтателемъ, лишено всякаго основанія. Изученіе этихъ органическихъ и глубоко національныхъ учрежденій древняго міра должно скорѣе привести къ уваженію и изученію собственной народной жизни, отъ которой публицистъ скорѣе можетъ быть отвлеченъ государствами современными, гдѣ еще совершается государственный процессъ.

наше отечество представляетъ широкое поле для этихъ системъ, временно характеризующихъ направлѣніе эпохи. Какъ только находился типъ, наиболѣе подходящій къ направлѣнію законодательной власти въ данную минуту, система его могла смѣло надѣяться на самое широкое развитіе въ нашемъ законодательствѣ. Первая очередь досталась Шведамъ. Много было причинъ почему Петръ остановился именно на этомъ государственномъ устройствѣ. Успѣхи Карла XII, его отличная армія, неистощимые финансы заставляли искать причинъ этого въ совершенствѣ государственнаго строя; шведскія государственныя установленія въ то время повсемѣстно считались образцовыми; Лейбницъ и Фикъ, много способствовавшіе Петру I въ его реформахъ, обращали постоянно его вниманіе на эту страну. Очевидно, было бы ошибкой сказать, что реформа принесла намъ шведскія учрежденія вообще. Ни одна страна, быть можетъ не испытывала такихъ переворотовъ, такихъ радикальныхъ измѣненій въ различныхъ функціяхъ власти какъ Швеція, особенно въ XVI, XVII и XVIII ст., періодъ ея военнаго и религіознаго вліянія, т. е. именно въ то время, когда она могла остановить на себѣ вниманіе Петра.

Недавно одинъ изъ нашихъ юристовъ¹⁾ сказалъ, что Петръ любилъ вводить въ Россію западныя учрежденія безъ ихъ духа. Въ послѣдствіи мы увидимъ на сколько справедливо или несправедливо это замѣчаніе, но вѣрно то, что до настоящаго времени писатели, излагавшіе исторію Петровскихъ реформъ, мало обращали вниманіе на страны, учрежденія которыхъ послужили образцами для его нововведеній. Сколько мнѣ кажется, это одна изъ важнѣйшихъ ошибокъ, сдѣланныхъ нашею историко—юридическою литературой. Нѣтъ сомнѣній что Петромъ руководила теорія, выработанная не путемъ науки, а весьма простымъ, практическимъ соображеніемъ; такія то учрежденія существуютъ въ этомъ государствѣ, и онѣ, по своему образованію, могуществу и богатству превосходятъ Россію; причина этого превосходства несомнѣнно хорошія учрежденія, слѣдовательно, если Россія будетъ обладать такими учрежденіями, то и она станетъ на ряду съ европейскими государствами. Здѣсь не мѣсто вдаваться въ обсужденіе вопроса на сколько вѣренъ или невѣренъ этотъ пріемъ; для насъ важенъ фактъ, что Петръ переносилъ въ Россію учрежденія,

¹⁾ Г. Лохвицкій, Губернія etc.

взяты въ одинъ изъ моментовъ ихъ историческаго развитія, вырывать изъ чуждой исторіи одинъ изъ періодовъ ея на удачу. Если признавать вліяніе иностранныхъ державъ на реформу Петра, то мы невольно приходимъ къ вопросу въ какой изъ періодовъ шведской исторіи познакомился онъ съ ея учрежденіями, какое направленіе приняли они относительно Верховной власти и народа? Не смотря на спеціальную задачу этого труда, мы считаемъ однако возможнымъ въ общихъ чертахъ обрисовать положеніе Швеціи въ XVII ст. Это составитъ необходимое дополненіе къ тому, что сказано о старой Россіи. И та и другая страна дали матеріалы для реформъ Петра. Говорить объ одной и пропустить другую, значитъ оставить значительный пробѣлъ въ книгѣ.

Не задолго до того времени какъ Петръ принялъ единодержавіе, въ Шведскомъ государственномъ устройствѣ произошелъ переворотъ, доставившій монархіи перевѣсъ надъ всѣми другими началами. Въ этомъ постоянномъ колебаніи между олигархической аристократіею и неограниченною монархіею и проходитъ вся шведская исторія, пока, наконецъ, конституція 1809 г. не отвела каждому изъ элементовъ, составляющихъ ея государственное устройство, надлежащаго мѣста. Петръ познакомился съ шведскою монархіею въ полномъ ея блескѣ; онъ зналъ въ Швеціи только умнаго и энергическаго Карла XI и самовластнаго Карла XII¹⁾.

Швеція выработала себѣ три, прочно поставленныя государственныя учрежденія, вокругъ которыхъ сосредоточивается весь интересъ ея политической исторіи. За долго до начала реформъ въ Россіи, каждый изъ этихъ элементовъ заявилъ свое значеніе или обширными услугами странѣ или стремленіемъ къ безграничному господству. Изъ исключительно аристократическаго устройства выдѣляются основы народной жизни. Демократически національное начало выразилось въ сеймѣ, старое аристократическое начало создало оригинальное устройство государственнаго совѣта, монархическій принципъ воплотился въ лицѣ энергическихъ королей. Въ то время, о которомъ идетъ рѣчь, каждое

¹⁾ При изложеніи шведскихъ учрежденій я главнымъ образомъ руководствовался прекраснымъ сочиненіемъ г. Nordenflycht'a: Die schwedische Staatsverfassung.

изъ этихъ учрежденій уже пыталось нанести удары своимъ противникамъ; страна уже нѣсколько разъ переходила отъ монархически—сеймоваго устройства къ господству государственнаго совѣта и наоборотъ. Въ половинѣ XVII столѣтія вся борьба окончательно группировалась подлѣ этого установленія; иначе и быть не могло.

Всматриваясь въ его значеніе, нельзя не замѣтить необыкновенно важной роли, принадлежавшей ему во всей шведской исторіи. Учрежденіе это занимало средину между королемъ и сеймомъ, слѣдовательно между монархическими и народными началами. Для него, слѣдовательно, было важно поставить себя такъ, чтобы король и сеймъ могли сноситься между собою только черезъ него, чтобы государственная администрація, представителемъ которой былъ король, была распределена между его членами, и чтобы законодательная дѣятельность сейма ограничилась обсужденіемъ проектовъ, исходившихъ отъ государственнаго совѣта. Этимъ двойнымъ стремленіемъ объясняется почему государственный совѣтъ поставилъ необходимымъ условіемъ, чтобы въ немъ засѣдали 5 высшихъ сановниковъ королевства, и постоянно стремился удержать дѣятельность сейма въ самыхъ ограниченныхъ рамкахъ. Что думалъ онъ изъ себя сдѣлать, видно уже изъ условій, предложенныхъ Альбрехту въ 1371 г. Вслѣдствіе этихъ условій государственному совѣту должны были подчиниться всѣ крѣпости и замки королевства; онъ представляетъ королю кандидатовъ на мѣста комендантовъ, а королю остается только право принять ихъ или отвергнуть; ему принадлежитъ исключительное право собирать войска и предписывать военныя издержки; вакантныя мѣста въ совѣтѣ должны замѣщаться лишь по согласію прочихъ членовъ; король не можетъ, ни въ какомъ случаѣ, назначить ихъ мимо государственнаго совѣта. Таково было направленіе этого учрежденія, на которое опиралось могущество аристократіи. Понятно отсюда желаніе короля поручить административныя дѣла лицамъ, исключительно отъ него зависящимъ, т. е. эманципировать администрацію отъ вліянія сановниковъ государственнаго совѣта и стараніе сейма сноситься непосредственно съ королемъ по законодательнымъ вопросамъ, т. е. выдѣлить законодательную власть изъ круга дѣятельности магнатовъ. Это двойное стремленіе характеризуетъ всѣ колебанія исторіи шведскаго права. Зародыши неограниченной монархіи развились въ Швеціи еще въ XVI ст. подъ

вліяніємъ Густава Вазы. Въ своихъ стремленіяхъ онъ опираея на сознаніе народа, утомленнаго господствомъ аристократіи, что національныя силы могутъ достигнуть полнаго развитія только сосредоточившись вокругъ одного пункта, которымъ являлась королевская власть. Кроме того, возрожденіе королевской власти встрѣтило сильную поддержку въ положеніяхъ лютеранства, превратившаго въ неограниченныя монархіи не одну Швецію, и началахъ римскаго права, изученіе котораго повело къ тѣмъ же результатамъ какъ и во всѣхъ государствахъ западной Европы. Средства королей, для достиженія этой цѣли были тѣ же какъ и во всѣхъ протестантскихъ государствахъ; конфискація церковныхъ имуществъ значительно увеличило могущество короны; измѣненіе системы налоговъ, увеличеніе числа регалій и т. д. дополнили это стремленіе; рядомъ съ этимъ фискальнымъ направленіемъ, развивался бюрократическій порядокъ, неизвѣстный до тѣхъ поръ въ Швеціи, и прозванный туземными писателями и народомъ — «управленіемъ секретарей». Конечно эти зародыши не могли достигнуть полнаго развитія въ такую эпоху, когда аристократическія преданія были еще сильны и все мѣстное и центральное управленіе находило въ средѣ ея энергическихъ дѣятелей. Съ другой стороны и королевская власть не стала еще въ рѣзкое противорѣчіе съ этою древнею національною силою. Но чѣмъ ближе XVIII ст., тѣмъ яснѣе становится стремленіе двухъ элементовъ взаимно исключить себя изъ государственнаго управленія. При всякомъ новомъ торжествѣ королей, падаетъ больше и больше значеніе государственнаго совѣта и сила мѣстнаго дворянства, чѣмъ поражался принципъ аристократическаго господства. Такъ напр., въ 1602 г. сеймъ, собранный въ Стокгольмѣ при Карлѣ IX, сдѣлалъ слѣдующее замѣчательное постановленіе, которымъ унижалось значеніе государственнаго совѣта. «Такъ какъ въ прежнее время произошло много безпокойствъ и безпорядковъ оттого, что лица, засѣдающія въ государственномъ совѣтѣ, неограничиваются совѣтами, но стремятся участвовать въ управленіи, то мы объявляемъ теперь, что ихъ власть и права не могутъ переходить за предѣлы, означенныя въ законахъ Швеціи, именно они должны совѣтовать королю, что по ихъ совѣсти и долгу они считаютъ полезнымъ для государства».

Этотъ актъ былъ важнымъ дополненіемъ къ дѣятельности шведскихъ королей изъ дому Вазы. Густавъ V., облекъ королев-

скую духовнымъ могуществомъ, посредствомъ реформаціи—Карль IX положилъ прочныя основы ея политическому преобладанію. Старое государственное устройство должно было видоизмѣниться—но какъ? Совѣтъ и дворянскіе съѣзды, двѣ основы національной свободы, погибли. На мѣсто совѣта выступилъ кабинетъ съ министерскими канцеляріями, съ королевскими секретарями, новымъ патентованнымъ дворянствомъ. На мѣсто старыхъ съѣздовъ являются сходки крестьянъ, къ которымъ правительство присоединяетъ солдатъ и офицеровъ изъ полковъ расположенныхъ въ тѣхъ мѣстностяхъ. Мѣстное управленіе изъ рукъ помѣстного дворянства переходитъ въ руки королевскихъ чиновниковъ, избавленныхъ почти отъ всякаго контроля. Не такъ легко было, впрочемъ, уничтожить значеніе дворянства. Не прошло нѣсколькихъ лѣтъ послѣ смерти Карла, какъ его наследникъ, знаменитый Густавъ Адольфъ, уже принужденъ былъ восстановить значеніе аристократіи и государственнаго совѣта. Изъ предположеній, поднесенныхъ королю и утвержденныхъ имъ ¹⁾, можно видѣть вполнѣ стремленія аристократіи и задачи государственнаго совѣта, какъ главнаго органа этого могущественнаго сословія. Объявленіе войны, заключеніе мира, союзовъ, перемирія, зависѣло отъ сословія государственнаго совѣта. Дворянству гарантируются его привилегіи; дворянинъ можетъ быть лишенъ имущества только въ случаѣ вооруженнаго возстанія противъ короля. Налоги и сборы, съ военными цѣлями дѣлаются только съ согласія совѣта и тѣхъ, кого это касается. 5 высшихъ государственныхъ должностей, государственный совѣтъ, важнѣйшія должности мѣстнаго управленія, а также должности придворныя замѣщаются только придворными дворянами ²⁾.

Время Густава Адольфа замѣчательно тѣмъ, что въ эту эпоху созданъ типъ шведской монархіи, какой ей суждено было сохранить, несмотря на всѣ колебанія въ ту или другую сторону. Отчасти внѣшнія войны, наполнившія собою все царствованіе Густава Адольфа, отвлекали его отъ вопросовъ внутренней политики, которая вся осталась въ рукахъ могущественнаго совѣта;

¹⁾ 1611 г. декабря 31.

²⁾ Остальные пункты этого замѣчательнаго акта касаются обезпеченія народныхъ вольностей, дѣлающихъ честь политическому смыслу шведской аристократіи.

затѣмъ вопрѣсъ о государственномъ устройствѣ встрѣтилъ организующій умъ знаменитаго Оксенштирны, который своими предположеніями окончательно развилъ зародыши представительной монархіи. Ему не была еще знакома теорія равновѣсія трехъ властей, но за то онъ видѣлъ ясно, что главная задача государственнаго человѣка — укрѣпить народную свободу на болѣе прочныхъ основаніяхъ, чѣмъ это было сдѣлано до него. Главнымъ средствомъ для достиженія этой цѣли, онъ основательно считалъ построить все зданіе государства на одной идеѣ, такъ чтобы фундаментъ носилъ въ себѣ тѣже элементы, какъ высшія сферы управленія. Мысль, пронизавшая конституцію должна была служить основою всѣмъ учрежденіямъ. На этомъ основаніи онъ, въ 1614 г., просто и ясно высказалъ слѣдующее положеніе, которое съ тѣхъ поръ считается основою шведской конституціи: «члены сейма (дворянскіе) и депутаты трехъ другихъ сословій, представляютъ собою всю націю». Это значило помѣстить въ немъ центръ верховной власти и притомъ не только законодательной, но и судебной и административной, такъ какъ умъ знаменитаго канцлера не понималъ еще тонкостей тѣхъ теорій, которыми гордятся писанная конституція Франціи и Пруссіи. На такомъ прочномъ основаніи можно было уже строить истинно національныя учрежденія. По предложенію Оксенштирны въ Стокгольмѣ былъ учрежденъ первый постоянный высшій судъ, подъ предсѣдательствомъ государственнаго дроста, съ вице президентомъ, 4 государственными совѣтниками, 4 совѣтниками отъ дворянства и 4 учеными юристами. Судъ этотъ самъ избиралъ и представлялъ королю кандидатовъ на открывшіяся въ немъ вакансіи. Въ этомъ Оксенштирна видѣлъ надежную гарантію независимости суда отъ короля съ одной, и отъ увлеченія партій съ другой стороны. Вслѣдъ за тѣмъ (въ 1623 г.) подобная же реформа случилась и въ другихъ провинціяхъ Швеціи учрежденіемъ надворнаго суда (Гофъ-Герихта) въ Финляндіи и въ Готландіи. Первоначально, по мысли законодателя, надворные суды должны были повсемѣстно составить послѣднюю инстанцію, но, впоследствии, была разрѣшена апелляція королю (т. е. государственному совѣту), подъ условіемъ предварительнаго взноса 200 талеровъ.

Подобно тому какъ государственный дростъ сталъ во главѣ постояннаго судебного учрежденія, при каждой изъ остальныхъ высшихъ государственныхъ должностей образовались коллегіи,

для завѣдыванія текущими дѣлами. Государственный маршалъ сдѣлался президентомъ военной коллегіи, оберъ адмиралъ адмиралтейской коллегіи, государственный канцлеръ президентомъ канцеляріи (т. е. коллегіи иностранныхъ дѣлъ) оберъ казначей — камеръ коллегіи. Такъ сложилась высшая администрація Швеціи. Основанная въ принципѣ на народномъ представительствѣ, она сосредоточивалась въ могущественномъ сословіи лицъ, составлявшихъ государственный совѣтъ, по прежнему получившій свой характеръ посредника между королемъ и сеймомъ, что давало ему возможность соединять высшую административную власть и инициативу законодательной, т. е. пользоваться прерогативами короля и правами сейма. Государственные совѣтники наполняютъ собою всѣ мѣста во всѣхъ коллегіяхъ и другія важныя должности.

Идеи Оксенштирны получили окончательное осуществленіе въ, такъ называемой, «формѣ правленія,» представленной имъ, въ 1634 г., сейму, во время малолѣтства Христины. Въ этомъ законодательномъ актѣ ясно выдѣляются король, какъ представитель администраціи, сеймъ, съ его демократически-монархическими принципами и государственный совѣтъ, какъ центръ аристократическаго могущества ¹⁾). Въ силу этого устройства назначеніе членовъ государственнаго совѣта и другихъ сановниковъ предоставляется королю, какъ главѣ государства. Сеймъ окончательно организованъ въ 4 куріяхъ. Мнѣнія государственнаго совѣта должны быть выслушаны во всѣхъ важныхъ дѣлахъ; мѣстное управленіе сосредоточено въ рукахъ 23 знатнѣйшихъ мѣстныхъ аристократовъ. Они, равно какъ и коменданты крѣпостей, назначаются на 3 года, по истеченіи которыхъ они должны были являться въ Стокгольмъ для отчета. Только мѣста генералъ губернаторовъ завоеванныхъ провинцій, и оберъ штатгальтеровъ Стокгольма должны быть замѣщены исключительно членами государственнаго совѣта. Надзоръ за правильнымъ исполненіемъ чиновниками ихъ обязанностей порученъ государственному фискалу, который обвиняетъ ихъ предъ королевскими надворными судами,

¹⁾ Дѣло Оксенштирны вездѣ встрѣтило общее сочувствіе. Тогдашній шведскій посланникъ въ Англіи, Скитте говорить про *Regirungsform* «*sie sei in England von allen Seiten als ein Meisterwerk angesehen worden, omnibus sicut insigne prudentiae civilis specimen ab omnibus probatum*».

но члены 5 высшихъ государственныхъ коллегій не подлежатъ его надзору и обвиненію; ихъ дѣятельность контролируется непосредственно королемъ.

Организація 1634 г. не закончила политическаго развитія Швеціи. Напротивъ, она была только прологомъ къ продолжительной и упорной борьбѣ трехъ элементовъ, которыя она думала организовать; заслуга ея состоитъ именно въ томъ, что она ясно поставила задачу каждому изъ нихъ. Она ясно формулировала задачу короля, сейма, государственнаго совѣта, вооружила ихъ новыми средствами для борьбы, но не установила между ними прочныхъ отношеній. Будущее значеніе, предѣлы власти ихъ зависѣли отъ энергіи, умѣнья пользоваться благопріятными обстоятельствами. «Форма правленія» въ сущности проникнута аристократическимъ духомъ; это ясно было видно изъ того значенія, которое было дано членамъ государственнаго совѣта въ административныхъ и сословныхъ учрежденіяхъ. Она даже заключала въ себѣ зародышъ олигархіи, особенно если бы часто повторялись случаи малолѣтства королей. Далѣе, королю было предоставлено огромное и постоянное вліяніе на администрацію; всѣ назначенія исходили отъ него, онъ былъ глава войска, церкви, онъ созывалъ сеймъ, составлялъ самый государственный совѣтъ. Изъ этихъ прерогативъ могла развиваться и развилась дѣйствительно монархія Карла XII. Наконецъ, сеймъ устанавливается какъ представитель національныхъ интересовъ; ему предстояла задача свести администрацію на болѣе народную почву — но пока онъ не видѣлъ къ этому другихъ средствъ, какъ возвышеніе королевской власти насчетъ могущества аристократіи.

Пока Оксенштирна былъ живъ, онъ умѣлъ поддерживать равновѣсіе въ организованной имъ государственной машинѣ—даже малолѣтство Христины не повредило ему. Но за то впослѣдствіи, взаимное ожесточеніе сословій, искательства королевской власти повели къ борьбѣ, которая наполнила собою царствованіе Пфальц-Цвейбрюкенской династіи (1654 — 1718), т. е. именно то время, когда Россія имѣла съ Швеціею больше всего столкновеній, и когда Шведскія учрежденія вошли въ планъ преобразованій Петра I-го.

Исторія этой династіи распадается на два періода; одинъ, до 1680, есть моментъ полнаго преобладанія аристократическихъ началъ, другой, до 1718 г., заключаетъ въ себѣ исторію неогра-

ниченной власти Карла XI и XII. Равновѣсіе Шведскаго государственнаго устройства поддерживалось тѣснымъ союзомъ короля съ свободнымъ крестьянствомъ, не дававшимъ слишкомъ большаго простора могуществу аристократіи. Но въ теченіи этого періода всё богатства страны сосредоточились постепенно въ рукахъ аристократіи, что конечно дало ему большую матеріальную силу на счетъ короля и крестьянства; король, съ казною, истощенною внѣшними войнами, сталъ въ полную зависимость отъ сословій — крестьяне, превращенные въ фермеровъ, попали во власть землевладѣльцевъ. Такое ослабленіе двухъ важныхъ элементовъ не могло не отозваться на всемъ государственномъ устройствѣ. Скоро послѣ смерти Густава Адольфа, центръ тяжести политическаго могущества былъ перенесенъ въ государственный совѣтъ. Онъ велъ, въ теченіи малолѣтства Христины и затѣмъ Карль XI, всё государственныя дѣла, вмѣстѣ съ 5-ю государственными сановниками, которые были его первыми членами; сеймъ обсуживалъ только предложеніе, исходящія отъ совѣта. Конечно, онъ и на сеймѣ находилъ поддержку, ибо на сторонѣ его предложеній всегда были первыя два сословія. Если принять въ соображеніе, что пять государственныхъ должностей постоянно находились въ рукахъ нѣсколькихъ знатныхъ родовъ и часто даже одного семейства, то понятно будетъ какое противодѣйствіе это должно было вызвать со стороны сейма и короля, когда онъ достигъ совершеннолѣтія. Олигархи скоро возбудили неудовольствіе въ томъ сословіи, которое составляло ихъ главную поддержку на сеймѣ. Сеймовое постановленіе 1660 г. показываетъ уже желаніе сейма уничтожить исключительное положеніе государственнаго совѣта и открыть доступъ къ общественнымъ должностямъ дворянству, непринадлежавшему къ «совѣтникамъ». Такъ постановленіе 1660 г. заключаетъ въ себѣ слѣдующія правила: «въ числѣ 5 государственныхъ высшихъ сановниковъ можетъ быть только одинъ членъ того же рода, въ государственномъ совѣтѣ только три и, ни въ какомъ случаѣ, два брата не могутъ засѣдать вмѣстѣ. Сеймъ долженъ быть созываемъ по крайней мѣрѣ въ три года разъ. Въ важныхъ случаяхъ регенство должно выслушивать мнѣніе 5 коллегій, но ни въ какомъ случаѣ, не должно предоставлять себѣ разрѣшеніе вопросовъ, принадлежащихъ сейму. При назначеніи на должность, слѣдуетъ обращать вниманіе на способности и заслуги, а не на одно

происхождение, и никогда нѣсколько должностей не должны быть соединены въ одномъ лицѣ. Въ должность генераль-губернаторовъ пограничныхъ провинцій должны быть допускаемы дворяне, непринадлежащіе къ числу государственныхъ совѣтниковъ.

Первый шагъ былъ сдѣланъ—королевская власть могла надѣяться на постоянную и энергическую поддержку. Къ этому же времени абсолютическія теоріи начали проникать въ Швецію; успѣхи неограниченной власти во Франціи, реставрація въ Англіи, монархическая революція въ Даніи ¹⁾ не могли не подѣйствовать на умы. Наука также выказалась въ пользу абсолютизм. Подобно тому какъ Фильмеръ въ Англіи, въ Швеціи богословъ Wandal, въ своемъ сочиненіи *jus Regium*, напечатанномъ въ Копенгагенѣ въ 1663, объяснилъ королевскую власть на религіозныхъ началахъ. Совершеннолѣтіе Карла XI должно было рѣшить дѣло.

Какъ только король достигъ самостоятельности, тотчасъ обнаружилось его стремленіе, замѣнить дѣятельность государственнаго совѣта другими учрежденіями, болѣе соответствующими требованіямъ королевской власти и желаніямъ сейма. Еще до совершеннолѣтія Карла XI, правитель государства графъ Магнусъ Габріель старался поколебать это могущественное учрежденіе. Онъ старался отстранить его дѣятельность въ полномъ составѣ. Для совѣщанія по важнѣйшимъ дѣламъ призывались отдѣльные члены, по выбору канцлера, въ королевскій кабинетъ (*Sangkammar*), изъ котораго и исходили всѣ постановленія. Предлогомъ къ этому послужило то обстоятельство, что члены совѣта слишкомъ часто уѣзжали въ свои помѣстья. Вслѣдствіе этаго за государственнымъ совѣтомъ остались одни ревизіонныя дѣла, а текущая администрація велась кабинетскими секретарями, назначеніе которыхъ зависѣло отъ одного канцлера. Эти секре-

¹⁾ Замѣчательный переворотъ въ Даніи 1660 г. совершился въ томъ смыслѣ, какъ въ послѣдствіи переворотъ 1680 въ Швеціи, т. е. вызвалъ къ управленію тѣже элементы — неограниченную монархію, подкрѣпленную бюрократією. Слѣдовательно, положенія, проводимыя нами здѣсь, нисколько не измѣняются, если даже согласиться съ мнѣніемъ графа Сперанскаго (см. Архивъ Калачева 1859 г., кн. 3), что начало нашихъ коллегій заимствовано изъ Даніи. И въ томъ и другомъ случаѣ правительство наше руководствовалось далеко не послѣднимъ словомъ исторической жизни двухъ странъ.

тари образуютъ скоро громадную силу въ государствѣ. Они скоро свергли своего учредителя, за тѣмъ государственный совѣтъ и всю аристократію; составленные изъ людей темнаго происхожденія, они являлись естественными союзниками королевской власти.

Новое явленіе это не обошлось безъ сильной оппозиціи. Государственный совѣтъ возставалъ противъ исключительнаго господства канцлера, военная молодежь, окружавшая короля, съ презрѣніемъ смотрѣла на могущество канцеляристовъ. Не смотря на эту оппозицію, кабинетъ уже готовъ былъ сосредоточить въ себѣ всю власть. Извѣстное выраженіе: *l'état c'est moi*, проникло и въ Швецію; масса крестьянъ была подготовлена къ принятію какой угодно формы правленія, кромѣ аристократической. Какъ и всегда, она была готова пожертвовать основами національной свободы, для призрака гражданскаго равенства. Собраніе государственныхъ сословій въ 1680 было рѣшительной минутой; по предложенію короля, оно должно было рѣшить слѣдующіе три вопроса: обязательна-ли для короля конституція 1634 г. и дополненіе, сдѣланное къ ней въ 1660; въ какомъ смыслѣ должно понимать выраженіе, что король управляетъ государствомъ по совѣту государственнаго совѣта (*mit des Rathes Rath*). Какое мѣсто долженъ занимать государственный совѣтъ въ общей государственной организаціи страны, и въ какой мѣрѣ можно смотрѣть на него какъ на особое сословіе, какъ на посредствующее учрежденіе между королемъ и сеймомъ.

Эти три вопроса исчерпывали всю сущность политическаго устройства тогдашней Швеціи. Отъ ихъ разрѣшенія зависѣла дальнѣйшая судьба конституціи. Но сословія были слишкомъ утомлены долговременнымъ господствомъ олигархіи и спѣшили броситься въ другую крайность. Сеймъ составилъ небольшой комитетъ изъ лицъ, преданныхъ коронѣ; комитету этому были предложены вопросы вмѣстѣ съ отвѣтами, заранѣе составленными въ кабинетѣ, и 10 декабря 1680 г. отвѣты эти были «апробованы» королемъ, какъ неизмѣнный законъ Шведской конституціи. Въ силу сеймоваго постановленія «прочность и сила королевской власти и благо страны требовали, чтобы организаціи 1634 и 1660 г. не связывали короля, который имѣетъ право измѣнить ихъ по своему усмотрѣнію, согласно нуждамъ государства. Выраженіе, что король управляетъ по совѣту государ-

ственного совѣта, означаетъ только, что король предлагаетъ на его обсужденіе тѣ вопросы, которые онъ сочтетъ нужнымъ, но оно для него не обязательно, ибо онъ во всѣхъ дѣлахъ отдаетъ отчетъ только Богу. Наконецъ сеймъ признаетъ бесполезность и даже вредъ посредствующихъ учрежденій между нимъ и королемъ и вообще государственный совѣтъ не есть пятое сословіе, но входитъ въ составъ рыцарства и дворянства.

Такимъ образомъ была уничтожена власть этого учрежденія, которое, при тогдашнемъ положеніи Швеціи, имѣло для нея большое значеніе. Сеймъ собирался рѣдко, слѣдовательно не могъ имѣть ни постояннаго вліянія на правительственныя дѣла, ни слѣдить за прямымъ и точнымъ исполненіемъ закона, ни подвергать правительственныхъ агентовъ серьезному контролю. Всѣ обязанности этого рода, по естественному ходу событій, сосредоточивались въ государственномъ совѣтѣ. Постоянное и прочное учрежденіе, составленный изъ знатнѣйшихъ лицъ и высшихъ сановниковъ государства, онъ былъ средоточіемъ административной дѣятельности, направлялъ къ одной цѣли всѣ части государственной машины, контролировалъ дѣятельность правительственныхъ агентовъ, былъ прочнымъ хранилищемъ конституціи и законовъ. Уничтожая его, сеймъ перенесъ центръ власти изъ совѣта въ кабинетъ. Дѣйствительно, съ этого времени кабинетъ, составленный изъ любимцевъ молодого короля, сосредоточилъ въ себя всю власть и дѣятельно продолжалъ развивать дѣло абсолютизма. Скоро король получилъ (въ 1682) право издавать общіе законы, сообщая ихъ только для вѣдома сейму «такъ какъ королю прилично повелѣвать, а подданнымъ повиноваться». Быстро и безостановочно развивался абсолютизмъ подъ вліяніемъ ловкаго кабинета и услужливаго сейма. Въ 1689 встрѣчается напр. такое постановленіе сейма: «есть выраженія, противорѣчащія съ неограниченною властію короля въ прежнихъ протоколахъ сейма и государственнаго совѣта, въ различныхъ мнѣніяхъ и мемуарахъ, должны быть вычеркнуты». Наконецъ, въ 1693 г., сеймъ благодаритъ короля, что онъ совѣтуется съ нимъ о государственныхъ дѣлахъ, хотя онъ, какъ намѣстникъ Бога, не обязанъ дѣлать этого.

Кабинетъ благоразумно воспользовался этимъ настроеніемъ, чтобы обезпечить господство единодержавія во всѣхъ направленіяхъ. Военная служба, одна изъ сильнѣйшихъ опоръ дворянскаго могущества, была преобразована въ 1682 въ томъ смыслѣ,

что у королей явилось войско, зависящее только отъ нихъ, то войско, съ которымъ Карлъ XI и XII подняли военное могущество Швеции. Устройство церкви было также измѣнено въ смыслъ свѣтскаго господства, при чемъ права духовенства, какъ отдѣльнаго сословія почти совершенно уничтожились. Крестьянство также испытало на себѣ вліяніе новой формы правленія; снова воскресли теоріи, что корона есть верховный собственникъ крестьянской земли, а потому возобновлено запрещеніе продавать крестьянскіе дворы и поля безъ разрѣшенія правительства. Карлъ XII, возлагающій самъ на себя корону при коронаціи есть высшее выраженіе новой системы. Онъ только принялъ присягу сословія, но самъ не повторилъ ее, какъ того требовалъ древній обычай шведскихъ королей. Норденфлихтъ говорить, что это былъ первый и послѣдній король, поступившій такимъ образомъ. Уже близко было время, когда внѣшнія и внутреннія неудачи подготовили паденіе королевской власти и доставили снова преобладаніе аристократіи и ея главному учрежденію — государственному совѣту.

Во всякомъ случаѣ вліяніе новой системы отразилось на административныхъ и судебныхъ учрежденіяхъ. Прежде всего кабинетъ озаботился объ изгнаніи дворянскаго начала изъ судовъ. Въ 1698 г. — 4 дворянскихъ совѣтника надворныхъ судовъ были уничтожены: для того же, чтобы дворяне не уклонялись отъ подчиненія этимъ судамъ, подъ предлогомъ своего права судиться судомъ равныхъ, *forum eorum* дворянства было уничтожено въ 1699 г. Отъ этой мѣры остался только одинъ шагъ до полного торжества кабинетной юстиціи, и, дѣйствительно, примѣры фельдмаршала Нильса Бьелке и несчастнаго Паткуля доказали, что рѣшенія надворныхъ судовъ безсильны предъ волею кабинета. Въ теченіе 21 года своего правленія, Карлъ XII ни разу не созывалъ сейма и не воспользовался мнѣніями государственнаго совѣта. Въ чисто административныхъ учрежденіяхъ вліяніе это отразилось еще сильнѣе. Пять государственныхъ сановниковъ, нѣкогда составлявшіе интегральную часть государственнаго совѣта, давно превратились въ президентовъ управляемыхъ ими коллегій. Освобожденные отъ контроля и направленія этого могущественнаго тѣла, они могли управлять страной на правѣ новѣйшихъ министровъ, но и здѣсь ихъ значеніе терялось предъ силой канцеляріи, которая сдѣлалась исходнымъ пунктомъ всей адми-

нистраціи. Централизація управленія, подъ эгидою этихъ канцелярій развилось до крайности, между тѣмъ какъ возможность надзора была ослаблена, чрезъ преслѣдованіе всякаго свободнаго выраженія мнѣній и безгласность сеймовъ. Отсутствие Карла, а съ нимъ и президентовъ коллегій, дало еще больше воли чиновникамъ, и они пользовались ею вполне въ ущербъ народнымъ интересамъ.

Изъ этого краткаго очерка можно, кажется, усмотрѣть насколько въ шведскихъ учрежденіяхъ выработалась прочная теорія управленія. Чисто историческій ходъ событій доставилъ временное торжество одному изъ элементовъ ея государственнаго устройства; подъ его исключительнымъ вліяніемъ произошло соотвѣтствующее перемѣщеніе началъ, управлявшихъ его административными мѣстами. Видя преобладающее значеніе аристократіи, ея перевѣсъ надъ королевскою властью, которую она лишила возможности самостоятельнаго управленія, надъ сеймомъ, лишеннымъ инициативы въ дѣлѣ законодательства, короли видѣли только одно средство къ борьбѣ: усилить сеймъ, поставивъ его какъ законодательное мѣсто выше государственнаго совѣта, и стать самимъ выше его въ дѣлахъ управленія, сосредоточивъ въ своихъ рукахъ всю административную и судебную власть. Въ первомъ случаѣ они опирались на сеймъ, во второмъ на людей, вышедшихъ изъ низшихъ классовъ населенія, посредствомъ своихъ способностей и заслугъ. Передать номинально законодательную власть сейму и, затѣмъ, распустить его на неопредѣленное время, основать государственную службу на началѣ личной заслуги, съ тѣмъ чтобы управлять посредствомъ 2—3 любимцевъ— вотъ ясная программа королей, которую они и осуществили въ концѣ XVII столѣтія. Абсолютизмъ и бюрократическое управленіе были однимъ изъ моментовъ общей исторіи Швеціи; принять ее за окончательную, логически выработанную теорію было конечно ошибкой, но ошибкой неизбежной, потому что, не смотря на свои недостатки, Швеція, въ сравненіи съ Россією являлась идеаломъ благоустройства. Но послѣдствія показали, что не стройная организація, а элементы сильнѣйшаго раздора были внесены въ Россію вмѣстѣ съ этими установленіями. Напряженная борьба, переживаемая шведскою конституціею, не могла способствовать къ разъясненію взаимнаго положенія и предѣловъ власти различныхъ ея учрежденій. Роль государственнаго совѣта, какъ

великаго государственнаго учрежденія, созданнаго для высшаго контроля администраціи, для разрѣшенія важныхъ административныхъ вопросовъ, для направленія дѣятельности всѣхъ органовъ администраціи къ одной цѣли и въ конституціонномъ смыслѣ, для законодательной инициативы, къ которой онъ былъ вполне способенъ, находясь въ постоянномъ столкновеніи съ жизненными потребностями страны, не только не выяснилась, но и самое его существованіе подлежало сомнѣнію. Президенты государственныхъ коллегій, то входятъ въ его составъ, работаютъ наравнѣ съ другими членами, устанавливая тѣмъ общую гармонію въ администраціи, то выдѣляются изъ него, предоставляя ему номинальный контроль надъ дѣятельностію различныхъ мѣстъ и лицъ. Судебныя мѣста, какъ напр. высшіе надворные суды, то считаются высшею инстанціею, то подлежатъ апелляціи въ государственный совѣтъ, то совершенно блвднѣютъ предъ кабинетомъ. Администрація то, основывается на дѣятельности политическаго сословія, изъ рода въ родъ подготовляющагося по этому дѣлу, то переходитъ въ руки людей, смотрящихъ на службу какъ на ремесло. Королевская власть иногда признаетъ необходимымъ окружить себя прочными учрежденіями; бываетъ время, какъ напр. при Густавѣ Адольфѣ, когда она чувствуетъ себя лучше за государственнымъ совѣтомъ, и отъ этого взгляда она переходитъ непосредственно къ системѣ управленія посредствомъ довѣренныхъ лицъ, которымъ она вѣритъ больше, чѣмъ учрежденіямъ. Въ общемъ составѣ шведской администраціи также замѣтно сильное колебаніе. Сильная система мѣстнаго управленія, основаннаго на дѣятельности мѣстнаго дворянства и непомѣрная централизація всего въ столичныхъ учрежденіяхъ, основанныхъ на дѣятельности бюрократіи, участіе общества въ государственныхъ дѣлахъ и полное его отчужденіе, все это смѣняется одно другимъ, смѣшивается, существуетъ одно подлѣ другаго, подготавливая новую борьбу, исходъ которой неизвѣстенъ никому изъ участвующихъ въ ней. Наконецъ, что самое важное, форма шведскихъ учреждений времени Петра была большею частію продуктомъ побѣды бюрократическихъ элементовъ надъ древнимъ правительственнымъ классомъ. Все въ нихъ носитъ на себѣ отпечатокъ временнаго торжества, стремленія къ исключительному господству, все создано къ выгодѣ одной части служащаго сословія. Историческій антагонизмъ выразился въ рѣзкой формѣ, но эта самая рѣзкость

указывала на переходное состояніе эпохи. Перенесенныя на русскую почву, учрежденія эти возвели въ принципъ эту вражду, незнакомую русской жизни, и выработанную чуждою исторіею. Что въ Швеціи было продуктомъ небольшого періода, у насъ въ теченіи слишкомъ цѣлаго столѣтія характеризовало отношенія правительственныхъ учрежденій къ дворянству, какъ къ земскому сословію. Мало по малу слово *служащій*, нѣкогда почетный эпитетъ правительственнаго класса, означаетъ теперь тѣ элементы, которые не удались въ реформѣ Грознаго, подчинились прежнимъ началамъ въ приказномъ управленіи и искусственно развились подъ вліяніемъ чуждыхъ учрежденій. Таковъ былъ хаосъ, представляемый тогдашней Швеціею, но тамъ хаосъ этотъ имѣлъ свою національную почву, свой *raison d'être* — онъ былъ необходимымъ слѣдствіемъ упорной борьбы различныхъ, прочно установившихся элементовъ въ ея государствѣ, изъ него должна была выработаться органическая конституція. Въ Россіи это неясность вводимыхъ учрежденій вела также къ борьбѣ, но въ борьбѣ этой принимали участіе уже не интересы страны, а или старья, заснувшія почти понятія или частныя выгоды того или другаго лица. Съ какимъ чувствомъ смотрѣлъ русскій человѣкъ на учрежденіе, которое для него было ни чѣмъ инымъ, какъ математическою формулою или теоріей? Любить онъ его не могъ, оно не представляло никакихъ близкихъ ему интересовъ; единственное что онъ въ немъ видѣлъ — это возможность продолжать службу и питаться отъ дѣлъ; — равнодушіе къ реформѣ сохранило, такимъ образомъ, это наслѣдіе старой Россіи, уже исчезавшее подъ вліяніемъ московскихъ царей, но съ новой силой вспыхнувшее при Петрѣ.

Но этого мало. Учрежденіе государственныхъ всегда представляютъ какую нибудь силу, какую нибудь потребность общественной жизни. Какое мѣсто эта сила, эта потребность должна имѣть въ общемъ государственномъ строѣ? опредѣлить это есть дѣло законодателя. Если законодательство неопредѣлено, если оно колеблется отъ одного начала къ другому, тогда учрежденія сами начнутъ выяснять свое положеніе, тогда нечего уже ждать стройности и единства въ администраціи. Чѣмъ менѣе сгруппированы интересы, чѣмъ организованиѣ интересъ въ отдѣльности, тѣмъ больше средствъ для борьбы, тѣмъ слѣдовательно, сильнѣе и беспощаднѣе самая борьба. Въ старой Россіи, съ ея раз-

бросящимъ управленіемъ, съ ея разнообразными приказами, основанными на дѣятельности одного и того же служилаго сословія, такая борьба была немислима, или если бы она появилась—не было такихъ жгучихъ интересовъ и вопросовъ, подлѣ которыхъ могла она сгруппироваться. Но съ учрежденіемъ извѣстныхъ вѣдомствъ при Петрѣ I, сначала искусственно, а потомъ и органически развились разные вопросы, противоположные интересы, разрѣшеніе которыхъ еще не могло изойти отъ законодательства, а зависѣло отъ сравнительной силы и ловкости разныхъ вѣдомствъ. Такъ, изъ прежде равныхъ и одинаково устроенныхъ коллегій, выдѣляется военное вѣдомство съ его особыми претензіями и стремленіями; такъ судьба нашего судоустройства представляетъ рядъ неудачныхъ попытокъ опредѣлить учрежденіе, дальше котораго не возможна апелляція; такъ, наконецъ, дѣятельность самаго сената представляетъ рядъ такихъ колебаній, какихъ онъ не испыталъ въ самомъ отечествѣ своемъ. Что отъ этого выиграла администрація и народное благосостояніе рѣшить трудно, но несомнѣнно то, что часто усиленная работа преобразователей оказывалась совершенно несостоятельною, въ виду своеобразныхъ потребностей общества.

Такъ двѣ страны подготовили матеріалы для учреждений, вліявшихъ на развитіе Россіи въ теченіи болѣе чѣмъ цѣлаго столѣтія. Одна, говорятъ намъ, представляла съ административной точки ровное, гладкое поле—способное для всякихъ передѣлокъ и всевозможной организаціи. Если судить о политическомъ развитіи страны по одной массѣ стройныхъ учреждений, то конечно взглядъ этотъ не подлежитъ сомнѣнію. Какъ, въ самомъ дѣлѣ, представить себѣ страну безъ такихъ-то центральныхъ мѣстъ управленія, безъ нескончаемаго числа министерствъ, безъ стройной администраціи? Не думаю, чтобы этотъ признакъ былъ единственнымъ при опредѣленіи степени государственнаго развитія того или другаго государства. Національныя учрежденія не складываются вдругъ; долго какая нибудь должность или судебное мѣсто существуетъ какъ случайное явленіе, какъ продуктъ временныхъ потребностей. Неожиданное обстоятельство даетъ ему сильное развитіе, сближаетъ одну должность съ другою, практика раздѣляетъ между ними функціи, складывающееся государство объединяетъ ихъ дѣятельность и административная машина по-

степенно организуется. Нельзя сказать, чтобы Россія не представляла никаких задатковъ національнаго управленія; правда, служилое сословіе не носило въ себѣ зародышей крѣпкихъ должностей и сильной администраціи; самая московская система порученій мало способствовала, какъ мы видѣли, къ установленію прочныхъ учреждений. Но смотря на это, вопросъ не былъ рѣшенъ окончательно. Государство обладало вполне устроеннымъ и послушнымъ его волѣ служилымъ сословіемъ, сословіемъ крѣпкимъ, опиравшимся на массу рабочаго народа. Между тѣмъ какъ въ сосѣдней Швеціи королевская власть не имѣла другихъ средствъ сломить строптивую аристократію, какъ отдаться въ руки бюрократіи, Русское правительство умѣло примирить родовое и выслужившееся сословіе, заставивъ каждое изъ нихъ служить на своемъ мѣстѣ въ приказахъ. Слѣдовательно крутая реформа, которая привела бы въ восторгъ Карла XI, была излишнею мѣрою строгости въ нашемъ отечествѣ. При томъ, въ концѣ XVII ст. въ администраціи нашей началось движеніе, которое могло привести къ самымъ благотворнымъ результатамъ. Въ сферѣ приказовъ начинаютъ выдѣляться учрежденія съ постояннымъ значеніемъ, начинается распредѣленіе между ними дѣлъ, а въ мѣстномъ управленіи складывается важная должность воеводы, съ сближеніемъ ея съ мѣстными землевладѣльцами. Выработка этихъ началъ требовала упорнаго, продолжительнаго труда, глубокаго уваженія народныхъ началъ, откровеннаго содѣйствія служащаго земства. Готовыя шведскія учрежденія требовали меньше заботъ — стоило только росписать служилое сословіе по многочисленнымъ коллегіямъ и канцеляріямъ.

Старыя Россія и Швеція, доставили законодателю матеріалъ практической, выработанный исторіею той и другой страны. Шведскія учрежденія явились теоретическими по отношенію къ Россіи только вслѣдствіе большей развитости, какъ вообще учрежденія странъ образованныхъ кажутся теоріями въ странахъ менѣе образованныхъ. Истинно теоретическіе взгляды Петра I пришли не отсюда. Его политическій геній въ дѣлѣ преобразованій встрѣтился съ другимъ, имя котораго наполняло тогда западную Европу. Имя Лейбница всегда будетъ напоминать дѣятельность его царственнаго друга. Ихъ отношенія представляютъ любопытную, хотя, къ сожалѣнію, вовсе неразработанную сторону дѣятельности

Петра ¹⁾). Россія давно интересовала Лейбница, особенно съ тѣхъ поръ какъ онъ узналъ о преобразованіяхъ, начатыхъ въ ней ея великимъ царемъ. Для его математическаго, систематическаго ума Россія, въ своемъ качествѣ *tabula rasa*, представляла драгоценный пунктъ для всевозможныхъ опытовъ. Молодая страна и ея преобразователь рисовались его воображенію въ самомъ поэтическомъ свѣтѣ. Отправляясь въ 1711 г. въ Торгау на свадьбу царевича Алексѣя Петровича, гдѣ онъ долженъ былъ представиться Петру, онъ писалъ къ аббату Фабрицию что ѣдетъ туда, *non ut solemnia nuptiarum, quam ut magnum Russorum Czarem spectarem, sunt enim ingentes magni principis virtutes*. Послѣ это свиданія, между ними установились прочныя отношенія и Лейбницъ усердно началъ работать для Петра. Сомнительно, впрочемъ, чтобы на первый же разъ рѣчь зашла о политическихъ преобразованіяхъ; практическій умъ Петра любилъ отводить каждому свое мѣсто, прикрѣплять каждого къ своему дѣлу. Лейбницъ былъ для него прежде всего ученый; онъ годился для водворенія въ Россіи науки, составлявшей одну изъ главнѣйшихъ заботъ Петра. Самъ философъ, кажется, говорилъ съ монархомъ только о томъ, что его лично интересовало. Извѣстно, что его занималъ въ это время вопросъ о магнитной стрѣлкѣ и онъ схватился за этотъ случай, чтобы испросить у Петра I содѣйствія для нужныхъ наблюденій въ Россіи и на китайской границѣ ²⁾. Далѣе, Лейбницъ видѣлъ главное средство къ обновленію человѣчества въ наукѣ, а потому и не могъ обратить должнаго вниманія на политическое устройство страны, въ которомъ онъ видѣлъ лишь второстепенный органъ цивилизаціи. Первою и главною заботою Лейбница было представить Петру нѣсколько проектовъ о распространеніи просвѣщенія въ Россіи; первая обязанность, возложенная на него Петромъ, послѣ принятія его на русскую службу, была забота о высылкѣ ученыхъ иностранцевъ, годныхъ для

¹⁾ Главныя матеріалы, здѣсь представленные, почерпнуты изъ сочиненія г. Посселята, *Leibnitz und Peter der Grosse*. Dorpat 1843 г. Впрочемъ сочиненіе это важно только по своимъ приложеніямъ. Внутренняго достоинства, въ особенности по отношенію къ своему предмету, оно не имѣетъ. Еще меньше свѣдѣній имѣется въ сочиненіи г. Пекарскаго «Наука и Литература въ Россіи при Петрѣ I» (см. т. 1, ст. 25 и слѣд.); см. также Съверный архивъ 1828 г., ч. 5.

²⁾ См. его письмо къ ла-Крозу отъ 14 декабря 1711 г.

образованія юношества и проектовъ о лучшемъ устройствѣ учебныхъ заведеній.

Не смотря на эту спеціальную задачу, проекты и совѣты Лейбница не остались безъ вліянія на общій планъ реформы Петра. Говоря объ организаціи академій и училищъ, онъ не могъ не коснуться вопроса о преобразованіяхъ вообще и здѣсь вполне высказался этотъ сильный и строгій теоретическій умъ. Для него не существуетъ исторической почвы; онъ признаетъ только идею, воплотившуюся въ стройномъ организмѣ, проникнутомъ единою мыслью преобразователя. Идею эту вырабатываетъ не народная жизнь съ ея разнообразными требованіями, а непосредственное, логическое требованіе организующаго ума. Его огорчаетъ, что Петръ, занятый великою сѣверною войною, неимѣетъ времени приводить въ исполненіе его проекты, огорчаетъ не потому, что Россія цивилизуется нѣсколькими годами позднѣе, но потому, что геній, управляющій ею, можетъ погибнуть, не создавъ научныхъ учрежденій по одной великой мысли. Онъ проситъ Петра не терять времени ¹⁾ *parce qu'il est bon qu'un tel dessein soit exécuté uniment par un même esprit qui le dirige, comme une ville est toujours plus belle quand elle est batie tout d'un coup, que lorsqu'elle s'est formée peu-à-peu, à diverses reprises; je serai d'avis par ces raison et beaucoup d'autres, qu'on ne perdit point de temps.* Главное въ реформѣ, продолжаетъ онъ, *планъ*, о средствахъ къ его исполненію можно подумать послѣ²⁾). Вотъ вся историческая основа осуждена на бездѣйствіе! Любопытно съ этими воззрѣніями сопоставить взгляды англійскихъ публицистовъ, съ гордостью сравнивающихъ свою конституцію съ древнею столицею, выстроившеюся въ разныя времена, сообразно потребностямъ времени. Въ словахъ Лейбница мы вступаемъ въ эпоху преобразованій сверху внизъ, въ эпоху Помбалаей, Тануччи, Струензе, эпоху математическихъ формулъ и прямо-линейныхъ организацій.

Высоко подымаетъ онъ умъ, посветившій себя такой организаціи; онъ долженъ стоять на недосыгаемой высотѣ надъ всѣмъ остальнымъ. *Gott, als ein Gott der Ordnund, regiert durch seine unsichtbare Hand Alles, Alles weislich und ordentlich. Die Götter dieser Welt, oder die Ebenbilder der Macht Gottes, ich meine die*

¹⁾ см. Поссельтъ, прилож. III; орографія подлинника.

²⁾ id, *ibid.*

souverainen Monarchen, müssen das Model ihrer Regierung nach jener einrichten, такъ начинается онъ свой проектъ объ учрежденіи въ Россіи коллегій и въ особенности коллегіи наукъ ¹⁾. Въ этомъ планѣ не замѣтно подробной разработки вопроса о коллегіальномъ устройствѣ вообще и о мотивахъ такой организаціи. Выгоды ея выставляются какъ доказанный фактъ. «Опытъ, говоритъ онъ, достаточно доказалъ, что лучший способъ государственнаго и областного устройства есть учрежденіе хорошихъ коллегій.» Коллегіальное начало должно быть проведено во всѣхъ частяхъ управленія; этимъ и объясняется подраздѣленіе коллегій на нисшія и высшія. Мотивомъ къ этому выставляется, что «такъ какъ въ часахъ одно колесо двигаетъ другое, такъ въ большихъ часахъ—государствѣ, одна коллегія должна приводить въ движеніе другую.» Такой взглядъ на государственное устройство свойственъ всѣмъ публицистамъ математической школы; механизмъ есть высшее выраженіе ихъ государственной философіи; они не поднялись еще до понятія организма, выработаннаго позднѣйшими успѣхами естественныхъ наукъ и исторической школы. Привычка къ формальному мышленію постоянно отклоняетъ ихъ мысль отъ изслѣдованія принципа государства и его почвы—они останавливаются на вопросѣ о внѣшней организаціи. Форма колесъ изчерпываетъ все ученіе: даже число ихъ является второстепеннымъ вопросомъ. «Подобно тому какъ часы различаются между собою тѣмъ, что одни требуютъ больше, другіе меньше колесъ (только тѣмъ?) такъ и государства не похожи другъ на друга и нельзя съ точностію опредѣлить числа коллегій, нужныхъ въ каждомъ государствѣ.» Слѣдовательно нѣтъ постоянныхъ, прочно укоренившихся въ народномъ сознаніи интересовъ, требующихъ постоянныхъ учреждений; все зависитъ отъ прихоти законодателя. Но, какъ во всякомъ случаѣ не мѣшаетъ имѣть прочную основу для реформъ, то остается прибѣгнуть къ простому заимствованію, къ примѣру другихъ государствъ. Заимствованія эти, которыми такъ богаты регламенты Петра I, не входили впрочемъ, въ планъ философа. Онъ считалъ организацію каждой коллегіи достойною спеціальной обработки, съ добросовѣстнымъ изученіемъ дѣла, не обращая вниманія на устройство ихъ въ томъ или дру-

¹⁾ id прилож. VII Generale Reflexions über die Ordnung und Oekonomie der Finanzen in Russland und ihre Verbesserung. Поселътъ. Прилож. X.

гомъ государствъ. Такъ поступилъ онъ въ своемъ проектѣ; онъ оставилъ въ сторонѣ восемь коллегій, говоря, что ein jedes Collegium erfordert eine besondere Beschreibung, и прямо обратился къ подробному изложенію плана коллегіи наукъ, составлявшей тогда его главную задачу. Очевидно для него коллегіи представлялись законченною государственною теоріей, примѣненіе которой въ той или другой странѣ зависѣло отъ мѣстныхъ обстоятельствъ, требовавшихъ подробнаго изученія. Такъ въ своемъ проектѣ о положеніи и способахъ улучшенія финансовъ въ Россіи, онъ прямо выражаетъ мысль, что главная причина безпорядковъ Петровскихъ финансовъ заключается въ неосмотрительномъ заимствованіи финансовыхъ уставовъ изъ иностранныхъ законодательствъ; «при разсмотрѣніи устройства и инструкціи камеръ коллегіи (русской) оказывается, что она устроена по образцу шведскихъ или другихъ иностранныхъ финансовыхъ организацій. Въ устройствѣ этомъ не видно никакой прочной административной или финансовой идеи, не видно основаній такой организаціи. Эта организація, частью химерическая, частью смутная, не даетъ возможности найти въ ней никакой исходной точки. Самый матеріалъ, изъ котораго выработана эта инструкція, совершенно нелѣпъ и т. д. Такія строгія сужденія доказываютъ, что философу было не по сердцу безграничное довѣріе къ чуждымъ учрежденіямъ. Вездѣ, въ этомъ проектѣ и въ слѣдующемъ проектѣ канцеляріи конфискаціи¹⁾ онъ старается стать выше историко-практическаго матеріала, наполнившаго новыя русскія учрежденія. Но что такое были самыя коллегіи, въ смыслѣ политическихъ установленій, какъ не случайная, историческая особенность Европейскихъ государствъ? Самъ отвлеченный умъ философа не остался чуждъ вліянія историческихъ особенностей странъ, въ которыхъ онъ жилъ. Это былъ общій недостатокъ математическихъ приемовъ въ политическихъ наукахъ. Матеріаломъ для труда строго-математическаго мыслителя Вольфа являются ленныя законы, отживавшіе въ то время свой вѣкъ, а Лейбницъ счелъ возможнымъ возвести въ государственную теорію полуфеодалныя права нѣмецкихъ государей на различныя способы приобрѣтеніе имуществъ, на основаніи этой теоріи составить свой проектъ канцеляріи конфискаціи и рекомендовать его Россіи,

¹⁾ См. тамъ-же, послѣднее приложеніе.

никогда не знавшей феодализма и рекомендовать его въ то время, когда въ самой Германіи многія изъ этихъ началъ уступили требованіямъ времени.

Кромѣ этихъ частныхъ уклоненій, общій взглядъ Лейбница на государственное устройство вообще отрѣшался отъ историческихъ преданій и даже современныхъ учреждений; ровная, стройная, всемогущая администрація, проникнутая одною мыслью, исполняющая одну волю, чуждая историческихъ элементовъ, сложенная изъ искусно-придуманныхъ колесъ, пружинъ, дѣйствующая для одной великой цѣли, къ тому чтобы «die Ehre Gottes und das Beste des menschlichen Geschlechtes durch Aufnahme der Studien, Künste und Wissenschaften zu befördern, zu erhalten, und auszubreiten.» И здѣсь великій философъ думалъ лишь о торжествѣ того, чему онъ посвятилъ пѣлую жизнь.

Таковы главнѣйшіе элементы, вліявшіе на ходъ преобразованій Петра Великаго: изъ нихъ сложилась эта система, начинающая собою новую эпоху въ нашей исторіи. Если представленный здѣсь краткій очеркъ достаточно полонъ, то изъ него легко можно усмотрѣть, что названіе «*переворотъ, реформа*», требуютъ еще тщательнаго обсуждения, когда рѣчь идетъ о времени Петра. Названіе *tabula rasa*, «страна гладкая, не только въ этнографическомъ, но и въ политическомъ смыслѣ», не совершенно идутъ къ древней Россіи. Правда, она представляла широкую возможность выбора между тою и другою системою—служилое сословіе, какъ мы сказали выше, не осѣлось въ прочныя учрежденія западной Европы, гдѣ привычка къ формальному мышленію выработала эту систему противовѣсовъ, взаимнаго контроля, всеобщаго недовѣрія. Признать безусловную необходимость иноземныхъ учреждений въ нашей родинѣ можно было только въ случаѣ увлеченія этою формальною стороною политическаго быта, этимъ механическимъ взглядомъ на государство, преобладавшимъ въ математико-классическомъ образованіи того времени. Но живая сторона нашихъ учреждений, эта гармоническая и совокупная дѣятельность служилыхъ сословій, дѣятельность по тому времени далеко несовершенная, но полная надеждъ и національныхъ силъ, навсегда ускользнула отъ преобразователя. Затѣмъ, зародыши мѣстнаго управленія, мѣстнаго земства, ярко выступающіе въ концѣ XVII стол., какъ возможность освобожденія дворянства отъ московской исключительной службы, сближенія его съ наро-

домъ и, слѣдовательно, возможность постепеннаго уничтоженія необходимости крѣпостнаго права, также стоили вниманія законодателя и, что замѣчательно, мысль Петра I прежде всего обратилась къ мѣстнымъ учрежденіямъ. Только тогда, когда онъ не нашелъ тамъ дворянства, поголовно призваннаго на службу въ войска или Москву, онъ создалъ начало новыхъ учрежденій и новой службы. Прежнія условія измѣнились, довѣріе рушилось, возможность прежняго образа администраціи утратилась. Хорошая сторона плохихъ учрежденій старой Россіи заключалась въ томъ, что служебныя дѣла могли быть распределены между всею массою служилаго сословія, слѣдовательно, дурно или хорошо, но они находили постоянныхъ дѣятелей. Между тѣмъ, новая система требовала специальной подготовки, которой не было не только въ родовомъ дворянствѣ, но и между такъ называемымъ приказнымъ сословіемъ. Вся тяжесть заботъ должна была пасть на самого преобразователя. Надо было всему учить служилыхъ, не привычныхъ къ новому дѣлу; и все тяжелое дѣло управленія, распределенное прежде между многочисленнымъ сословіемъ, легло на личную дѣятельность царя и его ближнихъ совѣтниковъ. Здѣсь въ полномъ блескѣ является величіе Петра. Внѣшнія войны, подробности мѣстнаго управленія, обширныя уставы и мелкія распоряженія—все дѣло рукъ его. Но, чѣмъ больше всматриваемся мы въ его колоссальную фигуру, въ его неутомимую дѣятельность, тѣмъ ярче, изъ за его величія, выступаетъ слабость имъ созданныхъ учрежденій; неопытныя, они должны были разграничивать кругъ свой дѣятельности, установить между собою равновѣсіе, необходимость котораго прежде не ощущалось, въ то время, какъ въ самомъ ихъ отечествѣ отношенія ихъ не были окончательно установлены; призванныя къ самодержавной почти дѣятельности они тянули государево дѣло врознь. Средоточіе центральнаго управленія — Сенатъ не имѣлъ ни средствъ, ни способностей направить государственное управленіе къ одной цѣли, указанной великимъ преобразователемъ. Оттого иностранныя учрежденія, могущественныя въ своемъ отечествѣ до такой степени, что правительство искало спасенія отъ нихъ только въ развитіи бюрократическаго духа, у насъ, напротивъ, нуждались въ постоянныхъ руководителяхъ, не въ учрежденіяхъ, а въ лицахъ, направляющихъ его дѣятельность. Иностранныя учрежденія, говорю я, вызвали у насъ совершенно оригинальное явленіе, ко-

торое и составить предметъ настоящаго разсужденія. Главнѣйшая задача, высказанная Петромъ при учрежденіи коллегій, было именно единство въ администраціи и устраненіе произвола, высказавшагося въ личномъ управленіи старой Россіи. Коллегіи и новое устройство Сената были вѣнцомъ этой мысли—и что же? Черезъ нѣсколько времени Петру снова приходится искать средствъ противъ того и другаго зла; предъ самымъ концомъ своей многотрудной жизни, онъ снова, казалось, долженъ былъ начать свое дѣло. Гдѣ же онъ находитъ средство для осуществленія своей любимой идеи? Въ томъ же личномъ началѣ, отъ котораго онъ на отрѣзъ отказался, начиная реформы—въ началѣ личнаго управленія. Подъ конецъ царствованія его, надъ всѣми его учрежденіями возвышается могущественное лицо, лицо, правда, не имѣющее своего вѣдомства, но дающее силу и значеніе высшему мѣсту въ государствѣ.

Должность эта до настоящаго времени мало подвергалась изученію. Показать ея мѣсто въ средѣ государственныхъ установленій XVIII столѣтія, разграничить ея отъ системы надзора съ одной и отъ области судебной съ другой стороны, будетъ задачею настоящаго сочиненія. Но для этого необходимо бросить общій взглядъ на ходъ преобразованій Петра I, изъ которыхъ, подъ конецъ его царствованія, выработалась должность должностъ генералъ-прокуроровъ.



Первое время реформъ.

До великой сѣверной войны нельзя было еще сказать какое направление прійметъ законодательная дѣятельность Петра. Ничего новаго не было внесено имъ въ государственное устройство до столкновения съ Шведами, слѣдовательно до знакомства съ учрежденіями этой страны ¹⁾. Учрежденіе въ 1699 бурмистерской палаты было скорѣе послѣднимъ дѣломъ старой Россіи, чѣмъ первымъ дѣломъ новой; по крайней мѣрѣ въ каждой строкѣ этаго учрежденія сказывается живая внутренняя связь съ дѣйствительными потребностями общества въ томъ видѣ, какъ засталъ его Петръ. Организациа же нашего купечества вполне на иностранный манеръ относится къ позднѣйшимъ временамъ, когда весь нашъ государственный бытъ долженъ былъ сложиться по одной теоріи ²⁾. Первоначально Петръ думалъ ввести Россію въ среду европейскихъ государствъ, только подняв-

¹⁾ Неволинъ id. «Страсть къ преобразованіямъ пробудилась въ Петрѣ, особенно послѣ второй повѣздки за границу. Война съ Швеціею чрезъ военно-плѣнныхъ познакомила его съ шведскими учрежденіями, въ то время считавшимся образцовыми» Это мнѣніе знаменитаго юриста совершенно вѣрно относительно центральныхъ учреждений, но не относительно общаго хода реформы. Вторая повѣзка за границу, какъ мы увидимъ ниже, дала Петру окончательное теоретическое направленіе, перевесла его мысль отъ исторической почвы и живыхъ учрежденій къ искусно сконбинированному механизму, направленію, выразившемуся въ коллегіальномъ устройствѣ.

²⁾ Устройство купечества по иностранному образцу относится къ послѣднимъ 10 годамъ царствованія Петра; см. напр., П. С. З. 1718 г. 11 іюля № 3298 Высоч. резол. на меморіалъ иноземца Фика—Магистратовъ градскихъ учинить на основаніи Рижскаго и Ревельскихъ магистратовъ.» Уставъ главнаго магистрата относится 1721 г. (П. С. З. 3705); о Фикѣ см. дневникъ камеръ юнк. Берхгольца, перев. Аммова ч. 1 стр. 188.

ши въ своемъ отечествѣ уровень образованія и предоставивъ ему военное могущество, которое дало бы ему возможность завоевать свои естественныя границы и занять почетное положеніе между сосѣдами; морское дѣло, военное дѣло, наука—вотъ куда обратилась энергія молодого государя. Нѣтъ ничего удивительнаго, что онъ здѣсь нуждался въ помощи иностранцевъ; кораблестроеніе, незнакомое Россіи, никогда не бывшей морскою державой, военная тактика, доведенная въ Западной Европѣ до извѣстной степени совершенства, науки имѣвшія тамъ знаменитыхъ представителей, все это требовало людей спеціально подготовленныхъ, выросшихъ на этомъ дѣлѣ. Дѣйствительно, въ первую поѣздку за границу, Петръ призываетъ на русскую службу исключительно моряковъ, кораблестроителей, военныхъ и ученыхъ ¹⁾. Даже послѣ второй поѣздки долгое время нѣтъ рѣчи о призывѣ иностранцевъ на гражданскую службу Россіи. Необходимость подобнаго призыва могла ощутиться только тогда, когда въ Россіи явились бы учрежденія, требующія спеціальной подготовки, слѣвательно или выработанныя теоріею или заимствованныя. Но первые года XVIII ст. невидѣли такихъ учрежденій. Напротивъ, старая русская администрація сохраняется во всѣхъ подробностяхъ. Въ 1699 старый судебный порядокъ подтверждается новымъ указомъ, гдѣ предписывается не бить государю челомъ мимо приказовъ, но, въ случаѣ неправильнаго рѣшенія, дозволяется приносить жалобы прямо государю, съ тѣмъ, «что дѣла тѣ межъ тѣхъ челобитчиковъ и судей и дьяковъ, будетъ судить самъ Великій Государь неотложно» ²⁾. Хотя здѣсь и выражается не довѣріе къ суду приказовъ, но единственнымъ средствомъ поправить зло является личный судъ государя—о преобразованіи самаго устройства судовъ нѣтъ и рѣчи. Самый принципъ приказнаго управленія остается неизмѣненъ. Они отмѣняются, учреждаются, соединяются все на основаніи тѣхъ же началъ, какія руководили мос-

¹⁾ См. Устряловъ исторія Петра I. Голиковъ «Дѣянія Петра Великаго т. 2, стр. 7. Тогда же, 1700 г.: посланы Петромъ указы къ министрамъ, резидентамъ и агентамъ нашимъ, пребывающимъ при чужестранныхъ дворахъ, дабы они всевозможное прилагали стараніе выискивать и склонять чужестранцевъ къ выѣзду въ Россію, паче же офицеровъ, морскихъ, сухопутныхъ, художниковъ, сабриянатовъ, ремесленниковъ etc.

²⁾ См. записки Желябужскаго. Окт. 27 1699 г. Въ П. С. З. указъ этотъ помѣщенъ въ 1700 г. № 1748.

ковскими царями. Такъ напр., въ 1700 г. иноземскій и рейтарскій приказы уничтожены, а вѣдать иноземцевъ и рейтаръ, поручено боярину князю Долгорукому; учрежденный въ томъ же году приказъ рудокопныхъ дѣлъ порученъ окольникову Лихачеву съ дьякомъ, съ тѣмъ чтобы сидѣть имъ въ приказѣ большія казны особо. Патріаршій разрядъ закрытъ и дѣла его переданы въ разные приказы по принадлежности, а духовный патріаршій приказъ порученъ митрополиту рязанскому. При учрежденіи монастырскаго приказа онъ порученъ боярину Ивану Алексѣевичу Мусину-Пушкину и дьяку Зотову. Соединенные иноземскій и рейтарскій приказы велѣно именовать приказомъ военныхъ дѣлъ, а стрѣлецкій приказомъ земскихъ дѣлъ. Драгунъ и Рейтаръ по ихъ дѣламъ суднымъ и службѣ велѣно вѣдать въ золотой палатѣ, т. е. князю Борису Алексѣвичу Голицыну ¹⁾ Замѣчательно, что даже съ появленіемъ иностранныхъ терминовъ въ администраціи, сущность дѣла не измѣняется; въ названіяхъ этихъ видно скорѣе желаніе реформы, чѣмъ самая реформа. Такъ напр., князь Долгорукій, которому поручены были иноземцы и рейтары на старомъ приказномъ началѣ, названъ, однако, иностраннымъ именемъ генераль-коммиссара. Въ 1706 г. суконнаго дѣла работники и ученики поручены (приказаны) судомъ и расправою *убернатору* Меньшикову. Въ слѣдующемъ году Римскій Корсаковъ опредѣленъ въ ингермаландскую губернію *земскимъ судьей*, а въ Сибири сформированіе драгунскаго полка поручено судѣ и сибирскихъ провинцій президенту князю Гагарину ²⁾. Даже высшія учрежденія при царѣ не потерпѣли существеннаго измѣненія. Боярская дума въ прежнемъ своемъ составѣ продолжаетъ существовать до 1705 г., когда учреждена ближняя канцелярія, не имѣвшая въ своей основѣ никакихъ новыхъ началъ, а потому дѣйствовавшая слабо и наконецъ исчезнувшая съ введеніемъ новыхъ учреждений ³⁾. Разница заключается только въ томъ, что присутствовавшіе въ ней названы не боярами, а министрами.

Такъ начало центрального и вообще высшаго управленія оста-

¹⁾ П. С. З. № 1766, 1780, 1812, 1818, 1829, 1859, 1869.

²⁾ П. С. З. № 2081, 2135, 2136.

³⁾ О ближней канцеляріи упоминается въ первый разъ въ 1705 г. января 25 (№ 2022) за тѣмъ до 1716, времени ея уничтоженія, она является всего 8 разъ.

лись неизмѣнными до 1711 г., т. е. до появленія правительствующаго сената, какъ начала кореннаго перевота въ высшемъ управленіи Россіи. Ошибкою было бы думать на этомъ основаніи, что вообще преобразовательная дѣятельность Петра осталась въ сторонѣ отъ гражданскаго управленія. Извѣстно, что послѣдніе преобразования Петра имѣютъ цѣлю воспользоваться услугами двухъ государственныхъ сословій, которымъ онъ придалъ значеніе и организовалъ въ централизованномъ смыслѣ: на отрѣшенномъ отъ областей дворянствѣ и городскомъ сословіи. Въ началѣ своего царствованія и въ XVIII ст. онъ не даетъ этимъ сословіямъ никакой новой организаціи и въ этомъ смыслѣ остается всторонѣ отъ преобразованій въ центральномъ управленіи. Реформы въ центральномъ управленіи приходятъ только тогда, когда государственная теорія вполне выработана или сложилась въ умѣ гениальнаго законодателя, т. е. когда вся масса государственныхъ установленій готова подчиниться одной руководящей идеѣ. Это должно было случиться въ то время, когда умъ Петра вполне отрѣшился отъ національнаго быта и, подѣ влияніемъ иноземныхъ учрежденій и ученія Лейбница, выработалъ свою теорію централизованнаго механизма. Но, пока умъ его находился подѣ влияніемъ старой Россіи, пока на немъ лежалъ еще отпечатокъ долговременной старо-государственной практики, пока онъ продолжалъ дѣло своихъ предшественниковъ и удовлетворялъ потребностямъ, завѣщаннымъ старымъ государственнымъ бытомъ, мысль его была далека отъ центральныхъ преобразованій. Политика московскихъ царей, какъ мы замѣтили выше, выработала свою самостоятельную должность, которой суждено было, при большомъ развитіи, укрѣпить систему мѣстнаго управленія. Судя по послѣднимъ указамъ царя Федора Алексѣевича, воеводское, правительственное начало должно было соединиться съ мѣстнымъ, земскимъ служилымъ сословіемъ; правительство начало находить возможнымъ примѣнить къ дѣлу ту часть дворянства, которая черезъ чуръ сроднилась съ своими помѣстьями и бѣжала военной и центральной московской службы. Сюда то и направилась въ первое время дѣятельность Петра Великаго. Его умъ былъ уже развитъ путешествіемъ и знакомствомъ съ государственнымъ бытомъ почти всѣхъ странъ Европы. Онъ видѣлъ съ одной стороны, что изпомѣщенія нашего дворянства, коренное измѣненіе его экономическихъ условій должно создать у насъ классъ землевладѣльче-

ской аристократіи, того самаго начала, которое лежало въ основѣ учреждений, изученныхъ Петромъ за границею и особенно въ Англіи. Онъ съ особеннымъ сочувствіемъ отнесся къ этому новому въ нашей исторіи элементу и, по своей энергической натурѣ, старался развить его до послѣднихъ предѣловъ, выработать изъ него дѣйствительную государственную силу. Законъ о единонаслѣдіи 1714 г., долженъ былъ дать Россіи разомъ то, до чего другія государства дошли постепенно, провести въ сферѣ гражданскаго права то, что было уже подготовлено въ сферѣ политической. Прежде всего Петръ продолжалъ дѣло московскихъ царей въ сферѣ государственной. Въ 1702 г. въ городахъ были отмѣнены губные старосты, какъ послѣдній остатокъ того времени, когда спокойствіе и личная безопасность не признавалась еще государственнымъ интересомъ. Отмѣна эта не значила, что правительство исключаетъ общественные элементы отъ участія въ дѣлѣ суда и мѣстной полиціи. Напротивъ, оно тутъ же призвало мѣстное дворянство къ мѣстной службѣ, старалось тѣсно слить его съ своимъ представителемъ — воеводою, ограничить власть этого представителя посредствомъ дворянства. Указъ 10 марта 1702 года предписываетъ объ опредѣленіи въ приказъ дворянъ по выборамъ, для засѣданія въ приказныхъ избахъ вмѣстѣ съ воеводами и рѣшенія всякихъ дѣлъ по общимъ приговорамъ. Всмотрѣваясь въ распоряженія этого замѣчательнаго указа, нельзя не замѣтить въ немъ нѣкоторыхъ иноземныхъ началъ, но эти начала не представляются строгою, беспощадною теоріею, а напротивъ, замѣчательно примѣнены къ нуждамъ общества, находятся въ подчиненномъ положеніи къ старорусскимъ элементамъ. Въ указѣ этомъ виденъ зародышъ коллегіальнаго начала — власть воеводы значительно ограничивается: «и слушавъ тѣ дѣла и указъ по нихъ чинить съ ними воеводы тѣмъ дворянамъ обще, и тѣ дѣла крѣпить тѣмъ воеводамъ и имъ дворянамъ всякому своими руками, а одному воеводѣ безъ нихъ дворянъ дѣлъ никакихъ не дѣлать и указу никакого не чинить,» говоритъ указъ. Такой способъ веденія дѣлъ не принадлежитъ старой Россіи — но здѣсь иностранное начало послужило только орудіемъ къ тому, чтобы создать въ областяхъ удачную комбинацію правительственныхъ и земскихъ началъ. Дворянство вооружено для этаго новыми средствами, ему дано право выбора, засѣдатели назначаются «по выбору тѣхъ же городовъ помѣщиковъ и вотчинниковъ.» Далѣе, за мѣстною

аристократією офіціально признается право мѣстной службы: воеводамъ предписано, «вѣдать всякія дѣла съ дворянами и тѣхъ городовъ помѣщиками знатными и добрыми». Наконецъ мѣстному служилому сословію данъ центръ для дѣятельности, положены зародыши мѣстной корпораціи; «и о томъ въ города изъ суднаго московскаго приказа послать великаго государя грамоты, чтобы въ тѣхъ городахъ *уздами* къ тѣмъ дѣламъ выбирали добрыхъ и знатныхъ дворянъ и тѣ выборы прислать къ Москвѣ за руками въ московскій судный приказъ ¹⁾. Къ сожалѣнію невозможно прослѣдить дѣятельность этихъ новыхъ учрежденій; мѣстные архивы ничего не опубликовали относительно этого времени, да и наука наша слишкомъ мало обращаетъ вниманіе на этотъ періодъ, понимая подъ эпохою Петра едва-ли не послѣдніе годы его царствованія, когда онъ окончательно оставилъ мысль о возможности мѣстнаго управленія, а слѣдовательно и мѣстнаго служилого сословія. Но и изъ тѣхъ скудныхъ извѣстій, какія можно найти въ полномъ собраніи законовъ, видно что мысль эта не была мимолетнымъ желаніемъ преобразователя, неудавшеюся попыткою примѣнить къ намъ чуждыя начала, но напротивъ, что она была продуктомъ дѣйствительной, исторически выработавшейся необходимости, которую сильнѣе всѣхъ сознавалъ самъ Петръ. Мысль эта не оставляетъ его цѣлыхъ 18 лѣтъ; въ теченіи всего времени отъ 1702 до 1719 года встрѣчаются попытки организовать эту совокупную дѣятельность областныхъ правителей съ мѣстнымъ дворянствомъ. Въ 1705 г. изданъ указъ, которымъ приказано оставить при воеводахъ выборныхъ товарищей, а въ тѣхъ городахъ, гдѣ этихъ выборныхъ товарищей не было, воеводамъ повелѣно выбрать ихъ самимъ, но не иначе, какъ изъ мѣстныхъ дворянъ ²⁾. Съ наибольшею ясностію выразилась мысль Петра въ учрежденіи ландратскихъ коллегій при губернаторахъ. Неизвѣстно какъ управляли губернаторы въ промежутокъ времени отъ 1708 до 1713 г., т. е. отъ перваго учрежденія губерній до указа объ ландратахъ ³⁾. Въ нихъ конечно преобладаетъ уже гораздо больше иноземныхъ началъ, — они прямо заимствованы изъ остзейскихъ провинцій, но начала эти касаются самой органи-

¹⁾ П. С. З. № 1900.

²⁾ П. С. З. №. 2018.

³⁾ П. С. З. № 2673.

заціи учрежденій, а не идеи его, которая, по прежнему, тѣсно связана съ прежнимъ намѣреніемъ составить изъ лицъ правительственныхъ и мѣстнаго дворянства прочную систему мѣстныхъ учрежденій. Ничего нельзя сказать положительнаго о способѣ назначенія ландратовъ; указъ 24 Апрѣля 1713 г. предписываетъ губернаторамъ представлять кандидатовъ на эти должности въ сенатъ, а въ слѣдующемъ году предписано выбирать ландратовъ всѣми дворянами, слѣдовательно возстановленъ тотъ же способъ, какой употреблялся при назначеніи воеводскихъ товарищей. Но важно то, что коллегіальное начало этихъ учрежденій совершенно выяснилось; „а дѣла ихъ то, что имъ всѣ дѣла съ губернаторомъ дѣлать и подписывать и губернаторъ у нихъ не яко властитель, но яко президентъ и имѣть оному только два голоса, а прочимъ по одному и никакого дѣла безъ оныхъ не дѣлать“, говоритъ указъ 1713 г. Черезъ нѣсколько времени имъ поручено даже управление въ городахъ, гдѣ не было войска, вмѣсто комендантовъ. Усиливая значеніе мѣстныхъ органовъ и мѣстнаго служилаго сословія, Петръ заботился о просвѣщеніи лицъ, призванныхъ къ этому дѣлу. Такъ въ 1715 г. онъ заботится о высылкѣ въ губерніи изъ школъ математическихъ по нѣскольку человѣкъ для ученія дворянской молодежи ¹⁾). Но самымъ важнымъ доказательствомъ намѣренія Петра I, перенести въ область всю тяжесть государственнаго управления служить знаменитый указъ о единаослѣдіи и первоначальное устройство сената ²⁾).

Что государственный строй проченъ только тогда, когда начала его проведены насквозь не только въ сферѣ права государственнаго, но и права гражданскаго, это врядъ ли, въ настоящее

¹⁾ П. С. З. № 2762. см. Голикова «Дѣянія Петра В....» Его В. чрезвычайное полномочіе въ правленіи провинціями привелъ въ надлежащія границы и выборъ судей предоставилъ себѣ; то дабы пресѣчь въ сихъ судяхъ въ правленіи пристрастіе, а съ другой стороны желая дабы и все дворянство судимо было равными себѣ и—*навыкло должностямъ судейскимъ* издалъ законъ, повелѣвающій дворянству, etc (т. 2 стр. 74).

²⁾ Болѣе подробную характеристику дѣятельности тогдашнихъ губернаторовъ, см. сочиненіе г. Андреевскаго о нам., воев. и губ., главу о губернаторахъ. Тамъ особенно ясно показано, какимъ образомъ всѣ дѣла суда и администрація сгруппировались вокругъ этихъ представителей областного управления, надъ которыми до учрежденія Коллегій была только одна инстанція—Сенатъ.

время, можетъ подлежать сомнѣнію. «Я удивляюсь, говоритъ Токвилль, что древніе и новые публицисты не придають большаго значенія законамъ о наслѣдствѣ при изученіи хода исторіи. Законы эти принадлежатъ, правда, къ сферѣ гражданскаго права; но ихъ по справедливости должно поставить во главѣ всѣхъ политическихъ учреждений, такъ какъ они имѣютъ неимовѣрное вліяніе на соціальный бытъ народа, котораго политическія учрежденія суть только выраженіе». Достаточно взглянуть на политическое устройство Англіи и Америки чтобы убѣдиться въ справедливости этихъ словъ. Практическій смыслъ Петра проникъ въ великое политическое значеніе этихъ законовъ и продуктомъ этой проницательности былъ законъ 1714 г. Если его политическое значеніе несомнѣнно, то съ другой стороны несомнѣнно и то, что нововведенію это должно было служить далеко не интересамъ централизаціи. Централизація не нуждается въ людяхъ, призванныхъ по самому соціальному своему положенію къ первенствующимъ ролямъ; она вообще плохо ладитъ съ правительственнымъ классомъ. Ея орудія, напротивъ, находятся въ средѣ лицъ, не обеспеченныхъ, нуждающихся въ постоянной поддержкѣ и покровительствѣ. Напротивъ, законъ Петра направленъ прямо къ тому, чтобы создать и укрѣпить не столько обще-государственное служилое сословіе, сколько городскія и уѣздныя корпораціи. Начало единонаслѣдія проникаетъ не только помѣстныхъ, недвижимыя имущества, но и городское имущество, не родовое: лавки, дворы и проч. Польз вліяніемъ этого начала, въ связи съ сдѣланными уже реформами въ городскомъ и областномъ управленіи, должно было образоваться крѣпкое городское и помѣстное сословіе способное выполнять всѣ задачи администраціи ¹⁾.

Что всѣ мысли Петра клонились сначала къ мѣстнымъ учреждениямъ, доказывается наконецъ тѣми отношеніями, въ какія онъ поставилъ ихъ къ центральнымъ учреждениямъ и преимущественно къ сенату. Учрежденіе это на первый разъ кажется началомъ централизаціонныхъ плановъ Петра. Но, ближайшее изученіе его состава до учрежденія коллегій, покажетъ, что онъ какъ нельзя лучше соотвѣтствовалъ системѣ мѣстныхъ учреждений.

Первоначальный характеръ сената былъ чисто правительственный. Первый приказъ, уничтожеиный при учрежденіи его,

¹⁾. См. примѣчаніе въ концѣ главы.

былъ разрядъ, гдѣ сосредоточивались дѣла о назначеніи воеводъ и другихъ должностныхъ лицъ; дѣла его переданы въ сенатъ ¹⁾. Въ самомъ тонѣ указа и важности, приданной законодателемъ новому учрежденію, видно, что онъ устанавливался не на время, хотя и говорилось, что онъ устроенъ для отлучекъ государевыхъ. Обычай приваивать государство боярамъ во время отлучекъ или бо-дѣзни царя не новъ и исполнѣе соответствовалъ духу русскаго управленія, при которомъ вся Россія постоянно была, въ сущности, приказана служилому сословію. Петръ самъ прибѣгалъ не разъ къ этой мѣрѣ, напр., при первой побѣдкѣ своей за границу, но тогда онъ не давалъ избраннымъ имъ боярамъ организациі, не уничтожалъ для нихъ приказовъ, не давалъ имъ особаго имени. Между тѣмъ новый сенатъ началъ поглащать многіе приказы, входившіе въ него въ качествѣ особыхъ столовъ. Такъ расправная палата присоединена къ нему скоро послѣ разряда. Слѣдовательно, дѣла по суду и высшей администраціи сосредоточились въ немъ съ перваго же разу, равно какъ и власть финансовая. Казалось, что Петръ I хочетъ сосредоточить все управленіе въ одномъ центральномъ мѣстѣ, что близко уже то время, когда вся государственная жизнь будетъ группироваться подлѣ одного мѣста. Но первые указы его относительно дѣятельности сената достаточно открываютъ какой характеръ должно было принять новое учрежденіе.

29 марта того же года онъ издалъ указъ о занятіяхъ сената, гдѣ возлагаетъ на него обязанность слѣдить за правильностію суда, за порядкомъ въ финансахъ государства, за явкою дворянъ на службу, и, какъ средство для исполненія этой обязанности, вооружаетъ его учрежденіемъ фискаловъ. За тѣмъ подробности были предоставлены самому сенату.)

27 марта того же года сенатскій указъ опредѣлилъ новое устройство своей канцеляріи и вмѣстѣ съ тѣмъ изложилъ и кругъ вѣдомства каждаго изъ нихъ, такъ что изъ указа этаго можно опредѣлить и кругъ вѣдомства самаго сената. Я позволю себѣ

¹⁾ П. С. З. февраля 22, 1711 г. № 2321. Между П. С. З. и сборникомъ г. Туманскаго существуетъ нѣкоторая разница. Въ послѣднемъ сенатъ названъ управительнымъ, тогда какъ П. С. З. называетъ его правительствующимъ. Если названіе, выставленное у Туманскаго и не совершенно точно, то все-таки оно служить полезнымъ комментариемъ къ высказанной нами мысли.

остановиться на содержаніи этого важнаго указа. Сенатъ раздѣлилъ всю массу дѣлъ, поступившихъ въ его вѣдомство, между столами секретнымъ, приказнымъ, губернскимъ и разряднымъ. Не смотря на господствующее въ этомъ раздѣленіи смѣшеніе, можно видѣть въ какія отношенія сенатъ сталъ къ высшему и мѣстному управленію. Дѣлопроизводство по высшимъ государственнымъ вопросамъ сосредоточилось въ столѣ секретномъ. Дѣла по именнымъ указамъ, переписка съ важнѣйшими государственнымъ сановниками, Меньшиковымъ, Головкинымъ, Шереметевымъ, сношенія съ послами, посланниками, резидентами, «касающіяся о нужныхъ государственныхъ дѣлахъ и къ государственному интересу и къ иному какому престоерегательному тонкому вѣденію слѣдующія» и, наконецъ, по малороссійскимъ дѣламъ, «если къ правительствующему сенату писаны отъ нихъ будутъ о великихъ секретныхъ дѣлахъ». Рядомъ съ этими высшими государственнымъ вопросами поставлены и извѣстія изъ губерній, именно секретному столу переданы важнѣйшіе вопросы по областному управленію ¹⁾. Въ столѣ приказномъ сосредоточились дѣла текущаго государственнаго управленія, требующія особаго разсмотрѣнія и разрѣшенія сената. Название приказный не указываетъ впрочемъ, что здѣсь сосредоточилась переписка съ одними приказами—напротивъ, областные вопросы поставлены здѣсь наряду съ дѣлами московскихъ приказовъ. При томъ въ приказахъ этихъ замѣтно произошло сокращеніе; указъ вычисляетъ только тѣ, которые посвящены какому нибудь спеціальному вопросу администраціи, или впослѣдствіи составили отдѣльное вѣдомство, напр. воинскій, адмиралтейскій, морскаго флота (?) монастырскій, помѣстный, сибирскій, денежный и монетный дворы — и затѣмъ указъ прибавляетъ, «да въ томъ же столѣ вѣдать во всемъ московскую губернію и московскій гарнизонъ и прочихъ губерній сношенія о настоящихъ дѣлахъ, которыя по вопросамъ изъ онаго подлежатъ будутъ особому смотрѣнію...» Затѣмъ задачею губернскаго стола было поставить губернскую администрацію въ непосредственныя сношенія съ сена-

¹⁾ П. С. З. № 2342... Еще къ сему вѣдомости изъ всѣхъ губерній, какъ о приходахъ и расходахъ, такъ и о всѣхъ нарядахъ спрашивать должно у комиссаровъ или откуда надлежитъ...

томъ. Дѣла разряднаго и фискальскаго столовъ (п. 4) ясны по самому ихъ названію.

Такъ, съ самаго начала, въ сенатѣ сосредоточиваются всѣ дѣла управленія, и устанавлиются непосредственныя отношенія области къ этому высшему мѣсту Имперіи. Именной указъ, учредившій сенатъ, еще прочнѣе установилъ эти отношенія. При сенатѣ должны были находиться два комиссара отъ каждой губерніи «для приниманія Его Величества указовъ и для допроса о тѣхъ нужныхъ губернскихъ дѣлахъ» какъ объяснилъ указъ сената, послѣдовавшій вслѣдствіе этаго именнаго ¹⁾. Въ администивной практикѣ и законодательствѣ происходило то, что впоследствии было осуществлено Екатериною II, хотя при другихъ условіяхъ; дѣятельность приказная блѣднѣетъ, а сила и значеніе областнаго управленія выступаетъ больше и больше. Какъ только сенатъ вступилъ въ управленіе государствомъ, приказы начали закрываться одинъ за другимъ. Такъ уничтоженъ былъ приказъ казенный и дѣла его переданы въ приказъ большія казны, за тѣмъ ямской и рудныхъ дѣлъ, дѣла которыхъ разосланы по губерніямъ, приказъ помѣстный переданъ въ сенатъ, а дѣла по набору рекрутъ и рабочихъ людей переданы московской губернской канцеляріи ²⁾. Денежные дворы, купецкая палата и серебряный рядъ поручены сенатору Апухтину, завѣдываніе поташными и смольчужными заводами передано канцеляріи сената, другіе вопросы финансоваго управленія также сосредоточились въ немъ. Духовныя дѣла не избѣжали его вліянія ³⁾; такъ онъ, вмѣстѣ съ освященнымъ соборомъ, установилъ правила объ избраніи священниковъ въ приходахъ, о жалованьи священнослужителямъ и архіереямъ. Къ нему относятся со всѣми важными дѣлами, не имѣющими еще особыхъ установленій, но требующихъ энергической поддержки правительства. Такъ его занимаютъ финансовыя вопросы и новое въ Россіи дѣло рекрутской повинности ⁴⁾, новое, важное для нашего государства дѣло иностранной торговли ⁵⁾. Далѣе, не смотря на то, что военная часть

¹⁾ П. С. З. № 2780.

²⁾ П. С. З. № 2348, 2353, 2370, 2570.

³⁾ П. С. З. № 2353, 2615.

⁴⁾ П. С. З. №№ 2326, 2369, 2372, 2375, 2475, 2482, 2566, 2601, 2634, 2650, 2658 и т. д.

⁵⁾ П. С. З. №№ 2400, 2401, 2409, 2420, 2635, 2659 и т. д.

съ самага уже начала стремилась къ независимости отъ другихъ учреждений, находясь подъ особымъ покровительствомъ царя и составляя приближище иностраннаго элемента въ нашей службѣ, сенатъ въ нѣкоторыхъ вопросахъ составлялъ для войска необходимую инстанцію, въ особенности до изданія воинскаго устава, которымъ организована наша армія, какъ отдѣльное вѣдомство. Такъ, за первыя пять лѣтъ своего существованія сенатъ много сдѣлалъ для осуществленія идей монарха въ военномъ отношеніи ¹⁾. Въ большей части изъ этихъ случаевъ сенатъ распоряжался на правахъ почти законодательной власти.

Такимъ образомъ сенатъ является высшимъ установленіемъ, сосредоточивающимъ въ себѣ атрибуты верховной власти «по-неже собраніе сіе установлено вмѣсто присутствія Е. Ц. В. собственной персоны.» И вотъ между учрежденіемъ, столь близкимъ къ верховной власти, не существуетъ посредствующихъ центральныхъ учреждений, въ лѣстницѣ административныхъ учреждений за губернію слѣдуетъ сенатъ. На губернаторахъ сенатъ взыскиваетъ за неисполненіе указовъ; ему и, вскорѣ уничтоженной, ближней канцеляріи, присылаютъ они отчеты о приходахъ и расходахъ, мѣсячныя, третныя и годовыя вѣдомости и раздѣляютъ эту обязанность съ приказами, которые, такимъ образомъ, поставлены наряду съ ними. Одинъ сенатъ имѣетъ право штрафовать губернаторовъ и только отъ него получаютъ они указы ²⁾. Въ отношеніи суда, область является также послѣднею инстанцію, послѣ которой челобитчики должны обращаться въ правительствующій сенатъ. Въ 1714 г., предписано подавать просьбы о всякихъ дѣлахъ комендантамъ, по неудовольствію на комендантовъ губернаторамъ, а на нихъ сенату (№ 2757).

Но яснѣ всего видна эта іерархія на учрежденіи фискаловъ, первомъ установленіи Россіи, оставшемся свободнымъ отъ запутанности и смѣшенія понятій стараго времени. Во всѣхъ государствахъ служебная іерархія прежде всего обозначилась и яснилась въ подобныхъ учрежденіяхъ, особенно въ такъ наз. *ministère public*. На нихъ лучше всего высказывается мысль новаго государства. Что сенатъ не былъ назначенъ для непосредствен-

¹⁾ Id №№ 2612, 2613, 3631, 2630, 2632, 2643, 2651, 2657, 2777, 2387, 2783, 3003 и т. д.

²⁾ П. С. З. № 2774, 2776, 2780, 2786.

наго управленія государственными дѣлами, видно изъ него малолюдства и разнообразія порученныхъ ему дѣлъ; прямое его назначеніе былъ высшій надзоръ, контроль и ревизія, въ дѣлахъ суда, финансовъ и администраціи. Онъ долженъ былъ объединить разбросанное управленіе и слѣдить за единообразнымъ и повсемѣстнымъ приложеніемъ законовъ. Для такой цѣли онъ нуждался въ органахъ надзора, которые постоянно находились бы при всѣхъ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ сосредоточивалась какая нибудь часть управленія. Необходимость такого надзора чувствовалась такъ сильно, что въ послѣдствіи каждое дѣло, сопряженное съ казеннымъ интересомъ требовало присутствія фискала. Присутствіе фискала указывало, слѣдовательно, что извѣстное мѣсто или должность составляла интегральную часть системы управленія; по инстанціямъ фискаловъ удобнѣе всего было опредѣлить самыя инстанціи управленія. Какъ же былъ устроенъ институтъ фискаловъ и въ чемъ состояло его прямое назначеніе?

До настоящаго времени не выяснено значеніе этой должности; многіе видятъ въ ней зародышъ должности генераль прокурора, объединившей будто-бы систему надзора. Другіе признаютъ за ней исключительно финансовое значеніе, видятъ въ нихъ что-то въ родѣ казенныхъ дѣлъ стряпчихъ. Врядъ-ли оба эти взгляда разъясняютъ истинное значеніе должности фискаловъ. Оно тѣсно связано съ потребностями государства того времени. Два существенные недостатка вытекали, какъ мы видѣли, изъ системы московскаго управленія; соблюденіе законовъ опиралось исключительно на добросовѣстности служилаго сословія, а интересы народнаго спокойствія и правосудія искали опоры въ дѣятельности самаго народа, такъ какъ только въ XVIII столѣтіи полиція и судъ были окончательно признаны государственными интересами. Устраняя эти два недостатка, правительство должно было прибѣгнуть къ такой должности, которая имѣла бы цѣлю стоять на стражѣ закона, не довѣряясь способностямъ служащихъ лицъ и восполняя бы дѣятельность народа въ дѣлѣ охраненія личной безопасности и общественнаго спокойствія. Такой потребности и должны были удовлетворить фискалы. Учреждая сенатъ, законодатель конечно имѣлъ въ виду сосредоточить въ немъ верховный контроль всѣхъ государственныхъ учреждений; но, имѣя правительственное назначеніе, сенатъ не имѣлъ административной организаціи. Составленной какъ судебное мѣсто, онъ не могъ

лично преслѣдовать и обвинять. Для того, чтобы сдѣлать его дѣя-
 тельнымъ органомъ контроля, необходимо было еще учрежденіе
 съ чисто-личнымъ, административнымъ характеромъ, созданное
 для непрерывнаго надзора и преслѣдованія. Указъ 5-го марта
 1711 приказываетъ учредить при сенатѣ оберъ-фискала «человѣ-
 ка умнаго и добраго, не смотря на чинъ»; обязанности его заклю-
 чались въ провѣдываніи про неправый судъ и права, относящіяся
 до интересовъ казны, о чемъ онъ долженъ былъ доносить Сенату.
 Далѣе, онъ долженъ руководить провинціаль фискалами, которые
 могутъ звать на судъ всѣхъ чиновниковъ, кромѣ вышняго судьи
 и генеральнаго штаба, которые призываются на судъ оберъ-фи-
 скаломъ. Для того чтобы они могли успѣшно исполнять свои обя-
 занности, имъ посылаются копіи со всѣхъ указовъ. Такимъ обра-
 зомъ, между оберъ-фискаломъ, слѣдовательно сенатомъ и провин-
 циаль фискаломъ, нѣтъ посредствующихъ органовъ ¹⁾. Главнымъ
 дѣйствующимъ лицомъ во всей системѣ надзора является провин-
 циаль фискаль, подобно тому какъ весь интересъ государственна-
 го управленія сосредоточивается вокругъ губернаторовъ, обста-
 вленныхъ учрежденіями судебными и административными въ формѣ
 ландратовъ и ландрихтеровъ.

Основавъ всю административную машину на дѣятельности
 областныхъ учреждений, подчиненныхъ контролю и руководству
 сената, законодатель обратилъ особенно вниманіе на систему
 надзора, какъ на живую и необходимую связь между этими дву-
 мя сферами. Важное учрежденіе это органически развивается, не
 смотря на всѣ послѣдующія перемѣны—начинаясь представите-
 лемъ, связаннымъ непосредственно съ верховною властію, и окан-
 чиваясь послѣднимъ фискаломъ. Конечно, въ средѣ этаго сословія
 нельзя не замѣтить нѣкотораго раздвоенія; существуетъ нѣкото-
 рая разница между первоначально учрежденными фискалами
 и фискалами земскими, введенными уже гораздо послѣ. Но въ по-
 рядкѣ подчиненія, въ инстанціяхъ, въ предметахъ вѣдомства, они
 не имѣютъ существеннаго различія; разнообразіе фискаловъ объ-
 яняется тѣмъ, что правительству нужно было каждому дѣлу (т. е.
 каждому вѣдомству) дать спеціальнаго блюстителя и ходатая, но

¹⁾ Фискаловъ, которые въ губерніяхъ не вѣдаютъ ни ихъ, ни деревень
 ихъ губернаторамъ ни въ чемъ, но только въ сенатѣ быть вѣдомымъ чрезъ
 государственнаго фискала. П. С. З. № 2467.

вездѣ сохранился ихъ первоначальный типъ, созданный указами 1711 и 1717 г., Последний указъ окончательно опредѣляетъ ихъ значеніе и организацію ¹⁾). При государственномъ управленіи (сенатѣ) полагается оберъ фискаль съ 4 помощниками, въ томъ числѣ два должны быть отъ купечества «дабы могли тайно вѣдать купеческое сословіе». Имъ подчинены всѣ областные фискалы; при каждомъ губернаторскомъ правленіи должно ихъ находиться четыре, въ томъ числѣ и провинціалъ фискаль и за тѣмъ въ каждомъ городѣ по одному и по два человекъ. Они должны обличать всякія преступленія противъ указовъ, взятки и кражи казны и прочее, что ко вреду государственнаго интереса можетъ быть, тѣ дѣла *народныя*, за которыхъ нѣтъ челобитчика. Такой типъ государственнаго ходатая вполне соответствуетъ тому времени; какъ блюстители царскаго интереса, они только выполняютъ дѣятельность обществъ въ тѣхъ дѣлахъ, которыя ближе всего касаются народа. Напротивъ, имъ подѣ страхомъ показанія воспрещено вмѣшиваться въ дѣла, гласъ о себѣ имѣющія (id п. 4); онъ не есть *advocatus de parte publica* или *actor regis*, каковымъ представляется учрежденіе прокуроровъ въ королевской Франціи. Они не поставили совершенно государства на мѣсто общества и не служили орудіемъ административной централизаціи. Они скорѣе напоминаютъ невыработавшуюся должность западныхъ прокуроровъ, когда еще провинціи не исчезли въ центрѣ, а общество не уступило мѣсто бюрократіи ²⁾); оно служило къ тому, чтобы опредѣлить административныя и отчасти судебныя инстанціи правильнѣе, чѣмъ они были опредѣлены прежде ³⁾); опредѣлить отношеніе мѣстныхъ учреждений къ центральнымъ, не уничтожая самостоятельности первыхъ и не обременяя вторыхъ мелочами администраціи. Напротивъ, въ указѣ видно желаніе не переносить безъ нужды дѣлъ изъ провинцій въ сенатъ. Фискалы, въ случаѣ усмотрѣнныхъ злоупотребленій, должны доносить коменданту, за

¹⁾ П. С. З. № 2786.

²⁾ П. С. З. №№ 2483, 2484, 2483.

³⁾ Ср. Шефферъ: *Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs*, т 2 стр. 434 примѣч. *Procurator curiae non potest quemquam accusare, ubi est pars accusans, vel denuncians; sed ubi est fama publica vel informatis praecedat, et dictus accusans vel denuncians crimen non prosequitur, vel si de collusionione appareat, tunc dictus procurator contra dictum accusatum procedat.*

тѣмъ, въ случаѣ неуспѣха, провинціалъ-фискалу, который доноситъ губернатору, и затѣмъ уже пишетъ оберъ-фискалу. Оберъ-фискаль передаетъ дѣло сенату, но, въ особенно важныхъ случаяхъ и государю. Такъ думало правительство укрѣпить прочность созданныхъ имъ инстанцій; оно полагало, что лучшимъ къ этому средствомъ будетъ подчиненное положеніе фискаловъ, относительно тѣхъ мѣстъ, при которыхъ они состояли, отношеніе, нарушенное послѣ, когда система личнаго управленія снова начала выступать на первый планъ. Конечно, это подчиненное положеніе было соединено съ возможностью препроводить дѣло въ высшую инстанцію въ случаѣ новаго нарушенія закона, условіе необходимое для дѣйствительнаго и бдительнаго контроля со стороны мѣстныхъ установленій. Необходимость такого контроля сознавалась правительствомъ до такой степени, что фискаламъ дозволено доносить государю мимо оберъ-фискала, если за нимъ будетъ усмотрѣна «какая неправость.»

Впослѣдствіи, съ учрежденіемъ коллегій, когда началась уже большая централизація и разграниченіе вѣдомствъ, изъ всей массы фискаловъ выдѣляются съ одной стороны фискалы, имѣющіе судебное значеніе, какъ преслѣдователи преступленій и безгласныхъ дѣлъ, подчиненные юстицъ-коллегіи, а съ другой блюстители государственныхъ интересовъ—земскіе фискалы, подчиненные камеръ-коллегіи. Главная обязанность послѣднихъ состоитъ въ томъ, чтобы «со всею прилежностію предостерегать, дабы впредь какія его Царскаго Величества села и деревни и земли или промыслы или новые какіе доходы, какого бы они имени не были, гдѣ нибудь въ такой губерніи и провинціи кто не похитилъ». Въ случаѣ такого преступленія, онъ долженъ доносить воеводѣ, губернатору и камеръ-коллегіи. Онъ имѣетъ право присутствовать «при ординарныхъ судахъ и расположеніяхъ сборовъ, при досмотрѣ земель и прочихъ публичныхъ отпращиваній, дабы при томъ напоминать что Е. Ц. В. интересу принадлежитъ». Затѣмъ, онъ долженъ открывать преступленія противъ торговыхъ уставовъ и указовъ о податяхъ и повинностяхъ. По окончаніи каждаго года фискаль долженъ представлять отчетъ своей дѣятельности губернатору «который велитъ списать съ него два списка, одинъ для земской канцеляріи, другой для камеръ-коллегіи, дабы она изъ того могла увѣдомиться, съ какимъ прилежаніемъ, попеченіемъ и вѣрностію земской фискаль

врученное ему дѣло управляя.» Разумѣется, что не смотря на такой казенный характеръ земскихъ фискаловъ, онѣ, не могли быть рѣзко отдѣлены отъ прочихъ фискаловъ. На нихъ возложена непремѣнная обязанность доносить губернаторамъ или воеводамъ въ случаѣ преступлений должностнаго лица въ губерніи; ему предоставлено право доносить о всѣхъ чрезвычайныхъ преступленіяхъ, а также о преступленіяхъ противъ общественной нравственности, слѣдить за исправностію дорогъ, такъ какъ его должность требовала много разѣздовъ, за бѣглыми и вообще гуляющими людьми, а въ пограничныхъ губерніяхъ онъ долженъ былъ охранять государство отъ шпионовъ и другихъ вредныхъ людей. Наконецъ самъ наказъ говоритъ, что кромѣ высказанныхъ имъ правилъ 3 фискалы должны руководствоваться всѣми доселѣ изданными инструкціями фискаловъ.

Не смотря на это измѣненіе въ должности фискаловъ, они продолжаютъ быть мѣстною должностію, поддерживая органическую связь между мѣстнымъ и центральнымъ управленіемъ. Не смотря на то что они подчинены камеръ-коллегіи, слѣдовательно, какъ будто служатъ орудіемъ централизаціи, они все таки оставлены въ начальствѣ губернаторовъ, на которыхъ они могутъ донести коллегіи, но съ осмотрительностію, «чтобъ никакого неправдиваго донесенія на губернатора и воеводу, яко представляемаго своего начальника, не дѣлать» (№ 3479).

Рядомъ съ этимъ вырабатывается другой порядокъ фискаловъ съ чисто судебнымъ характеромъ. Въ немъ есть нѣкорый зародышъ системы надзора въ новѣйшемъ смыслѣ. Всѣ они не посредственно подчинены юстицъ-коллегіи ¹⁾. Обязанность ихъ состоитъ въ наблюденіи за дѣятельностію нисшихъ органовъ и огражденіи ихъ отъ вліянія административной власти и устранения пререканій между судами. На основаніи этого же указа порядкомъ подчиненія фискаловъ установленъ слѣдующимъ образомъ. Оберъ-фискалъ состоитъ при государственной коллегіи юстиціи, провинціалъ фискалы при народныхъ судахъ, а прочіе фискалы оставлены въ городахъ по силѣ указа 1714 ²⁾. Такимъ

¹⁾ П. С. З. № 3602 указъ юстицъ коллегіи. С. Петербургскаго надворнаго суда вице-президенту Клокачеву, гдѣ между проч. говорится о подсудимости фискаловъ одной только юстицъ-коллегіи № 3280, 3458.

²⁾ П. С. З. № 3608.

образомъ глава учрежденія поставленъ былъ подлѣ судебнаго мѣста, ему подчинена вся цѣль нисшихъ фискаловъ и тѣмъ какъ бы положено начало совершеннаго выдѣленія судебнаго вѣдомства изъ областной администраціи, а вмѣстѣ съ тѣмъ и всего учрежденія фискаловъ. Но власти еще не могли быть разграничены точнымъ образомъ; еще слишкомъ перепутаны были государственные интересы чтобы сдѣлать изъ надзора то, чѣмъ онъ долженъ быть по существу своему, органомъ законности и блюстителемъ общественныхъ интересовъ при высшемъ блюстителѣ закона судѣ. Ихъ правительственно—административное значеніе еще слишкомъ нужно было государству, и оно продолжаетъ развивать и наполнять эту систему, независимо отъ предпринятыхъ имъ преобразованій. Когда глава фискаловъ получилъ судебный характеръ, оно спѣшитъ устроить еще одну ступень надзора, которая придала бы ему въ цѣлости прежній административный характеръ. Какъ только оберъ-фискаль отошелъ къ юстицѣ коллегіи, явилась необходимость объединить различныя виды фискальства посредствомъ учрежденія генераль-фискала. Не извѣстно было-ли когда осуществлена мысль объ учрежденіи этого государственнаго фискала; не задолго до учрежденія должности генераль-прокурора, состоялся указъ о назначеніи при сенатѣ по одному офицеру гвардіи, пока nebudeтъ выбранъ государственный фискаль. Но порученія, данныя этому офицеру, касаются скорѣе надзора за сенатомъ и ничего не говорятъ объ отношеніяхъ его къ прочимъ фискаламъ. Тѣмъ не менѣе нельзя сомнѣваться, что въ системѣ тогдашняго законодательства учрежденія фискаловъ выдѣлялись, какъ нѣчто совершенно самобытное, какъ явленіе *sui generis*, для цѣлости котораго требовались всѣ инстанціи, установленныя въ администраціи отъ высшей, подчиненной непосредственно Верховной власти, до самыхъ нисшихъ. Уже послѣ учрежденія генераль-прокурора, лица, по мнѣнію нѣкоторыхъ юристовъ, поглотившаго учрежденіе фискаловъ, въ 1723, вышелъ Именной указъ о перепечаткѣ табели о рангахъ, по случаю опредѣленія вновь классовъ для генераль-фискала, и оберъ-фискала государственнаго (состоявшаго при юстицѣ-коллегіи), оберъ-фискаловъ и фискаловъ; слѣдовательно все учрежденіе цѣликомъ возникло въ умѣ законодателя, не смотря на су-

*) П. С. З. № 3271.

ществовавшее уже лице, которое пользовалось всѣмъ довѣріемъ Монарха ¹⁾). Но яснѣе всего видно это изъ указа Екатерины I, состоявшагося еще при полномъ значеніи сената и генераль-прокурора—именно въ 1725 г., о должности генераль-фискала и его помощника, государственнаго оберъ-фискала. Въ силу этого указа все учрежденіе должно было получить песьма оригинальную организацію. Генераль и оберъ-фискаль должны находиться въ столицѣ—прочіе въ коллегіяхъ, провинціяхъ и городахъ, при чемъ они безразлично названы провинціалъ фискалами. Провинціалъ фискалы подаютъ безъ всякихъ инстанцій, т. е. по мимо коллегій, свои доношенія въ канцеляріи этихъ высшихъ фискальныхъ сановниковъ. При генераль и оберъ-фискалѣ, а равно и при провинціалъ фискалахъ состоятъ по 4 или менѣе помощниковъ, при чемъ половина ихъ избирается отъ купечества. При доношеніяхъ, фискалы должны предварительно испросить разрѣшенія своихъ начальниковъ, поэтому здѣсь строго установленъ порядокъ доносовъ. Если старанія фискаловъ и провинціалъ фискаловъ оказывались безуспѣшными въ области, они, чрезъ провинціалъ-фискала, должны были писать генераль-фискалу «съ товарищи». Эти послѣдніе относились въ ту коллегію, гдѣ дѣло подлежало производствомъ, а въ важныхъ случаяхъ въ сенатѣ. Слѣдовательно коллежскіе фискалы, установленные генеральнымъ регламентомъ въ это время уже не существовали, и учрежденіе фискаловъ явилось чѣмъ то отдѣльнымъ отъ коллежскаго порядка, такъ что генераль-фискалу дано право, въ случаяхъ не праваго рѣшенія въ сенатѣ, доносить самой императрицѣ.

Мы постарались очертить характеръ первоначальной системы петровскаго управленія въ томъ видѣ, какъ его можно изучить по тѣмъ отрывочнымъ законодательнымъ актамъ, какіе дошли до насъ. Прослѣдить самую жизнь этихъ учреждений можно было бы только на основаніи источниковъ, къ сожалѣнію, не изданныхъ и наполняющихъ собою наши областные архивы. Какъ ни блѣдно обрисовывается эта система этими отрывочными актами, изъ которыхъ многіе даже не осуществились, однако мы въ правѣ, кажется, прійти къ заключенію, что въ теченіи первыхъ семнадцати лѣтъ XVIII ст., интересы администраціи сосредоточиваются вокругъ трехъ разсмотрѣнныхъ здѣсь учреждений.

¹⁾ П. С. З. № 4170.

Сенатъ, губернаторы съ мѣстными учрежденіями и связывающая ихъ система фискаловъ исчерпываютъ собою всѣ вопросы гражданскаго управленія Россіи.

Блѣдность указанной системы и слабость мѣстныхъ учреждений не подлежатъ сомнѣнію. Учреждая ландратовъ и ландрихтеровъ, Петръ I въ тоже время уничтожалъ всякую возможность къ осуществленію этихъ плановъ. Россія переживала эпоху, когда система мѣстныхъ учреждений, основанная на мирномъ землевладѣніи, должна была остаться primum desiderium законодателя; занятая истребительной войной съ сосѣдями, поставленная въ необходимость завоевывать свои границы, страна скорѣе должна была принять характеръ военнаго стана, потребовать къ себѣ на службу все сословіе, носившее оружіе за помѣстья. Одною изъ первыхъ заботъ новоучрежденнаго сената было «дворянъ молодыхъ собрать для запаса въ офицеры, а наипаче тѣхъ, которые, кроются сыскать ¹⁾». Начинается систематическое преслѣдованіе недорослей, т. е. вызываніе ихъ на службу внѣ областей, прикрѣпленіе ихъ на всю жизнь къ военному дѣлу. Но на этотъ разъ не область должна была помогать Государю, не въ области должны были образоваться корпораціи дворянъ, готовыхъ на службу государеву. Образованіе и закрѣпленіе служилаго сословія въ видахъ обще государственныхъ нуждъ было поручено сенату. Задолго до извѣстныхъ указовъ послѣднихъ лѣтъ царствованія Петра Великаго, сенатъ постоянно издаетъ распоряженіе о высылкѣ и распредѣленіи на службу недорослей ²⁾. Въмѣстѣ съ этимъ удаленіемъ служилаго сословія изъ областей, обезлюденія ихъ, во всѣхъ начертаніяхъ Петра является уже теоретическое направленіе, стремленіе подчинить государственную жизнь стройно организованной системѣ учреждений. Умъ его, воспитавшійся въ суровой школѣ военной тактики, гдѣ все зависитъ отъ построенія и организаціи, уже готовъ былъ приложить выработанныя имъ теоріи къ государственнымъ вопросамъ. Съ строго теоретической точки зрѣнія, система мѣстнаго управленія представлялось дѣйствительно несостоятельною. Двѣ любимыя идеи Петра — раздѣленіе властей или скорѣе вѣдомствъ, и повсемѣстное проведеніе коллегіальнаго начала не могли осуществиться въ провин-

¹⁾ П. С. З. № 2330 ст. 4.

²⁾ П. С. З. № 2569, 2593, 2625, 2685, 2771, 2779, 2843, 2988, 3631 и т. д.

ція; отдаленность провинцій заставляла сосредоточивать всю власть въ рукахъ губернаторовъ, а малолюдство, т. е. фактическое несуществованіе въ провинціи служилого сословія, не допускали мысли о коллегіяхъ, основанныхъ на выборѣ. Если законодатель хотѣлъ во что бы то ни стало осуществить свои идеи, ему приходилось пользоваться лишь тѣмъ, что у него было подъ руками. Служилое сословіе было все въ рукахъ Сената, т. е. центральной власти—надо было замѣнить выборныя должности должностями по избранію этой власти; дворянство наполняло собою столицы,—слѣдовательно произвести разграниченіе вѣдомствъ и создать строго коллегіальное управленіе можно было только въ столицахъ, съ помощью центральныхъ учрежденій. Когда теоретическая дѣятельность Петра коснулась этого вопроса, онъ принялся за него съ тою энергіею, которая вообще характеризуетъ его реформы.

Во всѣхъ этихъ реформахъ видно глубокое убѣжденіе въ истинѣ защищаемой имъ теоріи. Почти при каждомъ удобномъ случаѣ, Петръ I вооружается противъ самовластия и безконтрольности личнаго управленія, противъ этихъ судей «которые дѣлали что хотѣли, ибо излишнюю мочь имѣли». Въ самомъ военномъ уставѣ, гдѣ начало дисциплины положено въ основаніе всѣхъ правилъ, можно встрѣтить яркіе проблески недовѣрія Петра къ уму и способностямъ одного человѣка¹⁾. Но каждому, кто хочетъ изучить мысли Петра о пользѣ коллегіальнаго управленія, необходимо обратиться къ регламенту духовной коллегіи²⁾, гдѣ талантливое перо Θεофана Прокоповича вполне развило мысль законода-

¹⁾ Это мѣсто воинскаго устава (см. изд. 1716 г. П. С. З. № 3006). аавр. онъ говоритъ о главнокомандующемъ. «Главныя и великія дѣла и всякія начинанія безъ консиліи генераловъ, собственнымъ своимъ изволеніемъ никогда чинити надлежитъ; но всегда съ совѣту, которой должны какъ въ на совѣтъ будущіе, такъ и главный своими руками закрѣпить, развѣ когда отъ непріятели такое незапное нападеніе будетъ, что къ тому времени не будетъ, или иной незавный случай не допустить. И въ такомъ случаѣ и словесный консиліумъ, хотя и на лошадяхъ сидящимъ отправлять должно.» Но особенно категорически высказывается эта мысль въ статьяхъ о судѣ. «Судъ всегда изъ нѣкотораго числа честныхъ особъ сочиненъ бываеъ, которымъ отъ высокаго начальства власть и мощь во управленіи правосудія дана».

²⁾ П. С. З. № 3718.

теля ¹⁾). При реформахъ въ другихъ частяхъ управления Петръ обходился безъ мотивовъ; система нашей администраціи представляла полный просторъ дѣятельности всякаго преобразователя, да и старые «самовластные» судьи и воеводы не оставили въ народѣ доброй памяти. Но здѣсь преобразование необходимо было подкрѣпить сильными мотивами. Разъясняя народу эти мотивы, Петръ вмѣстѣ съ тѣмъ разъяснилъ свой взглядъ на коллегіальное устройство вообще и на выгоды его предъ всѣми другими формами управления. На первомъ планѣ стоитъ бѣлая возможность безпристрастія, чѣмъ при единоличномъ управленіи «понеже въ единой персонѣ не безъ страсти бываетъ». Но «наиначе полезно что въ коллегіумѣ таковомъ не обрѣтается мѣста пристрастію, коварству, лихоимству, суду, какой могутъ сложиться въ заступленіи виновной или въ осужденіи невинной стороны, гдѣ аще и будетъ одинъ отъ нихъ къ лицу судимому пристрастенъ и яростенъ, обаче другой и третій отъ гнѣва сего и пристрастія свободы, etc». Здѣсь, слѣдовательно, Петръ ставитъ въ заслугу коллегіи то, что, по мнѣнію позднѣйшихъ государственныхъ людей Россіи, составляетъ ея недостатокъ. Графъ Сперанскій сначала защитникъ, а потомъ горячій противникъ петровскихъ учрежденій, боится что «члены присутствія часто срастаются въ одно лице и тогда пристрастіе одного покрывается именемъ всѣхъ» ²⁾). Если бы мы не знали откуда занесены такія идеи въ Россію, то конечно можно было бы удивиться, почему графъ боялся пристрастія коллегіальныхъ членовъ, которымъ для этого надобно было предварительно *сростись*, и довѣрялъ болѣе лицу, неимѣющему этой необходимости, для возможности быть пристрастнымъ. Но кто не знаетъ, что идеи эти пришли изъ страны, гдѣ всемогущая администрація не любитъ непоколебимыхъ законовъ, гдѣ лучшіе публицисты смѣются на магистратурой, которая ни за что не соглашается пожертвовать администраціи буквой закона. Петръ былъ далекъ отъ такихъ взглядовъ; онъ высоко ставилъ значеніе законовъ и справедливо видѣлъ въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ надежную ихъ опору. Онъ объявляетъ что подобныя учрежденія водворяютъ въ народѣ уваженіе къ закону и укрѣпляютъ основы са-

¹⁾ Минихъ Ebauche pour donner une idée de la forme du gouvernement de l'Empire de Russie. Стр. 37.

²⁾ Архивъ г. Калачева 1859 г. ч. 3.

модержавной власти, снявъ съ нея обвиненіе въ произволъ ¹⁾; что подобное устройство вносить прочную систему въ государственное управление, устраняя опасность перерывовъ, колебаній и внезапныхъ измѣненій во взглядахъ и способахъ администраціи, неизбѣжныхъ при единоличномъ управленіи ²⁾ что коллегіи менѣе находятся въ зависимости отъ сильныхъ, хотя, съ другой стороны, коллегіа получаетъ возможность контролировать свои собственные дѣйствія, не выходя изъ сферы своего вѣдомства, что совершенно невозможно при бюрократическомъ составѣ и что, наконецъ, коллегіи представляютъ отличную служебную школу, гдѣ вырабатывается извѣстный политическій духъ и т. д.

Съ такою довѣренностію отнесся Петръ къ коллегіальной организаціи. Долгое время его, кажется, останавливало то соображеніе, что система эта, требующая прочныхъ формъ и привычки, нуждается въ специально подготовленныхъ лицахъ. Онъ искалъ ихъ повсюду. Въ 1715 г. генералу Вейде предписано вызывать въ Россію «ученыхъ и въ правовѣденіи искусныхъ людей, для отправленія въ коллегіяхъ дѣлъ» ³⁾. Въ слѣдующемъ году сенатъ распорядился о посылкѣ въ Кенигсбергъ подъячихъ для наученія нѣмецкому языку и практики въ коллегіяхъ ⁴⁾. Въ томъ же году Петръ старался вызвать дѣльцовъ изъ Австріи для этой же цѣли ⁵⁾. Наконецъ Петръ нашелъ возможность найти для коллегіи лицъ той націи, которой учрежденія послужили ему образцомъ.

¹⁾ ...Дабы не клеветали непокоривые челоѣцы что се или оное силою паче или по прихотямъ своимъ, нежели судомъ или истиною заповѣдаетъ монархъ.

²⁾ Id. основаніе имѣющее глубокой смыслъ и совершенно противорѣчащее словамъ Сперанскаго, что судебная (коллегіальная) форма ведетъ только къ многосложности обрядовъ и медленности въ дѣлахъ управленія. Возраженіе, основанное конечно на знаменитомъ правилѣ «сужденіе есть дѣло многихъ, дѣйствіе задача одного.»

³⁾ П. С. З. № 2928.

⁴⁾ 1716 г. февраля 19, № 2967.

⁵⁾ № 2967 Им. д. резиденту Веселовскому «по полученіи сего старайся дабы смекать тебѣ въ вашу службу изъ шрейберовъ или изъ иныхъ не, гораздо высокихъ чиновъ изъ приказныхъ людей, которые бывали въ службѣ цесарской, изъ Бемчанъ, изъ Шлекцевъ или изъ Бровцевъ, которые знаютъ по славянски, отъ всѣхъ коллегій, которыя есть у цесаря, кромѣ духовныхъ, по одному челоѣцку, и чтобъ они люди были добрые и могли тѣ дѣла (въ которыхъ коллегіяхъ они бывали) здѣсь основать».

Трудно и, при настоящихъ средствахъ, даже невозможно прослѣдить на сколько успѣшны были первыя попытки нашего правительства, т. е. согласились ли Датчане и Австрійцы явиться въ Россію и научились ли чему нибудь подъячіе въ Кенигсбергъ; несомнѣнно только то, что Шведы были послѣдніе иностранцы, призванные на нашу службу. Происходило ли это отъ того, что Петръ не довѣрялъ такого важнаго дѣла націи, съ которой находился въ войнѣ ¹⁾, но только до 1717 г. не встрѣчается серьезнаго намѣренія поручить имъ учрежденіе русскихъ коллегій. Но съ 1718 г. Брюсу поручено приглашать военноплѣнныхъ, обнадеживъ ихъ, что они не будутъ употреблены въ военное дѣло. Въ слѣдующемъ году такое же порученіе дано князю Хованскому, съ повеленіемъ немедленно доставить изъ губерній такихъ плѣнныхъ, которые занимали въ своемъ отечествѣ какія нибудь должности. Изъ доношеній Брюса сенату видно что Государь въ это время твердо рѣшился учредить государственныя коллегіи ²⁾. Къ концу 1717 года сдѣлано распоряженіе о выборѣ президентамъ будущихъ коллегій совѣтниковъ и ассессоровъ и тогда же вышло положеніе о штатѣ и о времени открытіи ихъ ³⁾.

Члены будущихъ коллегій должны были заняться составленіемъ устава каждый для своей коллегіи и подготовить открытіе ихъ въ 1719 г.. На первоначальномъ планѣ коллегій видно, что Петръ не желалъ давать имъ того же характера, какой получили армія и флотъ. Онъ разграничилъ военную службу отъ гражданской и видѣлъ, что интересы одной совершенно не совпадаютъ съ интересами другой. Принужденный вести борьбу съ воинственными сосѣдями, онъ конечно нуждался въ средствахъ одинаковыхъ съ средствами враговъ. Флотъ и армія наиболѣе космополитическое учрежденіе въ томъ смыслѣ, что въ нихъ достоинство внѣшней организаціи, приемовъ, тактики преобладаютъ надъ всѣми другими условіями, а потому всякое улучшеніе, сдѣланное

¹⁾ Это предположеніе весьма вѣроятно. Берхгольцъ (т. I стр. 24) говоритъ что въ 1714 г. Петръ издалъ указъ, по которому всѣмъ шведскимъ офицерамъ, пріѣхавшимъ для поступленія на русскую службу, велѣно выѣхать въ положенный срокъ изъ Россіи, подъ тѣмъ предлогомъ, что между ними много шпионовъ.

²⁾ П. С. З. №№ 3101 и 3259.

³⁾ №№ 3128, 3129, 3128.

въ оружіи, въ построеніи рядовъ и т. п. *необходимо* перенимается другими державами, если они не хотятъ уступить своимъ соседямъ въ силѣ и значеніи. Какъ только система постоянныхъ войскъ образовалась въ Франціи, какъ, слѣдовательно, явилась возможность военнаго искусства, это значеніе арміи стало ясно. Но иначе было съ государственными учрежденіями. Здѣсь одно государство заимствуетъ у другаго только въ случаѣ крайней необходимости, а тѣмъ неохотнѣе наполняетъ оно ряды своего служилаго сословія иностранцами. Они наполняли нашу армію со временъ Алексѣя Михайловича и толпами приходили подъ знамена Петра; въ концѣ XVII ст. старая русская система войска уже окончательно рушилась; войска перестали быть земскимъ ополченіемъ, основаннымъ на помѣстномъ элементѣ; оно потеряло уже историческую связь съ старою Россіей; въ немъ выступила уже на первый планъ дисциплина, экзерсици, артикуль, новый уставъ о прохожденіи службы; война и для насъ начала становиться искусствомъ, подобнымъ шахматной игрѣ. Но такъ ли было въ службѣ гражданской, это былъ еще вопросъ, и вопросъ довольно серьезный, разрѣшенный Петромъ только подъ конецъ его царствованія, гораздо позднѣе учрежденія коллегій. Онъ видѣлъ необходимость сохранить въ нихъ національные элементы, а потому пускалъ въ новыя учрежденія иностранцевъ настолько, насколько это было нужно въ видахъ обученія русскихъ, незнакомому для нихъ дѣлу. Лучшимъ средствомъ для достиженія этой цѣли онъ признавалъ распредѣлять высшія должности между русскими, а канцелярскія между иностранцами и русскими¹⁾. Въ этой тактикѣ нельзя не усмотрѣть стараго русскаго начала, господствовавшаго въ порядкѣ составленія приказовъ; и тамъ и здѣсь правительство пополняло своими людьми только канцелярскія должности. Но теперь нарушена была гармонія, существовавшая

¹⁾ Минихъ id. стр. 42 и слѣд. «Pierre pour arranger tout promptement selon ses vues avoit encore cette maxime que les premiers emplois fussent donnés dans tous les departemens aux seigneurs et gens de la nation, et les seconds postes aux etrangers. Кромѣ того см. № 3133 распредѣленіе президентовъ и вице президентовъ въ коллегіяхъ, и 3128 общій штатъ коллегій. Какъ мало было иностранцевъ въ русской службѣ свидѣлствуетъ Бассевичъ (Бюшингъ Magazin т. 9); когда, въ 1722 г., въ Москвѣ произведенъ былъ смотръ служащимъ, въ гражданскомъ управленіи оказалось всего до 20 иностранцевъ.

въ старыхъ приказахъ между двумя, составлявшими его, элементами. Юридическое образованіе и административное искусство было одинаково и у судей и у приказныхъ — лишь изрѣдка канцелярія перевѣшивала значеніе судьи. Въ новыхъ учрежденіяхъ, напротивъ, все было основано на совершенствѣ формы, на бумажныхъ тонкостяхъ, на знаніи многочисленныхъ регламентовъ и указовъ, что давало неминуемый перевѣсъ канцелярскому элементу подъ членами коллегіи. Какъ мы увидимъ ниже, Петръ постоянно смотрѣлъ на канцелярію и ея секретарей какъ на естественныхъ блюстителей закона и возлагалъ на нихъ обязанность **наставлять** членовъ коллегіи во всевозможныхъ затрудненіяхъ. Но все таки не съ этой стороны грозило Россіи окончательное подчиненіе иноземнымъ теоріямъ и владычество бюрократіи. Опасность заключалась въ самомъ составѣ членовъ коллегіи. Обстоятельства Россіи требовали усиленнаго состава арміи; туда должны были уйти всѣ силы служилаго сословія. Петръ скупую рукою отпускаетъ для гражданскаго управленія служащихъ; указы постоянно подтверждаютъ чтобы въ гражданскую службу брали не болѣе одной трети молодаго шляхетства, а остальное должно было идти въ военную службу ¹⁾. Между тѣмъ преобразовательные планы Петра требовали большаго числа рабочихъ рукъ. Какъ пополнить недостающее число? Правительство принуждено было прибѣгнуть къ средству, довольно знакомому всѣмъ государствамъ, по политическимъ обстоятельствамъ превращеннымъ въ военный станъ. Не имѣя достаточнаго количества людей для гражданскаго управленія, оно должно было пополнять недостающее число людьми, оказавшимися лишними въ военной службѣ. Для Россіи это обстоятельство имѣло двойное послѣдствіе; наполняя коллегіи людьми, взятыми непосредственно отъ военныхъ дѣлъ, правительство ставило ихъ въ зависимость отъ канцеляріи, и зная ихъ неспособность, привыкло всего ожидать отъ писцевъ и секретарей, сносилось только съ ними, что въ результатъ повело къ паденію коллегіальнаго начала ²⁾. Затѣмъ, наполняя гражданскія должности воен-

¹⁾ Инструкція герольдмейстеру п. 2: «и смотрѣть ему дабы въ *гражданствѣ* болѣе трети отъ каждой фамилии не было, чтобъ служивыхъ (военныхъ) на землѣ и морѣ не оскудить.

²⁾ У Бюшннга напечатана (т. XVI стр. 414) любопытное письмо Миниха оъ Екатерины II, гдѣ онъ характеризуетъ русскую администрацію,

ными, правительство давало службѣ людей неспособныхъ къ ней, но за то выросшихъ и закалившихся въ военныхъ понятіяхъ. Понятія эти, перенесенныя на гражданскія дѣла, должны были имѣть значительное вліяніе на нихъ, самая служба эта считалась естественнымъ дополненіемъ къ дѣятельности военнаго, какъ убѣжище его послѣ долговременныхъ трудовъ въ лагерѣ ¹⁾). Наконецъ именно съ этой стороны началъ проникать въ нашу гражданскую службу иностранный элементъ, допущенный въ нисшія должности самимъ законодателемъ въ небольшомъ числѣ; иностранцы умѣли брать себѣ должности высшія, какъ награду за военную службу, искажать мысль законодателя, хотѣвшаго оставить гражданское управленіе въ рукахъ природныхъ русскихъ.)

Такимъ образомъ бюрократическое начало, бывшее въ Швеціи и Даніи результатомъ торжества королевской власти надъ всѣми другими элементами страны, признакомъ силы центральной власти, въ Россіи напротивъ служило признакомъ правительственной слабости и неестественнаго, напряженнаго состоянія страны предъ массою внѣшнихъ и внутреннихъ враговъ, послѣдствіемъ долговременной завоевательной политики.)

Во всякомъ случаѣ учрежденіе коллегій указываетъ на тотъ фактъ, что мысль Петра была перенесена на центральныя учрежденія и что онъ на всегда покинулъ мысль провести начало раздѣленія властей и коллегіальнаго устройства въ области, гдѣ не

какъ ее создала служебная практика. Это письмо интересно особенно потому, что его написалъ человѣкъ переживавшій всѣ реформы Петра. «V. M. I. á la pénétration de laquelle rien n'échappe, peut savoir depuis longtemps, que le vaste Empire de Russie est généralement dirigé et gouverné par les obersecrétaires et secrétaires, et non pas par les gouverneurs et présidents de differents decastères comme cela en a l'apparenc. Qu'on place par exemple dans le gouvernement ou collège un President, un vice - president des conseillers ou membres, pris le plus souvent parmi les officiers, congédiés de l'armée, ou autres personnes peu ou point du tout instruits des lois fondamentales de l'Empire ou des ordonnances des temps reculés»... Далѣе ольдмаршалъ подробно описываетъ всю процедуру этихъ *коллегіальныхъ* совѣщаній, которыя въ итогѣ приводили къ исполненію воли секретаря.

¹⁾ Peter Haven, Reise in Russland. стр. 309 «Es ist in Russland keine bessere und profitablere charge, als eines generales... hat er wohl gedient so wird er gemeinlich ein gouverneur, wo er... wie ein Fürst leben kann.» См. еще о назначеніи военныхъ въ гражданскія должности стр. 494. Гавенъ былъ въ Россіи въ первыхъ годахъ царствованія Анны Ивановны.

X' было къ тому ни средствъ, ни людей. Всѣ его усилія пошли на центральное устройство и тѣмъ положено прочное начало всѣмъ послѣдующимъ реформамъ; съ этого времени главный интересъ администраціи сосредоточивается въ судьбѣ этихъ учреждений и отъ ихъ равновѣсія и отношеній зависитъ все направленіе нашего государственнаго устройства.

Вновь учрежденныя коллегіи опирались на тѣ государственныя интересы, которые были на первомъ планѣ еще въ старой Россіи ¹⁾. Финансовые вопросы конечно больше всего занимали правительство; для нихъ были учреждены четыре коллегіи—камеръ, ревизионъ, статсъ-конторъ и бергъ-коллегія. Для военнаго дѣла двѣ: военная сухопутная и морская или воинская и адмиралтейская коллегіи. Для иностранныхъ сношеній одна, и для суда одна коллегія. Наконецъ Петръ учредилъ двѣ коллегіи для такихъ цѣлей, которыя показывали уже его намѣреніе замѣнить государственною дѣятельностью самодѣятельность общества. Онъ видѣлъ, что торговая и промышленная дѣятельность составляютъ основу могущества многихъ иностранныхъ державъ и рѣшился достигнуть того же, поставивъ торговцевъ и мануфактуристовъ подъ не посредственную опеку государства; интересы торговли были поручены коммерцъ, а фабрики мануфактуръ коллегіи. Вѣроятно первое время мануфактуръ коллегія была соединена съ бергъ-коллегіею, такъ какъ у нихъ былъ общій президентъ-фельдцейхмейстеръ Брюсъ. За то между коллегіями не встрѣчается одной, рекомендованной Петру еще Лейбницомъ, именно коллегія полиціи. Полицейское дѣло лишь постепенно входило въ составъ государственныхъ учреждений и въ теченіи почти всего XVIII ст. не имѣло отдѣльнаго учрежденія, довольствуясь одною должностію генераль-полиціймейстера. Изъ этого не слѣдуетъ, чтобы Петръ не заботился объ этомъ предметѣ; напротивъ, изъ всѣхъ государей XVIII столѣтія, кромѣ Екатерины II, онъ больше всѣхъ заботился о полицейскихъ вопросахъ. Но учреждать для нея отдѣльнаго уста-

¹⁾ Ген. Регл. II. С. 3. № 3534. «Понеже Е. Ц. В. по примѣрамъ другихъ христіанскихъ областей всемілостивѣйшее намѣреніе воспріять изволилъ ради порядочнаго управленія своихъ дѣлъ и исправнаго опредѣленія и счисленія своихъ приходовъ и направленія полезной юстиціи и полиціи т. е. расправы судебной и гражданства, etc... слѣдующія къ тому потребныя и подлежащія государственныя коллегіи учредить»...

новленія онъ не считалъ необходимымъ; для важнѣйшихъ вопросовъ высшей полиціи у него были сначала Преображенскій приказъ, а послѣ тайная канцелярія, для прочихъ же полицейскихъ вопросовъ онъ считалъ совершенно достаточною дѣятельность губернаторовъ, воеводъ, земскихъ комиссаровъ и другихъ чиновниковъ провинціи ¹⁾.

Въ какомъ отношеніи должны были стать коллегіи къ мѣстному управленію съ одной и къ сенату съ другой стороны? Этотъ вопросъ не былъ окончательно разрѣшенъ самимъ законодателемъ и былъ предоставленъ практикѣ и историческому ходу событий. Впрочемъ, уже съ самаго начала можно было опредѣлить нѣкоторыя послѣдствія того положенія коллегій, въ которое они были поставлены, изъ круга ихъ вѣдомства и самой организаціи. Прежде всего нельзя не замѣтить, что не всѣ коллегіи должны были одинаково относиться къ провинціямъ, хотя всѣмъ имъ дано право посылать указы губернаторамъ. Нѣкоторыя должны были вовсе извлечь извѣстныя дѣла изъ вѣдомства губернскихъ властей, сосредоточивъ ихъ въ столицѣ; таковы напр. коммерцъ и мануфактуръ-коллегіи — они не имѣли станцій въ провинціяхъ и всѣ дѣла сосредоточивались въ столицѣ. Другія выработали себѣ порядокъ инстанцій съ совершенно-независимымъ кругомъ вѣдомствъ; онѣ имѣли инстанціи въ губерніяхъ, но инстанціи независимыя отъ областнаго начальства, какъ напр. юстицъ-коллегія. По примѣру шведскаго уложенія, ей поручено создать въ главнѣйшихъ городахъ надворные суды, главные суды по гу-

¹⁾ Не говоря уже о томъ, что губернаторы были обязаны полицейскою дѣятельностію (см. Г. Андреевскій, id, стр. 121—126), Петръ соединялъ полицейскія обязанности съ такими должностями, которыя на первый взглядъ не имѣли ничего полицейскаго; фискаль конечно былъ *custos togum*, но земскіе комиссары, «которыхъ главнѣйшая должность въ томъ состоитъ чтобы въ довѣренномъ имъ уѣздѣ въ подлежащее и указное время всѣ Е. Ц. В. доходы собирали и приписывали,» не ушли отъ этихъ сихъ обязанностей. Напр. «земскому же комиссару какъ возможно и пристойно въ своемъ уѣздѣ стараться, чтобы подданные при всѣхъ случаяхъ страха Божію и добродѣтели, къ добрымъ поступкамъ, правдѣ и справедливости ко всѣмъ людямъ, также къ подданнѣйшей вѣрности и покорности Е. Ц. В. обучаемы и наставляемы были; также чтобы они своихъ дѣтей въ добрыхъ порядкахъ воспитали, и сколь возможно чтанію и письму обучали, ко тому-же никакого плутовства, татьбы, обмана, богохуленія, прелюбодѣянія, содомскаго и прочихъ грѣховъ не допускать». . П. С. З. № 3295 п. 20.

бернскимъ городамъ и нисше въ малыхъ ¹⁾). Вмѣстѣ съ тѣмъ губернаторамъ и другимъ мѣстнымъ властямъ строго воспрещено вмѣшиваться въ дѣла юстиціи ²⁾). Въ отношеніи къ третьимъ, областныя начальники стали посредствующими инстанціями по главному роду своей дѣятельности, какъ напр. въ отношеніи къ камеръ-коллегіи. Наконецъ въ послѣднихъ сосредоточились такія дѣла, которыя давно были выдѣлены изъ областей или рѣдко къ нимъ относилось — это такъ называемыя первыя государственныя коллегіи, игравшія впоследствіи такую видную роль въ борьбѣ съ властію сената.

Такимъ образомъ для исторіи областного управления выдѣляется значеніе камеръ и юстицъ коллегіи. Черезъ нихъ центральное правительство главнымъ образомъ дѣйствовало на провинцію. Между ними двумя распредѣляется вся масса мѣстныхъ должностей. Такъ ландраты и комиссары отданы въ вѣденіе камеръ, а ландрихтеры юстицъ коллегіи. Затѣмъ все областное управленіе было отдано въ главное распорядженіе камеръ коллегіи ³⁾. Первенствующее значеніе этихъ коллегій для областей видно также изъ того, что при нихъ только развилась система фискаловъ со всѣми инстанціями, и всѣ фискальскія дѣла отданы въ вѣденіе одной юстицъ-коллегіи. Хотя генеральный регламентъ даетъ каждой коллегіи своего фискала, который долженъ вездѣ наблюдать за исполненіемъ ея указовъ и ограждать ея интересы, но ни одинъ изъ этихъ фискаловъ не имѣлъ такой дѣятельности подчиненныхъ фискаловъ, какую имѣлъ фискаль юстицъ кол-

¹⁾ П. С. З. №№ 3 01, 3202, 3261.

²⁾ П. С. З. № 3295. «А что отъ юстиціи въ уѣздѣ принадлежитъ, то впредъ губернатору или воеводѣ и земскому комиссару до онаго дѣла не имѣть; но Е. Ц. В. о томъ соизволилъ опредѣлить чтобъ во всякой губерніи, или въ знатныхъ городахъ высшій судъ, а въ уездѣхъ нижніе учреждены и надлежащими регулы удовольствованы были». Также № 3282, гдѣ московскому губернатору строго наказано не вмѣшиваться въ судейскія дѣла, но, въ случаѣ нужды, писать въ юстицъ коллегію.

³⁾ П. С. З. №№ 3337, 3354, 3495. Сенатскій, о послушаніи губернаторамъ, вице-губернаторамъ, воеводъ камеръ-коллегіи. № 3500 о подачѣ вѣдомостей изъ камеръ-коллегіи въ сенатъ о чинахъ чиновниковъ, вступившихъ по губерніямъ въ управленіе дѣлъ и о данныхъ имъ инструкціяхъ. № 3468 реглам. камеръ-коллегіи п. 12 «понеже опредѣленіе земскихъ чиновъ, а именно, надзирателей сборовъ, *фискаловъ*, межешчиковъ, комиссаровъ, писарей, избраніе оныхъ и апробація... точію зависятъ отъ камеръ-коллегіи.»

легіи (государственный оберъ-фискалъ) и камеръ-коллегія, въ лицѣ земскихъ фискаловъ. Должности фискаловъ при другихъ коллегіяхъ до того блѣдны и незамѣтны, что законодатель, учредивъ ихъ, потомъ уже не обращаетъ на нихъ никакого вниманія.) Причина этаго понятна; фискальская должность дѣятельна и дѣйствительна только тогда, когда она построена на іерархическомъ началѣ, когда цѣпь ихъ завязывается въ нисшемъ административномъ дѣленіи страны и оканчивается у верховной власти; по этому истинное значеніе должность эта могла получить только въ такихъ коллегіяхъ, которыя шли, такъ сказать, вглубь страны, каковы были камеръ и юстицъколлегія. Скоро выдѣлились они особнякомъ отъ всѣхъ прочихъ коллегій, выдѣляя вмѣстѣ съ собою финансовое и судебное вѣдомство, на которыхъ впоследствии главнымъ образомъ опиралась дѣятельность сената ¹⁾. Прочія коллегіи не имѣли станцій въ губерніи. Желая пользоваться помощію мѣстныхъ лицъ, они должны были опираться на тѣ учрежденія, которыя уже фактически находились въ распоряженіе другихъ коллегій. Это совмѣстное пользование одними и тѣми же агентами, могло происходить на неравныхъ правахъ. Полнаго равенства, конечно, существовать не могло уже потому, что одна коллегія, по роду своихъ занятій не нуждалась въ такихъ частыхъ сношеніяхъ съ провинціальными учрежденіями, какъ другія; оттого многія коллегіи прошли безъ всякаго слѣда для областей. Напротивъ, другія вѣдомства стремились занять верховное положеніе въ провинціи, опираясь на свое могущество въ столицѣ. Не задолго до учрежденія коллегій, Сенатъ долженъ былъ издать указъ, запретившій принимать воинскимъ начальникамъ жалобы по гражданскимъ дѣламъ ²⁾. Но, впоследствии, само правительство поручаетъ надзоръ за губернаторами полковникамъ, опредѣленнымъ въ уѣзды для квартированія и продовольствія полковъ ³⁾. Такъ начинаются уже неясныя отношенія, которыя должны были впоследствии повести къ важнымъ затрудненіямъ и столкновеніямъ.

¹⁾ Подъ именемъ финансовой дѣятельности здѣсь разумѣется вся совокупность вопросовъ, относящихся до государственнаго хозяйства, въ обширномъ смыслѣ этого слова.

²⁾ П. С. З. № 3105.

³⁾ П. С. З. № 4535.

Кромѣ юстицъ и камеръ коллегіи, всѣ остальные сосредоточиваютъ весь интересъ управленія въ столицѣ. Такая значительная масса верховныхъ мѣстъ, исключительно центрального управленія, не могла не отразиться на учрежденіи сената. До настоящаго времени, онъ былъ единственнымъ средоточіемъ администраціи, финансоваго управленія, суда, а теперь ихъ явилось девять, при чемъ каждое получило право посылать указы, сносятся непосредственно съ государемъ чрезъ своихъ президентовъ и, при неточности тогдашнихъ законовъ, довольно независимо управлять своимъ вѣдомствомъ. Сенатъ долженъ былъ лишиться той доли непосредственнаго управленія, которую онъ имѣлъ при прежней системѣ. Это было естественно. Имѣя установленія, каждое специально назначенное для известной части администраціи, естественно было изъять эти дѣла изъ вѣдомства учрежденія, гдѣ они были смѣшаны безъ всякой системы и гдѣ, при малолюдствѣ членовъ и разнообразіи дѣлъ, государственныя интересы терпѣли, быть можетъ, значительный ущербъ. Всѣ дѣла, производившіяся въ сенатѣ, были разсланы по всѣмъ коллегіямъ по принадлежности ^{Сенатъ} ¹⁾, по крайней мѣрѣ относительно юстицъ коллегіи сохранились по этому поводу значительныя подробности. Губернаторы поставлены въ зависимость отъ коллегій; имъ предоставлено даже право штрафовать ихъ, не сносаясь съ Сенатомъ. Въ строгомъ смыслѣ коллегіями должно было заканчиваться каждое дѣло. Не говоря уже коллегіяхъ, не знавшихъ инстанцій, въ самомъ судѣ, наиболѣе щекотливомъ вопросѣ Россіи, вопросѣ, въ которомъ русскій человекъ не рѣшался остановиться, не дойдя до самаго государя, и здѣсь замѣтно стремленіе сдѣлать коллегію послѣднею законною инстанцію, устранивъ отъ Сената совершенно неидущую къ нему судебную дѣятельность. Въ 1718 году право подавать въ сенатъ жалобы выставляется какъ особая мпость, причемъ просьбы подаются вовсе не въ сенатъ, а сенатскому секретарю и за тѣмъ вовсе запрещены жалобы лично Государю. Наиболѣе отразилось это намѣреніе въ учрежденіи Рекетмейстера. Еще до учрежденія этой должности, Петръ заботился уже объ облегченіи сената, заваленнаго просьбами. Въ 1720 г., съ этою цѣлью къ сенату прикомандированъ былъ особый чиновникъ, «особа знатная», который долженъ былъ принимать жалобы, раз-

¹⁾ П. С. З. №№ 3224, 2280, 3293, особ. 3254, 3286, 3320.

сматривать, въ какой коллегіи какое дѣло производится, имѣть на томъ настояніе и только въ крайнемъ случаѣ докладывать сенату. Знатная персона въ послѣдствіи превращается въ Генералъ Рекетмейстера, котораго можно назвать отводомъ сенатскимъ отъ судебныхъ дѣлъ, и вообще отъ занятій, предоставленныхъ коллегіямъ, въ силу ихъ наказовъ и регламентовъ¹⁾.

Если такимъ образомъ, дѣятельность сената, какъ непосредственнаго правителя, была заслонена дѣятельностію коллегій. Если онъ могъ отстраниться отъ мелочей администраціи удачнѣе, чѣмъ при той системѣ управленія, когда на его попеченіи оставалось много чисто государственныхъ интересовъ, не входящихъ въ задачу губернскихъ властей, тѣмъ ярче должно было выступить его значеніе, какъ контролирующаго и объединяющаго начала въ государственномъ механизмѣ. Понимая особыя отношенія и задачи сената, Петръ успѣшилъ опредѣлить его организацію и обозначить его мѣсто въ ряду другихъ учреждений. Въ тотъ же годъ, какъ учреждены были коллегіи, сенатъ получилъ новую организацію. На первый взглядъ можно было подумать, что онъ долженъ составить какое-то дополненіе къ коллегіямъ, обязаннымъ разрѣшать тѣ только вопросы, которые затрудняли членовъ коллежскихъ. По новому уставу онъ долженъ былъ состоять изъ президентовъ коллегій, кромѣ которыхъ никто не имѣлъ права входить въ сенатъ во время обсужденія дѣлъ. Кругъ дѣлъ опредѣленъ темно, засѣданія велѣно дѣлать по мѣрѣ

¹⁾ П. С. З. № 3261. «Въ случаѣ же, который можетъ свѣше чаянія припасть, что вовсе же неудовольствованные челобитчики отъ своей не разумной продерзливости и онаго сената провосудіемъ не удовлетворяются, потомъ имъ уже больше нигуда своего челобитья не имѣть; понеже тотъ вышній сенатъ отъ Е. Ц. В. высокоповѣренный есть и въ особыхъ честныхъ знатныхъ состоитъ, которымъ не только челобитчиковы дѣла но и правленіе государства повѣрено есть. И кто дерзаетъ о томъ же Его Велич. бить челомъ и тотъ смертному осужденію повиненъ будеть». Кромѣ того № 3577, гдѣ вовсе не упоминается о жалобѣ на сенатъ. Съ такимъ трудомъ Петръ изгонялъ личное начало изъ русской администраціи! Въ старой Россіи, гдѣ лице значило все, народъ не могъ обновиться ни на одномъ изъ управляющихъ имъ лицъ, онъ упокоивался только тогда, когда доходилъ до высшаго лица въ государствѣ—царя. Съ трудомъ отставалъ онъ отъ этой привычки, когда учрежденія были поставлены на мѣсто лицъ, когда не психологическая, а формальная сторона начала преобладать въ нашемъ процессѣ.

надобности, причѣмъ президентъ, нуждающійся въ совѣтъ своихъ товарищей созываетъ ихъ чрезъ сенатскаго секретаря. О судебной дѣятельности сената также говорится, какъ о чемъ-то случайномъ: «также какая челобитная отъ насъ подписана будетъ, дабы розыскать между челобитчикомъ и юстиць-коллегіумомъ»¹⁾. Но вмѣстѣ съ тѣмъ признается значеніе сената, какъ постоянного учрежденія. Губернаторы, хотя были подчинены во всемъ коллегіямъ, мимо которыхъ они не могли писать, обязаны были однако рапортовать прямо въ сенатъ по всемъ дѣламъ «которые не прилежатъ коллегіямъ, яко о началіи какой войны, мора, какого замѣшанія или какихъ принадлеговъ.» Производство въ чины «указы во все государство давать», исполненіе Высочайшихъ повелѣній, посылка общихъ распоряженій по всему государству — все это требовало учрежденія постоянного. Сенату предоставлено было право назначать во все должности во всемъ государствѣ, т. е. служилое сословіе было окончательно передано въ его единственное распоряженіе. Сосредоточивая въ себѣ дѣла, касающіеся высшихъ государственныхъ вопросовъ, распредѣляя должности между членами сословія, находящагося въ его полномъ распоряженіи, сенатъ долженъ былъ сдѣлаться главнымъ мѣстомъ надзора за правильностію дѣйствій коллегій, и естественнымъ блюстителемъ государственныхъ интересовъ. Скоро начинаетъ онъ сознавать свое значеніе и старается пропускать дѣятельность коллегій чрезъ свой бдительный контроль. Такъ онъ потребовалъ, чтобы все коллегіи и канцеляріи присылали къ нему для утвержденія копіи съ состоявшихся въ нихъ указовъ, безъ чего имъ запрещено было ихъ печатать и публиковать. Далѣе, на камеръ, комерцъ и штатсъ-конторъ-коллегіи возложена была обязанность представлять сенату въ началѣ каждаго года о приходѣ и расходѣ суммъ, объ остаточномъ провіантѣ, объ остаточныхъ суммахъ и доимкахъ²⁾. Каждые полгода надлежація управленія должны были присылать въ сенатъ вѣдомости объ обучающихся въ школахъ, о размноженіи фабрикъ, мануфактуръ и успѣхахъ горнаго дѣла. Генеральный регламентъ повелѣваетъ коллегіямъ «не отложно испол-

¹⁾ П. С. З. № 3581, 3900, 3643.

²⁾ № 3801, 3804 3500; см. то же мнѣніе объ этомъ предметѣ въ ст. г. Гагемейстера о законахъ Петра I (Ж. М. Н. Пр. за 1836 г. Іюль и Августъ).

нять сенатскіе указы»; получая ихъ, коллегіи немедленно должны были рапортовать ему, въ противномъ случаѣ они подвергались штрафу; такому же штрафу подвергались они за неприсылку во время требуемыхъ сенатомъ отчетовъ ¹⁾.

Особенную же важность получили сенатъ въ слѣдствіе того обстоятельства, что дѣла служалаго сословія сосредоточивались все болѣе и болѣе въ его распоряженіи. Вскорѣ послѣ учрежденія коллегій, Петръ круто рѣшился покончить съ потомственнымъ дворянствомъ, вызвавъ его изъ деревень. Не задолго до своего отправления въ персидскій походъ, онъ издалъ нѣсколько указовъ, въ которыхъ громко высказывается нетерпѣніе грознаго монарха; кромѣ распоряженій, сдѣланныхъ въ концѣ 1721 г., въ 1722 г., вновь объявлено всему шляхетству и отставнымъ офицерамъ о лѣтѣ въ Москву подъ страхомъ шельмованія. Въмѣстѣ съ тѣмъ приказано сенату явившихся осмотрѣть, распределить въ коллегіи и надворные суды, а имена неявившихся прибить съ барабаннымъ боемъ къ виселицѣ ²⁾. Окончательно досталась въ распоряженіе сената судьба дворянства съ учрежденіемъ при немъ должности герольдмейстера. Указомъ 5 февраля 1722 года новому сановнику поручено вѣдать «Его Императорскаго Величества всего государства, дворянъ военныхъ нижнихъ, прежнихъ и нынѣшнихъ военныхъ, гражданскихъ и придворныхъ чиновъ и ихъ дѣтей». Всѣ мѣста, гдѣ прежде вѣдались служилые люди: разрядъ, военная и адмиралтейская коллегія, должны были доставить ему всѣ находившіяся въ нихъ свѣденія. Онъ долженъ былъ заботиться о доставленіи имъ воспитанія: «пока академіи исправятся учинить краткую школу». Онъ обязанъ былъ имѣть наготовѣ достаточное число запасныхъ дворянъ, на случай требованія со стороны сената, который опредѣлялъ во всѣ должности. Независимо отъ того сенатъ долженъ былъ заботиться и о другой части служащаго сословія. Въ 1721 г. Петръ приказалъ учредить школу подъ вѣденіемъ сената для обученія подъячихъ арифметикѣ и счетоводству ³⁾.

¹⁾ № 3934, 3948, 4447.

²⁾ № 3874, 3897. Подробности этого замѣчательнаго смотра см. у Бюшинга Т. IX, записки Бассевича (пом. также въ русскомъ архивѣ) и дневникъ Берхгольца ч. II.

³⁾ П. С. З. 3890, 3845.

Все это было важный и серьезный шагъ къ объединенію администраціи; мы видѣли, что древняя Россія не имѣла другихъ средствъ къ установленію единства между государственными органами, какъ именно это однообразіе и плотность служащаго сословія. Послѣ учрежденія коллегій, потребность этаго единства ощущалась быть можетъ болѣе, чѣмъ въ старой Россіи. Выдѣленія различныхъ органовъ изъ безформенной правительственной массы, совершившееся подъ вліяніемъ теорій и заимствованій, слѣдовательно болѣе рѣзкое, чѣмъ когда процессъ этотъ является продуктомъ исторической жизни, могло повести къ серьезнымъ неудобствамъ. При развитіи каждаго организма происходитъ не только развитіе частей, но и слитіе ихъ. Въ обыкновенномъ, историческомъ порядкѣ, части эти сливаются тѣмъ же самымъ физиологическимъ путемъ, какимъ произошло самое выдѣленіе; но въ государствахъ, управляющихся теоріями и заимствованиями, такое объединеніе нуждается въ искусственныхъ комбинаціяхъ законодательства. Практическій смыслъ Петра, желая сдѣлать такимъ объединяющимъ мѣстомъ сенатъ, прежде всего представилъ въ его распоряженіе то, на чемъ основывалось возможное единство старой русской администраціи—служилое сословіе. Такимъ образомъ, этотъ элементъ явился первымъ и быть можетъ главнымъ средствомъ въ рукахъ сената, для вліянія на центральную и мѣстную администрацію.

Это средство Петръ взялъ отъ старой Россіи; подъ иностранными названіями герольдіи, герольдмейстера, таились элементы, относившіяся ко всему прошедшему государственному быту, какъ необходимое историческое послѣдствіе централизаціи служилого сословія и паденія мѣстныхъ учреждений¹⁾. Но таже государственная жизнь развила, и примѣръ иностранныхъ государствъ подкрѣпилъ, необходимость другаго средства объединенія государственныхъ органовъ — контроль. Необходимость контроля всегда является въ государствѣ, управляемомъ сверху внизъ, въ

¹⁾ Для тѣхъ, кто придаетъ слишкомъ много значенія иностраннымъ названіямъ петровскихъ должностей, самъ Петръ можетъ служить примѣромъ; ему все равно, какъ ни будетъ называться учреждаемая имъ должность: „надлежитъ быть при сенатѣ.... Герольдмейстеру или иной какой чинъ, чтобъ дворянъ вѣдалъ и всегда представлялъ къ дѣламъ, когда спросятъ.“ (П. С. З. № 3877, 3909).

особенности же тогда, когда на верху стоит теорія, а внизу неопытная, необразованная масса. Почти каждое дѣло требовало восхожденія къ верховной власти, вызывало ея непосредственное толкованіе. Является понятіе о единообразномъ примѣненіи закона, объ общихъ интересахъ правосудія, единствѣ финансовой администраціи и т. д.

Трудно рѣшить, а ргіогі, какую форму долженъ принять этотъ контроль, гдѣ должно находиться средоточіе контролирующей власти. Въ правленіи парламентарномъ такою силой являются палаты и отчасти суды. Въ чисто представительномъ правленіи она представляется или главѣ исполнительной власти или удерживается за палатами, какъ напр. въ Швеціи, гдѣ учрежденіе государственнаго фискаля, указываетъ именно на эту контролирующую власть сейма. Въ Россіи Петра I власть эта должна была сосредоточиться въ учрежденіи, которому государь давно предоставилъ высшую власть въ государствѣ, въ учрежденіи «собиравшемся вмѣсто Его Царскаго Величества персоны» Первое время преобразователю очевидно казалось, что цѣль будетъ достигнута, если сенатъ составитъ изъ верхушекъ высшихъ учреждений. Составленный изъ президентовъ коллегій, онъ долженъ будетъ слить въ одно цѣлое всѣ различныя вѣдомства и направить ихъ дѣятельность къ одной цѣли. Но скоро опытъ доказалъ несбыточность такой надежды, и Петръ рѣшился пожертвовать первоначальною своею мыслію для того, чтобы прочно установить сенатъ какъ высшее контролирующее учрежденіе. Указъ 1722 г. января 12, слѣдуетъ исправить прежнюю ошибку; откровенно сознается онъ «что сіе сначала не осмотра учинено, что нынѣ исправить надлежитъ, сіе и прочее, къ этому слѣдующее.» Мотивомъ къ новому устройству сената выставляется, что президенты коллегіи не могутъ работать въ сенатѣ, будучи обременены занятіями каждый въ своей коллегіи. Но чрезъ нѣсколько строкъ становится ясно, что не эта причина заставила Петра выслать изъ сената коллежскихъ президентовъ, а именно желаніе доставить государству независимое, строгое, контролирующее учрежденіе ¹⁾. Сенаторами велѣно прибавить изъ другихъ

¹⁾ П. С. З. № 3877..... «Дабы чины сенатскіе партикулярныхъ дѣлъ не имѣли, но непрестанно трудились о распорядкѣ государства; и нынѣ сами будучіе въ оныхъ какъ могутъ сами себя судить?». Берхгольцъ и Бассевичъ

сановниковъ государства, а изъ президентовъ оставить въ немъ только президентовъ двухъ воинскихъ и иностранной коллегій. Этимъ путемъ все гражданское управленіе не только de jure, но и de facto было подчинено сенату и, чтобы усилить его надзирающую власть, Петръ велѣлъ «ревізіонъ коллегіи быть въ сенатѣ, понеже дѣло едино есть что сенатъ дѣлаеть и не разсмотря тогда учинено было»¹⁾. Наконецъ, хотя надъ мѣстнымъ управленіемъ стояли коллегіи, но скоро убѣдились въ необходимости ревизовать отъ времени до времени губернска дѣла во всей ихъ совокупности. Тамъ, на мѣстѣ можно было провѣрить и успѣшныя дѣйствія самихъ коллегій. Такой надзоръ дѣйствительно введенъ тѣмъ, что ежегодно одинъ изъ сенаторовъ долженъ былъ отправляться въ качествѣ ревизора въ губерніи (№ 3931). Такъ выяснился взглядъ преобразователя на учрежденіе правительствующаго сената; сосредоточивая высшія функціи правительственной власти, облеченный иногда властію законодательною, онъ, казалось, долженъ былъ закончить собою рядъ преобразованій, предпринятыхъ Петромъ съ цѣлію организациі русскаго управленія, раздѣленія вѣдомствъ и проведенія коллегіальнаго начала по всѣмъ частямъ управленія.



единогласно подтверждаютъ, что перемѣна Петра была вызвана злоупотребленіями администраціи: «сильно поговариваютъ, что сенаторы не будутъ назначаться президентами коллегій. Въ оправданіе этой мѣры императоръ между прочимъ приводитъ то, что сенаторамъ и безъ того слишкомъ много дѣла въ сенатѣ, почему они не могутъ исправлять надлежащимъ образомъ двѣ должности, между тѣмъ какъ это весьма важно и для государства и для него. Но настоящая причина, почему Е. И. В. дѣлаеть такое измѣненіе, слѣдующее: такъ какъ сенаторы вельможи, то сидящіе съ ними въ коллегіяхъ не осмѣливаются противорѣчить имъ и пляшутъ по ихъ дудкѣ и отсюда рождается множество интригъ и несправедливостей. (Берхольцъ, ч. 2, стр. 47) L'Empereur avait remarqué depuis longtemps l'inconvenant d'avoir des senateurs pour presidens des divers tribunaux; il en arrivait que chacun des seigneurs etait le maitre de detourner la justice dans son departement (Басевичъ id).

¹⁾ Берхольцъ id. ibid.

Довершеніе преобразованій

и

Генераль-Прокуроръ.

Неутомимая законодательная дѣятельность Петра дала Россіи законы, основанные на одномъ государственномъ началѣ; «многими и чесносными трудами своими» государь вылилъ старую правительственную массу въ стройные для того времени организмы; онъ нашелъ средства объединенія администраціи и контроля въ ряду созданныхъ имъ учреждений. Механизмъ былъ готовъ, оставалось только ждать благихъ его результатовъ для государя и всей страны, какъ выражался Лейбницъ. Если не коллегіями, то сенатомъ оканчивалось разсмотрѣніе всякихъ дѣлъ судебныхныхъ, финансовыхъ, административныхъ; верховная власть начала ограничиваться законодательною дѣятельностію и общимъ направленіемъ хода государственнаго механизма, оставляя восторонъ его подробности. Но неутомимая практическая жизнь предъявляла уже новыя требованія, представляла новыя задачи. Одни изъ нихъ пришлось разрѣшать самому преобразователю, другія повели за собою непрерывныя колебанія въ администраціи послѣдующихъ царствованій.

⟨ Велико было довѣріе Петра къ коллегіальной формѣ, но еще больше было недовѣріе его къ членамъ коллегій. Полное собраніе законовъ наполнено борьбою съ неумѣніемъ, неопытностію и небрежностію коллежскихъ и сенатскихъ членовъ. Государь постоянно долженъ напоминать Членамъ сената объ ихъ обязанности сѣзжаться для присутствія ¹⁾, какъ имъ сидѣть, что

¹⁾ П. С. З. №№ 2797, 2982, 3205, 3231, 3264, п. 8 и 9. 3895, 3934, 3948, 3519, 3528 и т. д. см. между прочимъ его рекомендацію чтобы «въ засѣда-

говорить и какъ волокиты не чинить; уже при самомъ учрежденіи коллегій, въ 1718 г., сенату данъ указъ о строгомъ наблюденіи за коллегіями, при чемъ генералу Ягужинскому приказано въ коллегіяхъ часто сей указъ напоминать, побуждать и смотрѣть, также во всѣ мѣсяцы рапортовать себѣ сколько которая коллегія въ который мѣсяцъ аванжировала, дабы видѣть ревностнаго и презорца.» Въ самомъ сенатѣ Петръ счелъ нужнымъ установить надзоръ за неопытными боярами, поручивъ порядкомъ преній оберъ-секретарю «дабы въ сенатѣ все было сдѣлано порядочно и суетныхъ разговоровъ, крику и прочаго не было. Онъ же долженъ былъ наблюдать за тѣмъ, чтобы сенатъ поступалъ по силѣ ему данной должности. Не задолго до учрежденія генераль-прокуроровъ подобная же должность была возложена на одного изъ офицеровъ гвардіи по очереди; большихъ сенаторовъ велѣно свидѣтельствовать, а съ нерадивыхъ взыскивать за каждый день по 50 руб. штрафу. Въ 1724 г. государь велѣлъ прибавить въ прокурорскую должность чтобы «регламенты хранились такъ на крѣпко во всемъ, какъ военный регламентъ и смотрѣть того на крѣпко за всѣми членами и подчиненными и чтобы выбравъ изъ регламента читать, такъ какъ солдатамъ или матросамъ читаютъ» ¹⁾). Вездѣ слышится и видится старая Россія, втиснутая въ иностранныя формы, неопытная и робкая.

Но надо быть близорукимъ юристомъ, чтобы основать на *этихъ данныхъ* предположеніе, что Петръ могъ отступить отъ своей системы изъ за такихъ препятствій; ему ли преобразователю Россіи, побѣдителю Шведовъ было останавливаться предъ тѣми затрудненіями, которыхъ единственный источникъ былъ *низкій уровень* образованія, постоянно повышавшійся вслѣдствіе неусыпныхъ заботъ Петра. Не здѣсь лежала причина реформъ въ сенатѣ и системѣ надзора, происшедшихъ въ послѣдніе три года его царствованія. >

Благодаря его преобразованіямъ, самодержавная власть государя была обставлена учреженіями прочными и сильными, кото-

ни лишнхъ словъ и болтовни не было, то время ни о чемъ другомъ, только о настоящемъ говорить, также кто станеть говорить, рѣчи другому не перебивать, но дать окончить и потомъ другому говорить, какъ честнымъ людямъ надлежитъ, а не какъ бабамъ торговкамъ.»

¹⁾ Голиковъ, дѣянія Петра I.

рыя въ зародышѣ общали спокойную и правильную систему администраціи.

Мы видѣли, что шаткость и неопредѣленность началъ старой русской администраціи, отсутствіе въ ней прочныхъ учреждений происходили изъ системы порученій, изъ того, что государи останавливались не на учрежденіяхъ, а на лицахъ, приказывая вести ту или другую часть управленія. Не обладая прочными законами, они не могли направлять дѣятельности этихъ лицъ; они могли только дать имъ порученіе и за тѣмъ вполне довѣриться имъ до тѣхъ поръ, пока грубыя злоупотребленія членовъ приказа не заставляли ихъ передать эти дѣла другимъ лицамъ. Исчезла ли старая система при реформѣ Петра? Это сомнительно.

Въ западной Европѣ должности и учрежденія органически выросли изъ феодальной организаціи, слѣдовательно не утратили своего дружиннаго характера; въ основаніи каждой изъ нихъ лежитъ (или лежало) воспоминаніе о сильномъ лицѣ, которое по своему рожденію или праву, занималось извѣстнымъ порядкомъ дѣлъ. Очищая каждое почти учрежденіе отъ наслоеній позднѣйшаго времени, мы можемъ дойти до ядра, зерна этой должности, соединявшей въ себѣ въ тотъ отдаленной періодъ всѣ функціи, удержанныя имъ впоследствии. Пирамида власти очертилась почти въ XIII ст.; съ тѣхъ поръ происходило только ея развитіе; каждой должности было отведено мѣсто, вѣковымъ опытомъ указано ея отношеніе къ верховной власти. У насъ система коллегій явилась вдругъ; она внесла только форму, но не начала. Коллегіи пришли на смѣну приказамъ, неудовлетворявшимъ требованіямъ государства слишкомъ большимъ развитіемъ личнаго начала; надо было обуздать самовластныхъ судей, распредѣлить дѣла по вѣдомствамъ. Но могла ли организація коллегій сама опредѣлить свои отношенія между собою и верховной властью? Могъ ли западъ указать намъ, въ какое положеніе должно стать такое то учрежденіе къ государю, когда ни форма правленія, ни самое происхожденіе правительственныхъ мѣстъ не имѣло ни какого сходства? Въ Россіи опредѣленіе взаимныхъ отношеній коллегій и сената между собою и къ верховной власти, было дѣломъ внутренней политики и законодательства страны и это важное дѣло не было выполнено во время Петра I. Подробно описывая порядокъ дѣятельности, предметъ вѣдомства, ходъ занятій каждаго учрежденія, онъ не опредѣляетъ, гдѣ должна кончиться дѣятельность того или

другаго установленія. Дѣла были распредѣлены по ихъ роду, но вѣдомства не были разграничены по степени ихъ власти; коллегіи относятся къ сенату съ тѣми дѣлами, которыхъ сами не могутъ разрѣшить, сенатъ входитъ съ такими же дѣлами къ государю, но какія это дѣла, нигдѣ ни опредѣлено съ точностію, подобно тому, какъ прежніе указы также переносили дѣла въ боярскую думу по своему личному усмотрѣнію. Словомъ, всматриваясь въ значеніе коллегій, нельзя не прійти къ тому заключенію, что они внесли къ намъ новую и лучшую организацію, но не измѣнили начала старой русской администраціи, принципа порученій, порученій неопредѣленныхъ, а потому широкихъ. Коллегіямъ была приказана администрація государства, какъ прежде того она была приказана боярамъ и служилымъ дворянамъ; перемѣна произошла только въ формѣ.

Нѣтъ сомнѣнія что форма была лучше, опредѣленіе, болѣе доступна контролю, чѣмъ организаціи прежнихъ приказовъ, и ей Петръ остался вѣренъ, не смотря на все трудности, представляемыя невѣжественнымъ боярствомъ. Но въ то же время она внесла въ нашу административную жизнь явленіе, котораго не знала древняя Россія. Старая русская администрація, основанная на личномъ началѣ, не знала и не могла знать перерывовъ между верховною властію и учреждениями. Составленная вся, въ цѣлости, изъ лицъ, начиная отъ царя и оканчивая судьями приказа, она представляла однородную массу, безъ пробѣловъ; боярская дума тѣсно сливалась съ особою царя, приказные судьи съ боярскою думою, воеводы съ приказами, — вездѣ одно и то же начало, та же организація. Совѣтъ другое явленіе представила та же администрація, перелитая въ форму коллегій. Политическія тѣла не сливаются подобно лицамъ; коллегіи не могли уже составить безформенной массы русскаго управленія. Напротивъ, здѣсь это сліяніе вредитъ духу независимости и безпристрастія, какъ это и случилось съ сенатомъ, слитомъ съ коллегіями въ лицѣ ихъ президентовъ. Особенно сильно долженъ былъ чувствоваться этотъ пробѣлъ между сенатомъ и верховною властію. Онъ имѣлъ больше полномочіе, чѣмъ боярская дума; онъ дѣйствовалъ именемъ Е. И. В.; его окончательному рѣшенію подлежали все государственный дѣла, кромѣ тѣхъ, которыя онъ самъ считалъ нужнымъ довести до свѣдѣнія государя, и между тѣмъ онъ отстоялъ отъ него гораздо далѣе чѣмъ боярская дума, тѣсно связанная съ ли-

цомъ монарха, при которомъ она имѣла только совѣщательный голосъ. Связь между монархомъ и сенатомъ, какъ высшею коллегіей, существовала только до тѣхъ поръ, пока императоръ засѣдалъ въ сенатѣ какъ его президентъ и дѣйствительно связь эта не нарушалась, пока Петръ, никогда не знавшій покоя, каждый день присутствовалъ при его совѣщаніяхъ. Но то, что было закрыто на время неутолимою дѣятельностью монарха, не могло не обнаружиться, когда годы, усталость и Персидская война отвлекли Петра отъ мирныхъ занятій, когда монархъ пересталъ засѣдать въ сенатѣ какъ въ самостоятельномъ учрежденіи, имѣвшемъ силу само въ себѣ; связь между ними уничтожилась. Сенату приказана вся земля и всѣ дѣла, для подданныхъ онъ послѣдняя инстанція, для чиновниковъ послѣднее учрежденіе, что же оставалось между нимъ и самодержавною властію? Неудобство это было ясно сознано и самимъ Петромъ и умнѣйшими изъ его сотрудниковъ ¹⁾. Конечно, можно было вполне довѣрить сенату, положиться на его дѣятельность на пользу государства. Но что случилось бы съ личною дѣятельностію монарха, особенно въ то время, когда Россія нуждалась не только въ реформахъ, но и въ рукѣ, постоянно поддерживающей и направляющей начатое дѣло?

Если средство уничтожить личный произволъ и хаотическое состояніе администраціи Петръ видѣлъ въ иноземно-теоретическомъ, коллегіальномъ устройствѣ, средствомъ удержать вполне прежнюю связь и единство верховной власти съ учрежденіями, Петръ нашелъ въ личномъ началѣ.

Въ сущности Петръ не отставалъ отъ него въ теченіи всего своего царствованія; дѣла, требовавшія особеннаго его вниманія и касавшіяся важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ въ данную минуту, поручались Петромъ довѣреннымъ лицамъ, мимо установленій. Нѣкоторые изъ его любимцевъ достигали въ этомъ отношеніи большой самостоятельности. Иногда имъ прямо поручалось извѣстное дѣло, съ предписаніемъ сенату способствовать

¹⁾ Минихъ Ebauche etc. «Il est très remarquable que ce grand Prince dont la pénétration et les maximes d'Etat étaient des plus parfaites, avait toujours en vue le grand vide qu'il y a entre la souveraineté du Monarque de la Russie et l'autorité du sénat, et c'est par cette raison qu'il choisit toujours une personne capable de diriger le sénat et de gouverner, surtout dans son absence, tout l'empire.»

имъ во всемъ. Иногда отдѣльныя части Имперіи состояли подъ особымъ управленіемъ лицъ, непосредственно доносившихъ обо всемъ государю. Обыкновенно высшій надзоръ за дѣлами въ государствѣ поручался особенно близкому лицу, имѣвшему вслѣдствіе этаго обширное вліяніе на всю администрацію. Такъ князь Меншиковъ почти безъ перерыва управлялъ государствомъ въ теченіи довольно долгаго времени. Волею-не-волею приходилось отвести личному началу опредѣленное мѣсто въ ряду государственныхъ учреждений.

Отъѣзжая въ персидскій походъ, Петръ рѣшился осуществить мысль, высказанную имъ не задолго предъ тѣмъ ¹⁾). Въ собраніи высшихъ государственныхъ сановниковъ, составлявшихъ тогдашній сенатъ: Меншикова, Апраксина, Головкина, Шафирова, Голицына и проч., Петръ объявилъ Ягужинскаго генералъ прокуроромъ, приказывая сенаторамъ во всемъ его слушать. Приближенные къ Петру лица, поняли это такимъ образомъ, что государь переносилъ на него всю сумму довѣрія, которымъ онъ прежде отличалъ другихъ лицъ. *Quelle maxime de soumettre le suffrage des premiers hommes de l'empire à celui d' un jeune homme etranger!* восклицаетъ Минихъ. Въ сущности это было новымъ торжествомъ коллегіальнаго начала.

Всѣ лица, которыя по порученію Петра завѣдъвали тою или другою частью, не входившею въ составъ коллегіальнаго, сенатскаго управленія, подъ конецъ не оправдали довѣрія Монарха. Меншиковъ едва избѣжалъ ссылки, Шафировъ плахи. Личное начало въ этихъ нѣкоторыхъ частяхъ управленія естественно должно было сохранить свой старо-русскій типъ; оно не могло выработаться въ позднѣйшую административную машину; гдѣ только появлялось личное начало, тамъ слѣдовали за нимъ и спутники его своекорыстіе и произволь.

Для преобразователя стало ясно, что одновременное развитіе коллегіальнаго и личнаго начала отдѣльно одно отъ другаго, какъ

¹⁾ Намѣреніе государя осуществить ее высказано имъ 12 января 1722 г., (№ 3877); неизвѣстно былъ ли назначенъ кто либо до отъѣзда его въ Персію. По крайней мѣрѣ можно подуматъ, что кто нибудь исполнялъ эту должность, такъ какъ скоро послѣ того состоялся указъ сидѣть въ сенатѣ неотложно по три дня въ недѣлю и ежели нужда будетъ, то и болѣе-когда генералъ прокуроръ требовать будетъ (№ 3891 еевр. 6. 1723).

его дополненія, невозможно безъ ущерба государственной пользѣ. Въ то же время онъ видѣлъ, что нельзя обойтись безъ него въ Россіи, гдѣ исключительно коллегіальное устройство поведетъ къ значительному пробѣлу между административными установленіями и самодержавною властію. Высокій практичной смыслъ его нашелъ исходъ изъ этаго затруднительнаго положенія; онъ положилъ соединить то и другое начало въ одно цѣлое, обусловить ихъ развитіе и вліяніе одно другимъ, слить ихъ въ одно прочное и незыблемое учрежденіе, гдѣ правильность и независимость коллегіальнаго устройства была бы соединена съ быстротою и гибкостью единоличнаго состава, гдѣ лица входили бы, однако, лишь какъ дополненіе коллегіи, составляющей основной типъ всего устройства. Лучшимъ къ этому средствомъ онъ считалъ обставить высшее правительственное мѣсто такими личными должностями, которыя усиливали бы въ немъ быстроту дѣйствій, не уменьшая основательности и независимости обсужденія. Такъ, не задолго до окончательнаго установленія должности генералъ-прокурора, сенату даны были рекетмейстеръ и герольдмейстеръ, изъ которыхъ одинъ давалъ ему возможность ускорять и повѣрять движеніе правосудіе, ¹⁾ а другой давалъ ему возможность окончательно объединить служилое сословіе для государственныхъ цѣлей. Учрежденіе генералъ-прокуроровъ было послѣднимъ шагомъ на этомъ пути. Онъ уже не учреждался для специальныхъ цѣлей, подобно рекетмейстеру и герольдмейстеру; онъ былъ учрежденъ для всѣхъ государственныхъ дѣлъ; сенатъ былъ *коллегіей*, а генералъ-прокуроръ *лицемъ*, сосредоточившимъ въ себѣ всю тогдашнюю администрацію. На ихъ совокупной дѣятельности должна была основаться съ этихъ поръ вся система нашего управленія. Отъ частныхъ случаевъ, отъ отдѣльныхъ порученій, отъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, личное начало возвысилось наконецъ до систематическаго учрежденія; должность генералъ-прокурора воплотила и реюмировала личное начало, подобно тому какъ сенатъ началъ коллегіальное. Рѣшить въ какомъ отношеніи они должны были находиться между собою, было конечно дѣломъ исторіи, но при Петрѣ они уравновѣшены, по крайней мѣрѣ въ теоріи, такъ,

• 1) См. тоже мнѣніе у г. Гагемейстера id. «Сенатъ занимался ревизією всѣхъ дѣлъ, изъ коллегій чрезъ рекетмейстера къ нему поступавшихъ.»

что не было ни какого основанія опасаться за крѣпость коллегіальныхъ учреждений; личное начало было введено въ нихъ на столько, чтобы поддерживалась необходимая связь между ними и верховною властію и устанавливалась возможность надзора со стороны государя.

Основательность этаго замѣчанія можно видѣть изъ двухъ документовъ, которыми устанавливалась въ послѣдній разъ должность сената и генераль прокурора. Тѣсно связываются между собою значеніе того и другаго; Петръ какъ будто ждалъ этой новой должности, чтобы окончательно передать сенату все управленіе и сдѣлать его высшимъ правительственнымъ мѣстомъ Имперіи.

Указы о должности сената и генераль прокурора ¹⁾, такъ тѣсно связаны между собою, что ихъ нельзя иначе разсматривать какъ вмѣстѣ; статьи одного совершенно дополняютъ статьи другаго.

Сенатъ пересталъ быть сеймомъ коллежскихъ президентовъ; онъ составлялъ особое сословіе, избираемое государемъ изъ лицъ первыхъ трехъ классовъ. Имъ принадлежитъ рѣшеніе и обсужденіе дѣлъ; коллегіальное начало проведено здѣсь вполнѣ. Обязанности его заключаются въ томъ же, въ чемъ они состояли по указу 1718 г., съ нѣкоторыми лишь измѣненіями и дополненіями. Во первыхъ ему принадлежитъ разрѣшеніе недоумѣній, возникающихъ въ коллегіяхъ; въ этихъ случаяхъ президенты должны сами приходиться въ сенатъ и чрезъ генераль прокурора объявлять о возникшемъ сомнѣніи. Генераль прокуроръ предлагаетъ дѣло сенату, а если и сенатъ не можетъ рѣшить дѣло, то генераль прокуроръ представляетъ его къ государю съ своимъ мнѣніемъ. Сенатъ назначаетъ во всѣ должности; въ немъ объявляются чины, онъ даетъ указы во всѣ государства, распоряжается служилымъ сословіемъ, находящимся въ завѣдываніи герольдіи ²⁾, всѣ мѣста страны отданы въ его полное распоряженіе, словомъ не только ни одно изъ правъ и преимуществъ, данныхъ сенату не уменьшились, но даже расширились и развились въ указѣ 27 апрѣля 1722 года; ниже мы увидимъ съ какою новою энергіею онъ дѣйствуетъ на всѣ части управленія.

¹⁾ 27 апрѣля 1722 г., № 3978, и 3979.

²⁾ 3978 ст. 5, 6, 7 «во всѣ вышесписанные чины, въ которыхъ надлежитъ

Между тѣмъ должность генераль-прокурора какъ будто лишаетъ его нѣкоторой доли самостоятельности. Онъ обязанъ сидѣть въ сенатѣ для наблюденія, дабы сенатъ «должность свою хранилъ» и какъ слѣдуетъ отправлялъ. Онъ руководитъ сенатскими преніями, не допуская сенаторовъ до излишнихъ разговоровъ и брани, для чего онъ вооруженъ тѣми же средствами, какія были прежде даны сенатскому оберъ-секретарю и офицеру гвардіи, присутствовавшему при сенатѣ, именно назначалъ по песочнымъ часамъ срокъ для обсужденія вопроса, останавливалъ черезъ чуръ пылкія мнѣнія, бралъ съ бранившихся сенаторовъ штрафъ, въ нужныхъ случаяхъ доносилъ даже Государю. Онъ останавливаетъ неправильныя, по его мнѣнію, опредѣленія сената, по выбору своему даетъ или новый срокъ для пересмотра дѣла или докладываетъ Его Императорскому Величеству. Въ его управленіи находится канцелярія сената, подъ его начальствомъ она пріобрѣтаетъ новое значеніе и вмѣстѣ съ нимъ рѣзко выдѣляется, какъ совершенно особый элементъ, изъ учрежденія сената. Всѣ рапорты и доношенія губернаторовъ и другихъ подчиненныхъ учреждений, дѣлаются не иначе, какъ чрезъ канцелярію, слѣдовательно всѣ дѣла проходятъ чрезъ руки генераль-прокуроровъ. Всѣ эти распоряженія ясно доказывали, что Петръ старался поправить неизбѣжныя недостатки новаго въ Россіи коллегіальнаго устройства, но думалъ ли онъ о возвращеніи къ личному управленію, это еще вопросъ, подлежащій сильному сомнѣнію. Подобныя права генераль-прокурора доказываютъ неопытность, политическую и административную невоспитанность членовъ сената и коллегій, но не доказываютъ перемѣны въ системѣ законодательства. Напротивъ, вся забота генераль-прокуроровъ и подчиненныхъ ему лицъ направлена къ тому, чтобы придать дѣятельности коллегій болѣе значеніе, единства и крѣпости. Въ древнее время сенатъ мало имѣлъ средствъ слѣдить за исполненіемъ своихъ указовъ; этаго не дозволяли ни составъ его, ни многосложность его занятій. Теперь одною изъ главныхъ обязанностей генераль-прокуроровъ было «на крѣпко смотрѣть чтобы въ сенатѣ не на столѣ

быть изъ дворянъ, на каждое убылое мѣсто по вѣдомостямъ изъ коллегій и изъ прочихъ мѣстъ, изъ которыхъ требовано будетъ вмѣсто представлять герольдіи по два и потри достойныхъ и изъ оныхъ сенату опредѣлять достойныхъ.»

только дѣла вершились, но самымъ дѣйствіемъ по указамъ исполнялись, въ чемъ онъ долженъ спрашивать у тѣхъ кто на что указы получилъ». Какъ только указъ былъ подписанъ сенаторами, генераль-прокуроръ приводилъ въ движеніе всѣ подчиненные ему органы, чрезъ экзекутора или особыми нарочными разсылалъ онъ ихъ по коллегіямъ и губерніямъ; имѣлъ у себя книгу, въ которую записывалъ время послышки указа, а въ другой графѣ отмѣчалъ время исполненія. Далѣе, онъ долженъ поддерживать законодательную дѣятельность сената, «о которыхъ дѣлахъ указами ясно не изъяснено, о тѣхъ предлагать сенату, чтобы учинили на тѣ дѣла ясные указы, ... а какъ составлять, доносить намъ»; онъ обращаетъ вниманіе сената на всѣ упущенія въ администраціи, представляетъ ему всякія отношенія прокуроровъ, по которымъ сенатъ долженъ былъ дѣлать свои опредѣленія.

Наконецъ онъ долженъ поддерживать связь сената съ государемъ; чрезъ него государь могъ удостовѣриться вѣрно ли сенаторы понимаютъ его предначертанія и исполняютъ свою задачу хранителей законовъ и блюстителей государственныхъ интересовъ. «Чинъ сей яко око наше и стряпчій о дѣлахъ государственныхъ»; стоитъ всегда на сторожѣ и готовъ дать отвѣтъ монарху за всякое неисполненіе законовъ.

Устроенный въ интересахъ высшихъ центральныхъ учреждений, институтъ этотъ не шелъ вглубь страны. Изъ него не сложилась всепроникающая система фискаловъ. Если система фискаловъ шла снизу вверхъ, останавливаясь только тамъ, гдѣ началось центральное управленіе, прокуратуратъ оканчивался именно тамъ, гдѣ начиналось мѣстное управленіе.

Мы видѣли, что учрежденіе фискаловъ отличалось тѣмъ, что никакъ не могло дойти до верховной власти, не смотря на то, что законодательство никогда не оставляло мысли соединить фискала съ государемъ непрерывною цѣпью учреждений. Начальникъ фискаловъ—оберъ-фискалъ былъ подчиненъ сначала сенату, а потомъ юстиціи коллегіи — должность же государственнаго фискала никогда не явилась. Напротивъ, генераль-прокуроръ непосредственно исходилъ отъ верховной власти, но никогда не могъ пройти съ своими помощниками до мѣстныхъ учреждений. Правда, фискаламъ велѣно доносить о всѣхъ злоупотребленіяхъ прокурорамъ и генераль-прокурору, но это не было превращеніе фискалства въ прокуратуру. Законодательство не отставало отъ мысли

продолжать учрежденіе фискаловъ совершенно независимо отъ генераль-прокурора. Очевидно что фискаль и генераль-прокуроръ относятся къ совершенно двумъ различнымъ эпохамъ нашей законодательной дѣятельности и нашихъ учреждений. Одни указываютъ на развитіе областныхъ учреждений, на необходимость связи между ними и центральною властью, тогда еще немногосложною и соединенною съ лицомъ монарха самымъ тѣснымъ образомъ, другой, напротивъ, показываетъ усложненіе центральныхъ органовъ и обособленіе ихъ отъ власти самодержавной. Одни объединяютъ администрацію мѣстную, другіе связываютъ органы центральные. Одни исчезаютъ безслѣдно, какъ только преемники Петра I возвратились къ прежней областной системѣ, и уже не возстановляются въ прежнемъ своемъ видѣ, другіе падаютъ только съ ослабленіемъ главнаго правительственнаго мѣста, возстановляются со возвышеніемъ сената, и продолжаютъ свою дѣятельность, хотя не находятъ уже въ провинціяхъ прежнихъ органовъ и мирно уживаются съ властью воеводъ и губернаторовъ, по старой русской системѣ.

Было и еще существенное отличіе двухъ учреждений; фискалы оберегали государственные интересы, тайно провѣдывали о преступленіяхъ и нарушеніяхъ указовъ; но нигдѣ имъ не дозволено принимать дѣятельное участіе въ обужденіи предмета, напротивъ имъ это строго воспрещено; они не могутъ остановить опредѣленіе ландрихтеровъ или ландратовъ. Генераль-прокуроръ есть leader сенатскихъ преній, онъ «*инстигуэтъ*» ихъ дѣятельность, сдерживаетъ ихъ порывы, онъ останавливаетъ по своему усмотрѣнію сенатскія опредѣленія, назначаетъ сроки, даетъ протесты, переноситъ дѣло на разсмотрѣніе государя собственною властію. Фискалы — ходатаи по судебнымъ и финансовымъ дѣламъ; генераль-прокуроръ — явно политическое учрежденіе, снабженное средствами надзора, протеста, хотя этого не составляетъ сущности его должности, а одно изъ средствъ для ея лучшаго исполненія.

Въ первый періодъ реформъ Петра, высшія органы фискальскаго учрежденія не получали инструкцій, опредѣлявшихъ ихъ обязанности. Напротивъ, подчиненные органы—провинціаль-фискалы и фискалы получали уставы и подробныя инструкціи ¹⁾.

¹⁾ См. выше.

Ясно, что правительство полагало всю силу своей системы надзора въ нихъ; оберъ-фискаль являлся только учрежденіемъ объединяющимъ, но личнаго дѣйствія не имѣетъ; онъ дѣйствуетъ только по доношеніямъ высшихъ фискаловъ. Напротивъ, здѣсь дѣятельная часть учрежденія есть самъ генераль-прокуроръ; ему дана полная инструкция, въ послѣдствіи постоянно пополняемая, помощникамъ его не говорится ничего или очень мало. Такъ объ оберъ-прокурорѣ сказано только, что онъ помощникъ генераль-прокурора, а о прокурорахъ сначала ничего не было сказано, а потомъ занятія ихъ смутно описаны въ адмиралтейскомъ регламентѣ и прочимъ коллегіямъ велѣно сообразоваться съ этимъ регламентомъ ¹⁾.

Въ должности адмиралтейскаго прокурора вычисляются тѣя обязанности, какія исчислены въ инструкціи генераль-прокурору, съ тою только разницею, что ему предоставлено права надзора безъ такого дѣятельнаго участія въ самомъ исполненіи указовъ, какъ это предоставлено его начальнику. Очевидно законодатель считалъ свою мысль достаточно изъясненною въ инструкціи генераль-прокурора и избѣгаетъ повтореній; «единымъ словомъ чинъ сей есть око генераль-прокурора въ сей коллегіи».

Прежній надзоръ за фискалами былъ главнымъ образомъ предоставленъ провинціалъ-фискаламъ, которые два раза въ годъ обязаны были объѣзжать свою губернію; оберъ-фискаль, по ихъ доношеніямъ, только представлялъ фискаловъ на судъ сената. Напротивъ, здѣсь вся сила надзора за подчиненными органами сосредоточивается въ генераль-прокурорѣ.

Въ теченіи всего времени господства Петровскихъ учреждений существовало это рѣзкое отличіе одного учрежденія отъ другаго, до такой степени, что правительство считало возможнымъ возстановлять одно учрежденіе безъ другаго. Только въ царствованіи Екатерины II, при коренномъ измѣненіи правительственныхъ взглядовъ, оба эти учрежденія успѣли слиться, а вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ мы увидимъ ниже, измѣнился и самый характеръ генераль-прокуроровъ. Учрежденіе фискаловъ осталось связаннымъ съ интересами областного управленія, прокуратурѣ съ центральными учрежденіями.

× ¹⁾ П. С. З. № 3911, гл. 2 и № 3981, 4008.

Въ этомъ качествѣ центрального установленія, прокуроратъ не пошелъ далеко. Сначала онъ былъ учрежденъ при коллегіяхъ, а послѣ при надворныхъ судахъ, считавшихся также центральными установленіями, хотя они были расположены въ областныхъ городахъ ¹⁾. Они слѣдятъ за правильностію дѣлопроизводства и исполненіемъ закона въ тѣхъ мѣстахъ, при которыхъ они учреждены, но не обязаны дѣйствовать въ интересахъ того дѣла, для котораго установлены самыя коллегіи. Они ничего не обязаны «тайно провѣдывать и доносить», а сами, напротивъ, пользуются доносами фискаловъ, какъ спеціальнаго учрежденія, и даже постороннихъ лицъ.

Фискальское учрежденіе проникало въ подробности управленія, генераль прокуроръ и его помощники служили только орудіемъ къ объединенію и общему контролю администраціи. Чѣмъ больше выясняется значеніе сената, какъ объединяющаго и контролирующаго учрежденія, тѣмъ замѣтнѣе становится и различіе генераль прокурора отъ фискальской должности.

Такимъ образомъ Петръ при жизни своей долженъ былъ прибѣгнуть къ тому элементу, противъ котораго онъ боролся цѣлую жизнь. Слишкомъ еще сильно было личное начало въ Россіи, что бы не заявить свои права на существованіе самымъ энергическимъ образомъ. Коллегіи оказывались несостоятельными, администрація грозила превратиться въ орудіе формальныхъ тонкостей, отписки и справки тамъ, гдѣ коллегіальное начало было уважаемо, и въ орудіе произвола того или другаго лица, гдѣ члены коллегіи уничтожались предъ лицомъ президента. Личнаго начала нельзя уничтожить въ управленіи; тѣмъ менѣе можно было уничтожить его въ Россіи, гдѣ оно получило право гражданства. Началу этому необходимо было отвести мѣсто въ новыхъ учрежденіяхъ, съ тѣмъ чтобы оно и коллегіальный принципъ выяснились, другъ друга ограничили и сложились наконецъ въ стройную систему управленія. Затѣмъ ужились-ли бы эти начала или одно изъ нихъ одержало бы верхъ надъ другимъ, было бы разрѣшено дальнѣйшею политическою исторіею Россіи.

Надо сознаться, что въ послѣдніе три года своего царствованія, Петръ любилъ прибѣгать къ посредству новой должности, на которую онъ, казалось, перенесъ все свое довѣріе. Иногда въ его

¹⁾ П. С. З. № 3880.

письмахъ къ нему выражалась грустная прони́я по отноше́нью къ коллегіямъ: онъ увѣщевалъ его понуждать ихъ чрезъ подвѣдомственныхъ ему прокуроровъ ¹⁾). Но съ другой стороны, учрежденіе, къ которому былъ представленъ генераль прокуроръ, все болѣе и болѣе получало силы и значенія.

Во первыхъ должность эта была новымъ шагомъ къ объединенію администраціи; частныя, отдѣльныя управленія совершенно исчезаютъ. Малороссія, сохраняя свои отдѣльныя права, подчиняется Сенату ²⁾). Но больше всего испытали на себѣ его значеніе коллегіи, постепенно начавшія обращаться какъ бы въ департаменты этаго высшаго правительственнаго мѣста. Въ прежнее время, въ случаѣ какихъ нибудь затрудненій, коллегіи испрашивали разрѣшенія Сената чисто канцелярскимъ путемъ — это была переписка двухъ канцелярій. Порядокъ этотъ укоренился особенно потому, что коллежскія и сенатская канцелярія имѣли однихъ и тѣхъ же президентовъ; такъ президентъ, напр., мануфактуръ коллегіи, въ случаѣ недоумѣній, приказывалъ своей канцеляріи переслать затруднительное дѣло въ канцелярію Сената, гдѣ онъ и оберъ-секретарь предлагали его другимъ президентамъ. Теперь же сенатъ предписалъ чтобы по дѣламъ, которыхъ въ коллегіи рѣшить не мочно, президенты или члены коллегіи докладывали лично, съ приложеніемъ своихъ мнѣній; получая сенатскій указъ, коллегіи должны были немедленно рапортовать о его полученіи и исполненіи. Еще строже смотрѣлось за тѣмъ, чтобы всѣ коллегіи подавали въ узаконенное время рапорты и счета всѣмъ доходамъ и расходамъ, подъ страхомъ наложенія штрафа. Имъ запрещено расходовать деньги, не положенныя въ штатъ, безъ указа сената ³⁾). Все бремя управленія легло на сенатъ — важныя государственныя распоряженія, близко подходящія къ атрибутамъ законодательной власти и мелкія административныя распоряженія одинаково входятъ въ кругъ его дѣятельности. Онъ

¹⁾ Любопытно напр. слѣдующее его письмо къ Ягужинскому (П. С. З. 4507). Господинъ Генераль Прокуроръ! Которые прокуроры отъ коллегій здѣсь собраны приважи имъ чтобы они свои конторы здѣсь гораздо смотрѣли, такъ ли дѣлается какъ кадобно; а ежели что не такъ, чтобъ тебѣ рапортовали, и оныхъ бы сысковъ и освидѣтельствовавъ наказать, *помеже за глазами, чаю, много диковинокъ есть и т. д.*

²⁾ П. С. З. № 3989.

³⁾ П. С. З. № 4279, 4514, 4656 и 4577.

заботится о составленіи новаго уложенія, занимается духовными дѣлами, учреждаетъ при синодѣ камеръ контору по примѣру камеръ коллегіи, назначаетъ въ нее президента и ассесоровъ и приказываетъ всѣмъ мѣстамъ, подчиненнымъ св. синоду подавать рапорты и счета въ ревизіонъ коллегіи (т. е. въ сенатъ же). Отъ его распоряженія зависитъ отпускъ суммъ на коллегіи, не исключая важнѣйшихъ. Такъ иностранная коллегія получила отъ него прибавку суммы на содержаніе иностранныхъ резидентовъ. Иногда самыя сношенія иностранныя дѣлаются по сенатскимъ указамъ — такъ напр. въ 1725 г. онъ издалъ указъ о переговорахъ съ Китайцами для утвержденія границъ и статей о перебѣжчикахъ за китайскую границу по трактату 1689 г. Военныя дѣла продолжаютъ составлять одну изъ главныхъ его заботъ; расположение полковъ, сборы на ихъ содержаніе, новые наборы, формирование полковъ—все это сосредоточивается мало по малу въ сенатъ, особенно съ тѣхъ поръ какъ всемогущій князь Меншиковъ перестаетъ быть президентомъ военной коллегіи и замѣняется другимъ, менѣе значительнымъ лицомъ ¹⁾. Онъ старается объ укрѣпленіи границъ, о вооруженіи иррегулярныхъ войскъ, даетъ инструкціи губернаторамъ, устанавливаетъ и отмѣняетъ пошлины, опредѣляетъ способъ ихъ взиманія, призываетъ на службу и отпускаетъ разные виды служилого сословія, назначаетъ и увольняетъ всѣхъ служащихъ, опредѣляетъ подсудность лицъ разныхъ сослоій и вѣдомствъ, дозволяетъ и запрещаетъ ввозъ разныхъ товаровъ, наблюдаетъ за строгимъ исполненіемъ законовъ, о порядкѣ инстанцій ²⁾.

Нѣтъ сомнѣнія, что должность генералъ прокурора, какъ должность, основанная на чисто личномъ началѣ, чрезвычайно много зависѣла отъ способностей и личной энергіи того лица, которое его занимало. Въ біографическія подробности мы конечно не станемъ вдаваться, но нельзя не замѣтить что первый генералъ прокуроръ былъ въ высшей степени способенъ осуществить предпо-

¹⁾ П. С. З. № 4051, 4567, 4656, 4658, 4746, 4139, 4183, 4184, 4670, 4673 4697 и т. д. О Меншиковѣ см. Рус. Арх. 1865 г. 2 изд. стр. 247. «Князь Репнинъ назначенъ былъ вмѣсто кн. Меншикова председателемъ военной коллегіи, потому что императоръ заставилъ его отказаться отъ этой должности, чтобы пресѣчь ему путь къ взяточничеству».

²⁾ П. С. З. № 4177, 4180, 4181, 4182, 4547, 4661, 4662, 4664, 4667, 4671, 4684, 4685, 4686, 4690, 4693, 4700, 4751, 4574, 4757, 4765 и т. д.

ложенія Петра. Это было одно изъ самыхъ удачныхъ его назначеній. Отзывы современниковъ большею частію приписываютъ ему наилучшія свойства. Его открытое обращеніе, доброта, честность привлекали къ нему всѣхъ. Талантливый придворный, онъ въ тоже время умѣлъ найтись въ самыхъ затруднительныхъ и разнообразныхъ занятіяхъ. Петръ I самъ говорилъ про него еще до назначенія его генералъ прокуроромъ, что онъ считаетъ его своимъ глазомъ. «Что осмотритъ Павелъ, то такъ вѣрно, какъ будто я самъ видѣлъ, говорилъ онъ про него ¹⁾». Графъ Ягужинскій самъ весьма серьезно смотрѣлъ на свою должность и энергическое протестовалъ противъ бездѣйствія и злоупотребленія администраціи, гдѣ онъ ихъ замѣчалъ; это видно между прочимъ изъ его доношенія Императрицѣ Екатерины I гдѣ онъ даетъ ей превосходные совѣты объ управленіи государствомъ и говоритъ объ упущеніяхъ, вкравшихся въ разныя части управления. Прежде всего онъ выставляетъ благородный принципъ, что «я бы за лучшее въ государствѣ исправленіе почитать имѣлъ, чтобъ на подданныхъ положить то, что понести могутъ, отъ чего и дѣла государственныя безъ препятствія и народнаго отягощенія правиться и успѣвать могутъ». Съ горечью онъ говоритъ объ сановникахъ государства ибо «никто прямо не покажетъ своего ревнительнаго труда; совѣсть же коя ни какъ долѣе того смотрѣть не можетъ».

И этотъ то энергическій, правдивый человекъ постоянно думалъ о возвышеніи власти сената и улучшеніи быта служилого сословія. Въ его проектѣ ²⁾ нѣтъ и тѣни того что отличало позднѣйшую бюрократію.

«Что домъ всякій безъ присмотру господина раззоряется и такъ для содержанія того изволилъ Его Величество опредѣлить

¹⁾ Извѣстія о Ягужинскомъ можно найти въ письмахъ Леди Рондо, п. 30 и въ Русскомъ Архивѣ, въ любопытномъ извлеченіи изъ книги Гельбига «Russische Günstlinge» изданной въ Тюбингенѣ въ 1809 г. Весьма желательно, чтобы это любопытное сочиненіе было вполнѣ издано на русскомъ языкѣ. Неблагопріятный отзывъ о Ягужинскомъ можно встрѣтить только у Минниха, но врядъ ли заслуживаетъ довѣрія этотъ генералъ, бывший врагомъ Яг. и про котораго еще леди Рондо сказала стихами Отвал:

Trust not to him, he is bey nature false,
Disigning, cruel, subtle, and inconstant.

²⁾ Этотъ проектъ см. въ чтеніяхъ Общ. люб. ист. и древ. Рос. 1860 г. кн. 4 стр. 269 и слѣд.

и отпускать шляхетство и прочихъ, которые вотчины имѣютъ по перемѣнамъ въ дома; а нынѣ, хотя по нуждамъ позваны, которые уже были отпущены, паки къ командамъ, то однако же, ежели не имѣется великая въ нихъ нужда паки ихъ срокъ выжить, нынѣ; немедленно отпустить надлежитъ, и мнится, что ежели возможно въ которыхъ наследникахъ нужды нѣтъ къ дѣламъ, чтобъ они въ домахъ жили и смотрѣли»...

Областное управленія по его мнѣнію, необходимо подчинить строгимъ сенаторскимъ ревизіямъ, съ предоставленіемъ ревизующимъ сенаторамъ права жизни и смерти «а пока сіе въ дѣйство не будетъ произведено, то ни страху, ни порядку въ правленіи не будетъ»...

Нѣтъ того вопроса управленія, котораго бы не коснулась записка Ягужинскаго. Онъ говоритъ объ улучшеніяхъ въ артиллеріи и ревизіи, о земледѣліи и коммерціи и о мѣрахъ къ обеспеченію внѣшней безопасности, и во всѣхъ этихъ замѣчаніяхъ видна основательность человѣка, который знаетъ дѣло не по книжному ученію, не по теоретическимъ соображеніямъ, а какъ лицо, къ которому постоянно стекались дѣла по всѣмъ частямъ государственнаго управленія, который велъ по нимъ пренія въ сенатѣ, подсказывалъ сенаторамъ ихъ рѣшенія, умѣлъ направлять ихъ къ одной цѣли. Изрѣдка прорывается въ немъ насмѣшливое отношеніе къ сенаторамъ (но не къ сенату), слишкомъ еще неискуснымъ въ дѣлѣ управленія. Такъ, говоря о необходимости пересмотра тарифа, онъ осуждаетъ тарифъ, составленный сенаторами и замѣчаетъ что «въ сенатѣ жъ люди купечества такъ искусны, какъ я кузнечнаго дѣла.»

При такомъ положеніи вещей не удивительно, что должность генераль-прокурора получила обширное развитіе и огромное значеніе: «генераль-прокуроръ, говоритъ Гельбигъ, по старшинству послѣднее, по значенію первое лице въ сенатѣ; онъ засѣдаетъ въ сенатѣ, именемъ императора контролируетъ все что тамъ происходитъ; имѣетъ единственное и рѣшительное вліяніе на мнѣніе сенаторовъ.» Составитель записки о коллегіальномъ управленіи въ Россіи, противъ которой возражалъ Сперанскій ¹⁾ еще лучше обрисовываетъ это положеніе генераль-прокуроровъ, какъ

¹⁾ Архивъ г. Качалова 1859 г. к. 3.

высшей власти въ государствѣ. « Не будучи самъ судьей, говоритъ онъ, но получая свѣдѣніе о всѣхъ дѣлахъ въ сенатѣ производимыхъ, генераль-прокуроръ дѣлаетъ о нихъ свое замѣчаніе словесно и письменно. Будучи всегда почти въ мнѣніяхъ своихъ подкрѣпляемъ Высочайшею властію, и слѣдственно получая вліяніе на сужденіе членовъ сената, онъ составлялъ кормило государственнаго управленія. Не нося званія перваго министра онъ былъ таковымъ на самомъ дѣлѣ. По сей то причинѣ названъ онъ окомъ государя. Главнѣйшая польза сего порядка вещей состояла въ двухъ отношеніяхъ; а) единство власти, заключавшейся въ особѣ генераль-прокурора, вело всѣ части государственныхъ дѣлъ къ одинаковой цѣли и давало имъ постоянное направленіе. Въ семъ отношеніи внутреннія дѣла, предметы торговли, заводовъ, фабрикъ и прочаго судимы и разрѣшаемы были однообразно; часть финансовая, сія душа государства, находилась тогда подъ главнымъ вѣдомствомъ генераль-прокурора. Всѣ обороты государственныхъ суммъ зависѣли отъ него; онъ посредствомъ сената наблюдалъ, побуждалъ и подвергалъ отчету всѣ шѣста и лица, имѣвшія въ рукахъ своихъ казенныя суммы. б). Вторая выгода, заключавшаяся въ прежнемъ учрежденіи сената была политическая. Сословіе сіе, состоя подъ сильнымъ вліяніемъ генераль-прокурора, могло быть направляемо по произволу верховной властію, во всѣхъ тѣхъ дѣлахъ, гдѣ государь, сокрывая лице свое, желалъ къ рѣшенію оныхъ казаться не причастнымъ.

Такъ личное и коллегіальное начало въ нашемъ управленіи получили свою организацію подъ конецъ царствованія Петра I. Въ старожъ приказномъ управленіи они находились, какъ мы видѣли, въ безразличномъ состояніи; не смотря на всѣ старанія, въ приказахъ нельзя различить ни того ни другаго начала во всей его чистотѣ. Выдѣленіе ихъ въ реформахъ Петра навело на необходимость опредѣлить ихъ взаимное отношеніе. Сначала преобразователь очевидно думалъ совершенно устранить личное начало, въ которомъ онъ видѣлъ главнѣйшую причину безпорядковъ прежняго управленія. Теорія подсказывала ему, что учрежденія внушаютъ больше довѣрія чѣмъ лица, Но личное начало имѣетъ важное значеніе для всякаго управленія. Самъ Петръ долженъ былъ отступить отъ принятой имъ системы. Наконецъ онъ увидѣлъ, что организуя одинъ элементъ приказнаго управленія — начало коллегіальное, зародышъ котораго мы видимъ въ составѣ при-

казовъ, необходимо организовать и другое начало—начало личное, которое мы видѣли въ способѣ порученій и распредѣленій дѣлъ между приказами. Не обходимо было опредѣлить отношенія этихъ двухъ началъ. Каждому изъ нихъ было отведено свое мѣсто, указана доля участія, которую они должны принимать въ управленіи. Изъ вышепривенныхъ мнѣній можно бы вывести то послѣднее заключенія, что генераль-прокуръ, т. е. личное начало въ администраціи, поглотилъ собою всѣ учрежденія. Фактическая сторона всегда увлекаетъ слишкомъ практическихъ писателей съ одной и иностранныхъ наблюдателей, останавливающихся на поверхности вещей схватывающихъ внѣшніе симптомы учреждений. Я рѣшаюсь не раздѣлять мнѣнія, высказаннаго однимъ изъ лучшихъ нашихъ историковъ ¹⁾, что «для того чтобъ судить какое-бы то ни было учрежденіе и показать способъ и степень его вліянія на бытъ и положеніе народа, слѣдуетъ всегда смотрѣть на то какъ оно прилагалось, а не на его идею. Что такое идея учреждения? Не ужели это есть нѣчто фантастическое, какое то не удавшееся стремленіе законодателя? Если это такъ, то *идеями*, можно назвать всякія нецѣлостности, вызванныя минутными прихотями, падающія отъ прикосновенія дѣйствительной жизни. Но по отношенію къ учреждениямъ, получающимъ право гражданства, вліяющимъ на административный бытъ страны въ теченіи цѣлаго столѣтія и послѣ паденія своего оставляющихъ не пустое мѣсто въ народной памяти, для такихъ учреждений роль идеи играетъ одинъ изъ элементовъ государственнаго тѣла, выработанный историческою жизнію народа. Изучать такіе вопросы на не посредственномъ приложеніи началъ, представляемыхъ извѣстными учреждениямъ, путь опасный, и не всегда вѣрный. Описать соотношеніе сената и генераль-прокурора, на основаніи тѣхъ временныхъ, случайныхъ обстоятельствъ, которыя существовали еще въ эпоху Петра I, и могли пройти вмѣстѣ съ нею, возможно для писателя романовъ, но вредъ-ли полезно историку, а тѣмъ болѣе юристу.

Правда, личное начало, со всѣми его случайностями и возможностью произвола, получило сильное развитіе въ лицѣ генераль-прокурора. Но гдѣ и какъ могъ генераль-прокуроръ осуществить

¹⁾ Костомаровъ, бунтъ Стеньки Разина. стр. 32 примѣч. 56.

свою власть? Онъ не имѣлъ отдѣльнаго вѣдомства. Фискалы находились конечно въ его распоряженіи, но ни назначеніе, ни увольненіе ихъ не подлежали ему: двѣ коллегіи камеръ и юстицъ продолжали вѣдать и назначать каждая своихъ фискаловъ, за преступленія свои судившихся въ сенатѣ. Слѣдовательно, если генераль-прокуроръ и имѣлъ вліяніе на фискаловъ, то вліяніе это тѣмъ болѣе придавало значеніе власти сената, давая ему возможность имѣть постоянное и строгое наблюденіе за частями судебною и финансовою, двумя важнѣйшими вопросами тогдашняго государства. Если система надзора, по устройству своему наиболѣе доступная установленію личнаго начала, въ тѣ времена зависѣла отъ него болѣе фактически, чѣмъ юридически, и продолжала вполнѣ подчиняться видамъ коллегіальнаго устройства, то въ другихъ частяхъ онъ еще менѣе могъ имѣть непосредственнаго значенія. Напомнить о законѣ, остановить исполненіе рѣшенія, донести государю, причемъ однако другіе сенаторы также могли объясниться съ нимъ, вотъ все, что могъ сдѣлать генераль-прокуроръ.

Не такова была и мысль законодателя при учрежденіи этой должности. Не для раздора, не для безконечной борьбы, а для совокупной дѣятельности на пользу государственную, ввелъ Петръ личное начало въ коллегіи, при чемъ первое осталось только суррогатомъ послѣдняго. Оно не составляло никакой системы, тогда какъ коллегіи и сенатъ были стройной и сильной системой; оно ничего не рѣшало, нигдѣ не дѣйствовало — вся государственная дѣятельность во всей ея совокупности была представлена учрежденіямъ: лицу нигдѣ не было мѣста. Но каждое изъ этихъ началъ должно было осуществить часть Петровскихъ идей. Начиная реформы, онъ хотѣлъ раздѣлить вѣдомства, каждому дать спеціальныя руки, устранить произволъ правителей и достигъ этого учрежденіемъ коллегій; за тѣмъ оставался вопросъ о контролѣ и объединеніи этой администраціи. Контроль болѣею частью задача коллективной дѣятельности, особенно въ финансовыхъ вопросахъ, предполагающихъ необходимость всесторонняго обсужденія предмета. Во всѣхъ странахъ финансовый контроль поручался учрежденію, имѣвшему права и организацію суда. Въ Англіи, до развитія представительнаго правленія, когда финансовые вопросы сдѣлали существенною задачею палатъ, высшій контроль государственныхъ доходовъ принадлежалъ суду казна

чества. Во Франціи развилось и сохранилось знаменитое учреждение счетнаго суда, въ Россіи Петръ совершенно сосредоточил финансовую отчетность въ сенатѣ куда, какъ мы видѣли, должны были присылаться всѣ отчеты отсюду, не исключая духовнаго управленія. Но кромѣ этихъ дѣйствій администраціи, осѣдавшихъ на отчетахъ и рапортахъ, подлежащихъ, слѣдовательно, обсужденію въ концѣ долгаго срока — мѣсяца, трети и года, есть такіе предметы, гдѣ необходимъ немедленный контроль, немедленное пресѣченіе, *инстигованіе* и отвѣтственность. Для такихъ вопросовъ лучше всего можетъ удовлетворить учреждение болѣе гибкое, основанное на личномъ началѣ, и оно было учреждено для мѣстнаго управленія въ лицѣ фискаловъ, а съ перенесеніемъ центра государственнаго управленія въ лицѣ прокуроровъ. Точно то же можно сказать и въ отношеніи объединенія администраціи. Подобно тому какъ въ контролѣ, коллегіальное учреждение дѣйствуетъ только на основаніи суммы дѣйствій подчиненныхъ мѣстъ за весь извѣстный срокъ и оставляетъ безъ вниманія то, что не вошло и не могло войти въ отчетъ, и объединять администрацію оно можетъ только временами и на основаніи дѣйствій переданныхъ бумагахъ или доведенныхъ до его свѣденія другими лицами. Напротивъ, гибкое единоличное учреждение въ состояніи слѣдить шагъ за шагомъ за дѣйствіями администраціи и каждую минуту направлять дѣятельность разнообразныхъ мѣстъ къ одной цѣли. Выражаясь точнѣе, контроль суммы дѣйствій разныхъ правительственныхъ установленій, повѣрка цѣлой системы, цѣлаго направленія, выраженного въ этой суммѣ, есть задача коллегіи; устраненіе вредныхъ фактовъ въ отдѣльности, направленіе административной машины по мелочамъ, есть задача единоличнаго учрежденія. Коллегія устраняетъ разногласіе и столкновеніе между различными вѣдомствами, тогда они выразились въ цѣломъ рядѣ дѣйствій; прокурерія предотвращаетъ возможность такого ряда. Коллегіи въ этомъ отношеніи есть цензура карательная, прокурерія предупредительная.

Но для того, чтобы великая цѣль единства администраціи была достигнута, необходимо не внести разногласія въ самые элементы, составляющіе это контролирующее и объединяющее учрежденіе. Вотъ почему Петръ не создалъ изъ личнаго начала ничего отдѣльнаго, самостоятельнаго, и вездѣ смотрѣлъ на него, какъ на

необходимую часть коллегіи, какъ на одинъ изъ ея органовъ, которымъ она дѣйствуетъ и говоритъ. Правда, онъ подчинилъ генераль-прокурора непосредственно себѣ, но это было сдѣлано не въ видахъ разъединенія съ нимъ сената, а напротивъ, въ видахъ тѣснѣйшаго соединенія сената съ верховною властію. Дѣйствительно пробѣлъ между сенатомъ и верховною властію могъ быть наполненъ только учрежденіемъ, достаточно близкимъ и сенату и верховной власти и такой потребности могло удовлетворить только *лице*. Легче отыскать одного довѣреннаго человѣка, чѣмъ нѣсколько; лице гибче и удобнѣе можетъ быть подвержено отвѣтственности, слѣдовательно удобнѣе для верховной власти; въ то же время для учрежденія оно не такъ опасно, какъ учрежденіе же, поставленное между нимъ и верховною властію. Группа всегда имѣетъ больше притягательной силы чѣмъ одно лице, особенно группа такихъ сановитыхъ людей какъ сенатъ, слѣдовательно, скорѣе она сольетъ это лице съ собою, чѣмъ сольется съ нимъ. Напротивъ, если между сенатомъ и верховною властію стоитъ установленіе, то оно сей часъ принимается его унижать, присвоивать себѣ всю правительственную власть, составлять не зависимую группу и такимъ образомъ ведетъ къ крайнему замѣшательству въ дѣлахъ, а иногда къ олигархіи. Во всѣхъ отношеніяхъ можно видѣть это единство генераль-прокурора съ сенатомъ и, благодаря этому единству утвердилось и однообразіе въ нашей администраціи, имѣвшее наилучшіе результаты. «Опытъ прошедшаго времени доказалъ, говоритъ составитель приведенной нами записки, что главнѣйшая польза прежняго порядка, существовавшаго при генераль-прокурорахъ, заключалась въ томъ, что сей вельможа, сохраняя въ рукахъ своихъ единство управления, былъ настоящимъ хозяиномъ государства. Часть правительственная, казенная, соляная, горная, мануфактурная и прочія, будучи подчинены его надзору, двигались, распоряжались, дѣйствовали въ постоянномъ духѣ и направленіи. Если одна часть вредила или препятствовала ходу другой, если нѣкоторыя изъ лицъ правительственныхъ присвоивали себѣ права и выгоды, имъ не принадлежащія, немедленно генераль прокуроръ вводилъ каждое мѣсто и лице въ свойственную ему черту. Не имѣя причинъ увлекаться особымъ предпочтеніемъ къ той или другой части, ибо былъ хозяиномъ цѣлаго, онъ смотрѣлъ на всѣ предметы глазами безпристрастными.»

Какое же начало представлялъ собою генераль прокуроръ? Итътъ ничего легче, какъ объявить его бюрократическимъ элементомъ въ коллегіальномъ управленіи Петра I. Это сразу устраняетъ всѣ затрудненія. Можно объяснить, что генераль прокуроръ поглотилъ самостоятельность сената, потому что онъ проложилъ путь къ преобладанію личнаго управленія, введеннаго позднѣйшими преобразованіями. Такъ и поступаютъ нѣкоторые юристы. Новрядъ ли такой пріемъ можетъ повести къ правильному разъясненію вопроса. Изъ того, что нѣкоторыя функціи власти въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ можно и должно было предоставить личной дѣятельности нѣкоторыхъ чиновниковъ, нельзя еще выводить заключенія, что этимъ самымъ внесено было въ устройство то, что называется теперь бюрократическимъ элементомъ. Въ такомъ случаѣ придется произвести въ бюрократію рекетмейстера, герольдмейстера и другихъ лицъ, находившихся при сенатѣ. Лице, облеченное нѣкоторою долею власти, не представляетъ еще собою бюрократіи. Бюрократія есть *система лицъ*, между которыми распределены отдѣльныя части управленія, и которыя расположены такимъ порядкомъ, что нисшіе поглощаются высшими, не оставляя ни какого слѣда своей дѣятельности. Генераль прокуроръ не стоялъ во главѣ такой системы; даже учрежденіе фискаловъ, по роду своей дѣятельности ближе всего сталкивавшееся съ нимъ и даже находившееся въ подчиненіи ему, продолжаетъ существовать какъ нѣчто отдѣльное, независимое. Количество прокуроровъ слишкомъ невелико, чтобы назвать его системой. При томъ каждый изъ нихъ и самъ генераль прокуроръ находились при коллегіяхъ, слѣдовательно извѣстныхъ группахъ лицъ, отличныхъ по своимъ способностямъ и значенію въ государствѣ: поглощать такія группы врядъ ли было въ ихъ сплахъ. Напротивъ, генераль прокуроръ препятствовалъ поглощенію сената другими началами, дѣйствительно враждебными коллегіальному началу. Когда эти элементы взяли верхъ, они не нашли лучшаго средства поколебать независимость сената, какъ уничтожить генераль прокурора.

Россія была *приказана* двумъ учрежденіямъ, тѣсно соединеннымъ между собою и составлявшимъ, въ сущности, одно учрежденіе—сенату и генераль прокурору. Каждый изъ нихъ служилъ дѣятельнымъ и энергическимъ исполнителемъ идей Петра I-го. Вѣдомства были распределены между коллегіями съ небольшими

зародышами раздѣленія властей; сенатъ и генераль прокуроръ контролировали и направляли къ единству ихъ дѣтельность. Трудно опредѣлить гдѣ кончалась дѣтельность одного и начиналась роль другаго. Она выражалась въ такихъ однообразныхъ актахъ, въ такихъ строго послѣдовательныхъ распоряженіяхъ, что нельзя не признать ее продуктомъ совокупнаго усилія этихъ двухъ, по видимому враждебныхъ, элементовъ, искусно слитыхъ въ одно цѣлое комбинаціями Петра I-го.

Такимъ образомъ старая Россія вся сказала въ преобразованныхъ учрежденіяхъ. Если государственная идея, организація учреждений занесены къ намъ изъ запада, понятие о службѣ, какъ о природныхъ обязанностяхъ служащаго осталась почти та же, съ тою только разницею, что мѣсто родоваго старшинства заступило служебное достоинство. По всѣмъ инстанціямъ новаго управленія распредѣлилась та часть служебнаго сословія, которую Петръ оставилъ у гражданскихъ дѣлъ; на ея попеченіи, на ея отвѣтственности основалось государство. И всматриваясь въ духъ и значеніе этихъ, по видимому иноземныхъ, учреждений, нельзя не замѣтить что есть нѣчто общее между ними и старыми приказами; они и въ особенности сенатъ, скоро сдѣлались необыкновенно популярны. Національность этихъ учреждений высказалась скоро самымъ нагляднымъ образомъ; съ этаго времени вся исторія ихъ вращается около вопросовъ, оставленныхъ намъ старою Россіею. Между тѣмъ какъ на западѣ Европы, учреждения, сословія, институты борются за разьединеніе съ верховною властію, за самобытное, отдѣльное существованіе, исторія нашей администраціи есть не что иное, какъ стремленіе создать такое же единеніе верховной власти съ служилымъ сословіемъ, какое представляетъ намъ царь и земство старой Россіи. Необходимость такого единства была очевидна. Законодательная кодификація еще не существовала. Законодатель успѣлъ создать только органы новаго управленія, но не успѣлъ опредѣлить самыхъ его началъ. Выработка этихъ началъ зависѣла или отъ дальнѣйшей теоретической, законодательной дѣтельности или отъ практики самыхъ учреждений. Но кто могъ продолжать дѣло Петра въ дѣлѣ законодательства? Гдѣ, до самыхъ временъ Екатерины, умъ, могущій вести дальше то, что онъ началъ? Дѣло Петра могло продолжаться только практической дѣтельностью судебныхъ и административныхъ мѣстъ, такимъ 'казуистическимъ' путемъ, тѣмъ же восхожденіемъ отъ част-

ныхъ случаевъ къ общему правилу, какое мы видимъ въ преж-
нее время. Старая Россія не умерла въ этомъ отношеніи; а если
она не умерла, то начала ея предъявляли свои требованія. Если
новая организація не уничтожила прежняго принципа управленія,
то принципъ этотъ долженъ былъ опредѣлить отношеніе прави-
тельствственныхъ мѣстъ къ Верховной власти. Въ старой Россіи
казуистическій порядокъ логически вытекалъ изъ системы пору-
ченій, а система порученій вела къ необходимости полнаго един-
ства служилого сословія съ особою царя. Могло ли быть иначе
въ преобразованной Россіи? Если нѣтъ, то исторически сложив-
шійся взглядъ на службу не долго бы выдержалъ противополо-
женіе царя и управленія, какъ это выработано на западѣ. Сенатъ
дѣйствительно не долго удержался безъ такого связующаго на-
чала. Связующее начало было найдено Петромъ въ учрежденіи
генераль-прокурора. Они слѣдовательно, были установлены столь-
ко же въ интересахъ новыхъ учрежденій, сколько и для удовле-
творенія потребностей управленія, оставленныхъ Петру старою
Россіею. Онъ могъ отрѣшиться отъ приказовъ, въ смыслѣ су-
дейскаго произвола и безотчетности, но не могъ отказаться отъ
приказнаго начала, въ томъ смыслѣ, что не могъ поставить со-
вершенно своей теоретической, законодательной дѣятельности на
мѣсто правительственныхъ мѣстъ. Прогрессъ былъ въ томъ,
что онъ *приказалъ* Россію учрежденіямъ съ лучшею организаціею,
чѣмъ старые приказы, но все таки установленное имъ управле-
ніе было *порученіе* въ обширномъ смыслѣ этого слова, а система
порученій требовала и послѣдняго начала старой Россіи—един-
ство верховной власти съ служилымъ классомъ. Такая *потреб-*
ность вызвала генераль-прокурора. Опытъ доказалъ въ послѣдствіи,
что учрежденіе это было единственнымъ средствомъ удовлетво-
рить этой потребности. Всѣ попытки замѣнить его приводили
къ разьединенію органовъ управленія и хаосу въ администраціи.

Если стремленіе Петра разграничить вѣдомства, объединить
администрацію, создать прочный оплотъ законности и порядка
въ лицѣ Сената, должно было рушиться, то это не было дѣломъ
генераль-прокуроровъ. Въ другихъ причинахъ, въ другихъ эле-
ментахъ таилось будущее распаденіе его системы.

Однородность, или, что тоже, однообразіе, въ государствен-
номъ устройствѣ съ большимъ трудомъ достигается въ полити-
ческой жизни страны, особенно въ томъ ея періодѣ, когда рѣчь

идеть о равновѣсїи выдѣленныхъ уже искусственно административныхъ тѣлъ. Въ старой Россїи въ кажущейся однородности политическихъ учрежденїй происходили самыя разнообразныя колебанія, не измѣнявшія впрочемъ ея общаго характера. Сегодня тотъ или другой приказъ получалъ больше значенія, которое завтра уступалъ другому; завтра ему поручались дѣла, находившіяся вчера въ завѣдыванїи другаго приказа или двора. Но всѣ эти учрежденія оставались вѣрными своему основному типу, подобно тому какъ тѣла безформенныхъ животныхъ остаются тѣже, не смотря на непрерывное перемѣщеніе тканей. Все было проникнуто идеею одного служилаго сословія, въ средѣ котораго происходило только перемѣщеніе дѣлъ, но не выдѣленіе вѣдомствъ.

Подъ вліяніемъ Петра и его искусственно созданныхъ коллегій и другихъ учреждений, задача внутренней политики была свѣдена на вопросъ о механическомъ равновѣсїи и органическомъ разнообразїи частей управленія. Пока рѣчь шла о способахъ контроля, о порядкѣ подчиненія коллегій, дѣло не шло дальше механическаго уравниванія частей; но когда дѣло шло объ органической сторонѣ этихъ учреждений, тогда приходилось считатьъ съ элементами старой Россїи и это представляло нелегкую задачу.

Мы видѣли, что для водворенія единства въ администраціи Петръ прибѣгнулъ къ двумъ средствамъ; одно изъ нихъ было выработано въ теорїи и заключалось въ сосредоточенїи высшаго надзора въ сенатѣ, другое было тѣсно связано со всею исторїею Россїи и заключалось въ предоставленїи всего служилаго сословія, а съ тѣмъ вмѣстѣ и всѣхъ должностей, въ распоряженіе сената. И то и другое удалось ему только до нѣкоторой степени. Въ отношенїи вопросовъ внутренняго управленія дѣло разрѣшилось довольно удачно. Областное управленіе, тѣсно связанное къ камеръ и юстицъ-коллегїей посредствомъ системы фискаловъ, подчиненныхъ въ свою очередь генераль-прокурору, находилось постоянно подъ строгимъ наблюденїемъ сената. Также успѣшно шли дѣла и тамъ, гдѣ срочные отчеты и система прокуроровъ были достаточны для возбужденія отчетности учреждений и направленія ихъ къ однообразной дѣятельности, какъ это было въ другихъ гражданскихъ коллегїяхъ, кромѣ иностранной. Но въ числѣ государственныхъ вопросовъ того времени были такіе, которые рѣзко выступали изъ общей массы дѣлъ. Велико было дѣло проевѣще-

нія, правосудія, торговли, промышленности, финансовъ, но всё они не имѣли такого жгучаго интереса какъ вопросъ о границахъ молодаго государства — всё вопросы отступили на задній планъ предъ завоевательными планами Петра. Военное дѣло для него по необходимости имѣеть предпочтеніе надъ всѣми остальными. Флотъ и сухопутное войско раньше всѣхъ другихъ учреждений получаютъ организацію и, по стройности своей, рѣзко отдѣляются отъ неустроенной массы другихъ вѣдомствъ.

До самаго конца, Петръ все вниманіе свое обращаетъ ни эти два предмета, которымъ онъ обязанъ своимъ могуществомъ; между тѣмъ какъ разверстка вѣдомствъ, объединеніе администраціи, были почти предоставлены собственнымъ силамъ вновь созданныхъ учреждений, улучшеніе за улучшеніемъ слѣдовали въ арміи, подъ личнымъ надзоромъ самаго Государя. Вслѣдствіе этаго, послѣ его смерти полуустроенное гражданское, управление съ сенатомъ и генераль прокуроромъ въ главѣ, встрѣтилось лицомъ къ лицу съ могущественнымъ, стройно организованнымъ противникомъ въ лицѣ двухъ военныхъ коллегій. По закону они были организаціею самыхъ могущественныхъ силъ страны и скорѣе могли поглотить другія учрежденія, чѣмъ подчиниться организующей власти сената. Если это было качественною причиною неудачи Петровскихъ учреждений, то способъ распредѣленія служебнаго сословія является причиною *количественною*. Мы видѣли, что на всё обширныя свои образованія по гражданской части Петръ отпускалъ чрезвычайно какъ мало служащихъ; главная его забота была направлена къ пополненію арміи и флота. Сюда стекалось все служебное дворянство, смотрѣвшее вслѣдствіе этаго на военную службу какъ на главное, а на гражданскую, или *статскую*, какъ на побочное дѣло, какъ на средство къ вознагражденію выслужившагося офицера.

Такъ произошло разъединеніе въ рядахъ самаго служебнаго сословія; въ прежнее время переходъ отъ одного рода службы къ другому, отъ государственныхъ дѣлъ къ ратному, а оттуда къ областному управленію, не представлялъ никакого затрудненія и часто одна служба смѣнялась другою. Теперь главная служба—служба военная. Самъ законодатель называетъ военныхъ служилыми людьми—прочее государево дѣло представлялось низкимъ, въ сравненіи съ этою дѣятельностію. Не удивительно что при

процессъ обособленія различныхъ вѣдомствъ, который переживала тогда Россія, всѣ лучшія соки страны направлялись въ одну эту сторону, образовали такую организацію, отъ давленія которой и до настоящаго времени не ушла Россія.

Невольно представляется теперь вопросъ, могла ли произойти у насъ стройная организація всего управления подъ вѣдѣніемъ одного верховнаго мѣста, когда организующее начало, обладав ничтожными средствами и ничтожною опытностію, имѣло дѣло съ такими частями управления, гдѣ организація совершилась уже давно помимо его и которыя опирались на лучшую часть служилого сословія? Различіе это выдавалось тѣмъ рѣзче, что коллегіальная форма, существенно необходимая для осуществленія надзора, и отвѣтственности коллегій предъ сенатомъ, не могла представлять особенной важности въ военномъ вѣдомствѣ. Въ сферѣ гражданскаго управления она представлялась лучшею формой соединенія служащихъ лицъ, потому что гражданская часть не имѣла подъ собою ни какой другой организаціи, кромѣ отмѣненной преобразователемъ. Напротивъ, военное вѣдомство опиралось на прочную, всесторонне разработанную организацію военнаго устава. Уставами, подобными воинскому и адмиралтейскому, не обладала ни одна изъ гражданскихъ коллегій: стоитъ только сравнить, наприм., регламенты камеръ, коммерцъ, мануфактуръ, бергъ коллегій съ военными уставами, чтобы увидѣть какъ поразительная скудость матеріала, стремленіе къ общимъ фразамъ, шаткость началъ однихъ, отличается отъ обширности регламентаціи и подробностей другихъ. Иногда даже законодатель не трудится повторять для гражданскихъ коллегій то, что уже сказано имъ въ военныхъ уставахъ. Такъ, наприм., онъ приказалъ имъ всѣмъ списать свои уставы съ регламента адмиралтейской коллегіи. Коллегіальное начало въ военномъ вѣдомствѣ является, такимъ образомъ, слабою попыткою основать всѣ учрежденія на одномъ началѣ и неудачнымъ средствомъ подчинить ихъ одному высшему учрежденію. Что достигало своей цѣли въ гражданскихъ установленіяхъ, гдѣ коллегіальное устройство было все—оказывалось бессильнымъ въ учрежденіяхъ военныхъ.



Верховный тайный совѣтъ и кабинетъ.

При возстановленіи, въ 1730 г., сената, генераль-прокурора и прокуроровъ, императрица Анна Ивановна говоритъ, что не знаетъ кѣмъ и какъ уничтожены генераль-прокуроры и прокуроры; это она говоритъ 4 года спустя послѣ этаго происшествія. Что-же можно сказать теперь, чрезъ 130 лѣтъ? Скудность напечатанныхъ документовъ, относящихся къ этому времени, противорѣчивые толки современниковъ, все заставляеть дѣлать выводы по этому предмету съ большею осмотрительностію. Прежде всего посмотримъ, что говорятъ факты, по крайней мѣрѣ изъ тѣхъ источниковъ, которыми мы можемъ располагать.

10 Февраля 1726 г., собрались, по приглашенію канцлера графа Головкина, въ коллегію иностранныхъ дѣлъ фельдмаршалъ князь Меншиковъ, генераль-адмиралъ Апраксинъ, дѣйствительный тайный совѣтникъ Толстой, князь Д. М. Голицынъ и Генераль-прокуроръ Ягужинскій. Остерманъ не пріѣхалъ по причинѣ болѣзни. Канцлеръ прочелъ указъ объ учрежденіи верховнаго тайнаго совѣта отъ 8 февраля. «Протоколы подписывать всѣмъ, а указы скрѣплять члену иностранной коллегіи Степанову. Членами объявлены всѣ вышесказанныя особы, кромѣ Ягужинскаго; на мѣсто этихъ лицъ въ сенатъ назначены новые сенаторы.» Въ вѣдомство совѣта должны были поступить всѣ важнѣйшія вѣщнія и внутреннія дѣла; председательствовать въ совѣтѣ общаго сама императрица ¹⁾. Во тотъ-же день было сдѣлано нѣсколько постановленій о Персіи, Турціи и Гольштиніи. Указъ объ учрежденіи верховнаго тайнаго совѣта, былъ отправленъ въ сенатъ на

¹⁾ Протоколы верховнаго тайнаго совѣта, въ чтеніяхъ общ. ист. и др. Росс.

слѣдующій день по полученіи указа; сенатъ на другой день послалъ экзекутора объявить «что сенатъ, оставаясь въ прежнемъ своемъ состояніи и достоинствѣ, принять указа того не можетъ.» 13 февраля Императрица послала кабинетъ секретаря Макарова чтобы онъ подтвердилъ сенату поступать непременно во всемъ по ея указу 8 февраля. Сенатъ долженъ былъ уступить. Въ чемъ состояла сущность этаго учрежденія, существованіе котораго сенатъ никакъ не хотѣлъ признать? Указъ ¹⁾ говоритъ, что новое установленіе учреждается по образцу нѣкогда учрежденнаго сената, для занятія высшими государственными дѣлами, которыя неудобно оставлять въ вѣденіи сената, такъ какъ ему и безъ того дѣла много по вопросамъ внутренняго управленія, а что государственныя дѣла необходимо поручить лицамъ, не связаннымъ ни какими опредѣленными занятіями. вмѣстѣ съ тѣмъ указъ опредѣляетъ отношеніе новаго учрежденія къ другимъ установленіямъ. Верховный тайный совѣтъ всюду посылаетъ указы, не исключая сената; отъ сената и прочихъ коллегій, получаетъ доношенія. Сенатъ сносится съ коллегіями иностранною и двумя воинскими промеморіями, прочія же оставлены подъ его приказами. Слѣдовательно первоначальное равенство коллегій окончательно нарушено.

По всему ходу дѣлъ видно, что учрежденіе совѣта принадлежитъ къ разряду самыхъ неожиданныхъ и важныхъ государственныхъ переворотовъ. Ничего подготовленнаго гласно и всенародно, какъ подготовлялъ свои преобразования Петръ; никакой откровенности, никакой основательности въ мотивахъ. Члены В. Т. Совѣта точно боятся чего нибудь; душа всего дѣла, Остерманъ даже не пріѣхалъ въ первое засѣданіе. Этотъ человекъ, два раза подготовлявшій владычество тайнаго совѣта, какъ будто боится своего же дѣла. Сенатъ пораженъ указомъ; онъ, любимое дитя великаго Петра, вчерашній повелитель Россіи, сегодня становится въ разрядъ простыхъ коллегій.

Дѣло, задуманное членами совѣта, дѣйствительно требовало тайны и быстроты; предстояло произвести довольно значительный переворотъ въ государственной администраціи.

Два элемента не могли ужиться съ первенствомъ сената: военное управленіе и высшіе дворянскіе роды. Для однихъ первенство

¹⁾ П. З. С. № 4830.

сената было подчиненіемъ военнаго начала гражданскому, обязанность подвергаться его придирчивому контролю, обязанность не пріятная для князя Меншикова, вновь сдѣлавагося президентомъ этой коллегіи, не задолго до смерти Петра. Для старыхъ боярскихъ родовъ владычество сената соединялось съ понятіемъ о табели о рангахъ, о необходимости служебнаго достоинства для повышенія въ службѣ, о строгой диктатурѣ сената надъ совокупностію служилаго соловія. Для государственныхъ коллегій нужна была эманципация отъ контроля сената, для старо-дворянской партіи возможность достигать высшаго значенія въ государствѣ, чрезъ посредство одной придворной службы играть роль, не пройдя суровой школы петровскихъ чиновъ. Коллегіямъ нужно было окончательно стать въ непосредственное отношеніе къ особѣ государя, придворнымъ составить особенное сословіе привилегированныхъ совѣтниковъ государя. Изъ этихъ то элементовъ Остерманъ создалъ свои комбинаціи; военное и придворное начало заявили свои желанія, онъ взялъ на себя трудъ сформировать пригодное для нихъ учрежденіе и отвести ему данное мѣсто въ средѣ другихъ установленій. Онъ нашелъ средство дать тремъ государственнымъ коллегіямъ мѣсто въ совѣтѣ и, такимъ образомъ, избавить ихъ отъ подчиненія сенату;—странно же было, въ самомъ дѣлѣ, чтобы одни и тѣже лица давали указы сенату въ качествѣ членовъ верховнаго тайнаго совѣта и посылали бы къ нему рапорты, какъ президенты коллегій. Для придворныхъ онъ доставилъ возможность удовлетворить своему честолюбію, не проходя служебнаго поприща и найти пріятное занятіе, не предаваясь серьезному труду.

Если бы мысль верховнаго тайнаго совѣта была доведена до конца, то управление Россіи передѣлялось сообразно тому, какой изъ этихъ элементовъ взялъ бы верхъ. Если бы совѣтъ превратился въ орудіе государственныхъ коллегій, все управление приняло бы военный оттѣнокъ, какъ это и случилось во время могущества князя Меншикова и позже, во время господства кабинета Миниха. Но, неожиданнымъ для всѣхъ образомъ, въ тайномъ совѣтѣ прорвалось другое начало, повидимому забытое Россією. Должности членовъ совѣта попадаютъ въ руки придворныхъ боярскихъ родовъ, быстро складывается у насъ олигархія, дѣло заходить о перемѣнѣ основы и формы правленія и это положило конецъ существованію совѣта.

Во всякомъ случаѣ, отношенія верховной власти къ учрежденіямъ значительно измѣнились. Остерманъ понялъ гдѣ должно искать разрѣшенія занимавшей его задачи. Вся жизнь Петра была посвящена заботѣ поручить каждое дѣло учрежденію, объединить эти учрежденія и затѣмъ закрѣпить связь высшаго учрежденія съ верховною властію. Цѣль эта была имъ достигнута послѣднимъ преобразованиемъ сената и учрежденіемъ должности генераль-прокурора. Имѣя въ виду совершенно противоположныя цѣли, в. т. совѣтъ успѣшилъ уничтожить должность генераль-прокурора и преобразовать сенатъ.

Юридически должность генераль-прокурора никогда не была уничтожена, но она исчезла фактически въ сенатѣ съ самаго учрежденія верховнаго тайнаго совѣта. Ягужинскій не получилъ мѣста въ совѣтѣ и скоро послѣ того былъ отправленъ резидентомъ въ Польшу. Сенатъ лишился своего докладчика и доступа къ государынѣ; между нимъ и ею стоялъ верховный тайный совѣтъ или другими, словами, онъ зналъ только Императрицу въ верховномъ тайномъ совѣтѣ ¹⁾). Вмѣстѣ съ генераль-прокуроромъ исчезли и его помощники прокуроры, слѣдовательно положено начало разъединенію въ коллегіальномъ устройствѣ.

Трудно опредѣлить какія дѣла предоставилъ себѣ совѣтъ; очевидно то, что онъ стремится сосредоточить все управленія въ своихъ рукахъ, такъ что различіе между этимъ учрежденіемъ и сенатомъ не качественное, а количественное; онъ схожъ съ сенатомъ по самой своей организаціи; онъ не довольствуется ролью старой боярской думы, качествомъ ближайшихъ совѣтниковъ государя съ совѣщательнымъ голосомъ; онъ имѣетъ предъ собою примѣръ самостоятельныхъ инстанцій въ коллегіяхъ. Узурпируя власть сената, онъ не могъ взять меньше, чѣмъ имѣлъ онъ, а постарался взять больше ²⁾ въ томъ смыслѣ, что не допустилъ никакого посредника между собою и монархомъ. Оттого верховныя права, безопасныя въ рукахъ сената съ генераль-прокуроромъ, явились разрушительнымъ элементомъ въ рукахъ в. т. совѣта, орудіемъ деспотизма при Меньшиковѣ и олигархіи при Долгорукихъ. ³⁾

¹⁾ См. П. С. З. № 4847.

²⁾ Ср. статью гр. Сперанскаго въ архивѣ г. Калачѣва 1859 г., ч. 3. «совѣту принадлежала не только власть совѣщательная, но и власть дѣйствительнаго управленія.

³⁾ Замѣчательно что Минихъ, хорошо вообще знакомый съ исторіею

Сначала совѣтъ объявилъ, что будетъ заниматься исключительно важнѣйшими государственными дѣлами, но скоро онъ началъ вмѣшиваться во всѣ части управленія, лишая въ то же время сенатъ, теперь уже не правительствующій, а высокій, участія въ тѣхъ вопросахъ, которые подлежали прежде его непосредственному вѣдѣнію. Совѣтъ присвоилъ себѣ право назначать сенаторовъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ сенатомъ ¹⁾. Князь Меншиковъ получилъ право докладывать по дѣламъ военной коллегіи самой Императрицѣ. Верховный тайный совѣтъ распоряжается рекрутскими наборами; за тѣмъ приказываетъ подавать себѣ еженедѣльные вѣдомости о приходѣ и расходѣ денежной казны, запрещаетъ отпускать деньги изъ штатъ-конторы безъ повелѣнія всего тайнаго совѣта; уничтожаетъ права сената опредѣлять на должности, предписавъ ему представлять кандидатовъ къ себѣ на утвержденіе. Это ограниченіе дошло до того, что если кандидаты эти находятся въ военной службѣ, то сенатъ не можетъ ихъ представлять, не снесшись предварительно съ военной коллегіей. За сенатомъ оставлено право непосредственно опредѣлять только въ низшія должности центрального и областного управленія: воеводъ, ассессоровъ, камерировъ и проч. При этомъ вопросъ объ областномъ управленіи также не ушелъ отъ Совѣта; онъ успѣшилъ отмѣнить учрежденія Петра и усилить власть губернаторовъ и воеводъ. Трудно опредѣлить, что руководило совѣтомъ при такой реформѣ. Можетъ быть недостатокъ казны, можетъ быть другія соображенія, болѣе сродныя характеру князя Меншикова ²⁾. Еще болѣе старался унижить совѣтъ судебное зна-

Россіи, впадаетъ въ грубую ошибку, относя учрежденія верховнаго тайнаго совѣта только ко времени Петра II. Ошибка эта имѣетъ развѣ то основаніе, что до ссылки Меншикова, верховный тайный совѣтъ былъ орудіемъ въ рукахъ вренещика.

¹⁾ Протоколы верховнаго тайнаго с. 17 и 18 февраля 1726 г.

²⁾ Мотивы возстановленія воеводъ можетъ быть ошибочно приведены въ маркизѣ де-ла-Шетарди г. Пегарскаго стр. 78 „Сборъ податей былъ возложенъ на полки въ мѣстѣ ихъ квартированія и это было сдѣлано съ тою цѣлю, чтобы предотвратить взяточничество воеводъ, которые никогда не пропускали случая вознаградить себя за подарки любимцамъ, при назначеніи въ такія должности. По этой самой причинѣ воеводы были уничтожены Петромъ Великимъ. Но при возшествіи Екатерины, тѣ же самые воеводы были возстановлены по тѣмъ же самымъ уваженіямъ, по которымъ были уничтожены въ прежнее царствованіе, именно князь Менши-

ченіе сената. Речетмейстеръ, одно изъ важнѣйшихъ орудій вліянія сената въ судебныхъ дѣлахъ, былъ уничтоженъ и дѣла его поручены сенатскому оберъ секретарю. Всѣ рѣшенія, по которымъ преступники приговаривались къ смертной казни или политической смерти, сенатъ не могъ приводить въ исполненіе самъ собою, не представивъ ихъ предварительно въ верховный тайный совѣтъ. Военной коллегіи представлено право разсматривать и подтверждать приговоры по дѣламъ о нижнихъ воинскихъ чинахъ, не представляя въ сенатъ. Контролирующее значеніе сената также уменьшилось, такъ какъ совѣтъ успѣшилъ возстановить ревизіонъ коллегію, присоединенную Петромъ къ сенату въ видахъ усиленія его власти. Мотивы этого поступка и дальнѣйшія распоряженія совѣта доказываютъ его непремѣнную рѣшимость поколебать значеніе своего противника. Такъ, какъ неизвѣстно число доходовъ и расходовъ, говоритъ протоколъ 9 января 1727 г., и экономія была извѣстна у насъ только по имени, то учредить ревизіонъ коллегію, которая бы доносила всякій мѣсяцъ въ совѣтъ, смотрѣла на вѣрнѣе не превосходить-ли государственный расходъ приходу, смотрѣла за исправною выдачею жалованья разнымъ чинамъ, при случающихся важныхъ дѣлахъ призывать въ верховный тайный совѣтъ одинъ или два раза въ недѣлю сенаторовъ и президентовъ коллегій для совѣта.

Какъ далеко заходили претензіи совѣта, видно изъ протокола засѣданія, бывшаго подъ предсѣдательствомъ герцога голштинскаго, посаженнаго въ совѣтъ очевидно съ цѣлью задержать деспотическія порывы Меншикова. Онъ уже тогда видѣлъ стремленіе совѣта сдѣлаться верховнымъ трибуналомъ въ государствѣ, наряду съ властью государя и старался ввести его въ предѣлы совѣщательнаго собранія, удовлеторивъ его самолюбію униженіемъ въ его пользу другихъ учреждений. Такъ онъ объявляетъ, что «совѣтъ не есть особенное судилище, а собраніе къ облегченію бремени правленія». Но вмѣстѣ съ тѣмъ опредѣлено апелляціи на сенатъ и коллегіи подавать въ совѣтъ. Далѣе, запрещено дѣлать капія бы то не было денежныя выдачи сенату, синоду и коллегіямъ безъ указа верховнаго тайнаго совѣта; сенатъ попалъ въ совербовъ, извѣстный своею своею жадностію къ деньгамъ могъ одинъ извлекать большія суммы отъ опредѣленія воеводъ. Имъ былъ снова представленъ сборъ податей.» Конечно слова эти имѣютъ скорѣе частный историческій, чѣмъ обще юридическій интересъ.

шенную опску; такъ ему, наравнѣ съ прочими коллегіями прика-
вано представить счеты въ ревизіонъ-коллегію, подѣ страхомъ
удержанія жалованья у сенаторовъ и чиновъ коллегіи, пока они
не исполнятъ этаго требованія. За тѣмъ постановлено, что сена-
торы, приходящіе съ доношеніями въ совѣтъ не могутъ присут-
ствовать въ немъ во время засѣданія, а послѣ велѣно сопровож-
дать ихъ секретаря¹⁾; онъ принималъ жалобы и челобитныя,
назначая для этого особые дни, требовалъ вѣдомости о недоим-
кахъ, объ отписанныхъ деревняхъ²⁾.

Нѣтъ сомнѣнія, что подобное направленіе высшей админис-
траціи вредно должно было отразиться на коллегіяхъ. Думая ихъ
освободить отъ контроля сената, оно вмѣсто того вносило въ
въ нихъ хаосъ и неопредѣленность, только что устраненные Пе-
тромъ. Двѣ воинскія и иностранная коллегіи сначала были осво-
бождены отъ вліянія сената, а потомъ и верховнаго совѣта «по
важности производящихся въ нихъ дѣлахъ» (какъ будто контроли-
ровать нужно пустыя дѣла). Вслѣдствіе этаго у коллегій этихъ раз-
вились непомѣрныя требованія по отношенію къ другимъ, такъ что
сенатъ долженъ былъ отстаивать независимость ихъ. Въ концѣ
1726 г., они потребовали чтобы герольдія и речетмейстерская конто-
ра сносились съ ними доношеніями, на томъ основаніи, что они
подчинены сенату, съ которымъ государственныя коллегіи сно-
сятся промеморіями. Сенату надо было убѣдить своихъ воинствен-
ныхъ противниковъ въ неосновательности ихъ требованій³⁾. Ви-
дя такія примѣры въ своихъ собратіяхъ, другія коллегіи поспѣ-
шили заявить свою независимость и сноситься непосредственно
съ верховнымъ совѣтомъ, представляя ему доклады и проекты за-
коновъ помимо сената⁴⁾. Иначе это, впрочемъ, и быть не могло,
потому что верховный совѣтъ постоянно старался низвести се-
натъ на степень другихъ коллегій, призывая его членовъ на рав-
нѣ съ президентами и членами коллегій для объясненій и отвѣта
Въ тоже время коллегіи передѣлывались въ составъ, уничтожа-
лись и даже замѣнялись личными порученіями. Такъ, на примѣръ,

¹⁾ См. протоколы верховнаго тайнаго совѣта id. II. С. 3. 4847, 4853, 4862, 4930, 4998, 5023, 5105, 5132.

²⁾ Ср. графъ Сперанскій въ той же статьѣ.

³⁾ № 4932.

⁴⁾ Для примѣру ср. № 5273, 5274 и 5275.

штатсъ контора подчинена камеръ коллегіи, а мануфактуръ коллегія вовсе уничтожена, надъ фабрикантами назначенъ одинъ протекторъ. Дѣятельность оставшихся коллегій стѣснена; безъ нихъ даже обходятся въ важнѣйшихъ вопросахъ внутренняго управления. Самые важные акты того времени исходятъ безъ участія и даже безъ вѣдома коллегій. Горный уставъ, бергъ привилегія изданы мимо бергъ коллегіи. Вексельный уставъ мимо коммерцъ коллегіи ¹⁾).

Неудивительно, что скоро вся система, созданная Петромъ разрушилась на столько, что уже съ трудомъ можно было найти исходную точку русской администраціи. Уже въ царствованіи Петра II учрежденія наши представляютъ многочисленную и разнообразную массу ничѣмъ не связанныхъ мѣстъ и лицъ. У Бюшинга²⁾. помѣщено любопытное перечисленіе этихъ учреждений и лицъ ихъ наполнявшихъ. Въ документѣ этомъ, имѣющемъ всѣ признаки достовѣрности, они сгруппированы слѣдующимъ образомъ. На первомъ мѣстѣ стоитъ верховный тайный совѣтъ, какъ высшее правительственное мѣсто имперіи. За тѣмъ слѣдуетъ перечисленіе коллегій, и между ними на первомъ мѣстѣ сенатъ, которому принадлежитъ управление государственнымъ хозяйствомъ, юстиціею и полиціею (*dieses Collegium fuhret die ober Direction Aller im Reiche verfallenden Kammer-Oekonomie-Justitz-Polizei und anderen Sachen und stehet immediatement unter dem Befehle und Ordres des Geheimen Conseil*). Такимъ образомъ за сенатомъ осталось только то, что окончательно утвердилось за нимъ, благодаря дѣятельности генераль прокурора: дѣла по камеръ и юстицъ коллегіи. Кромѣ того, непосредственно при сенатѣ состоятъ канцелярія герольдіи и мануфактуръ контора. Военная коллегія, подъ руководствомъ президента генерала Миниха, получила уже обширное развитіе, съ самостоятельными хозяйственными, ревизіонными и даже судебными частями. Такъ при ней состоятъ оберъ комиссаріатъ, крингсъ-цаль-контора, прѣвѣантская контора и генераль-аудиторіатъ³⁾. Адмиралтейская кол-

¹⁾ Протоколы верховнаго тайнаго совѣта 21 Февраля и 14 Юня 1726 г. 9 января 1727 г. и записка графа Сперанскаго.

²⁾ Т. XVI стр. 557 и слѣд.

³⁾ Прежде, при Петрѣ I военная коллегія не имѣла независимой судебной части мимо сената, ср. Гагемейстера о законахъ Петра I, Ж. М. Н. Пе. 1836 июль и августъ.

легія отличалась обширнымъ развитіемъ еще при жизни ея учредителя, такъ что даже имѣла судъ. Вслѣдствіе этого при ней состоитъ до 16-ти конторъ ¹⁾. Камеръ-коллегія, прежде имѣвшая такое обширное значеніе, теперь, съ переменною системы областного управленія значительно сократилась въ своемъ составѣ; кажется она сдѣлалась только сборнымъ пунктомъ доходовъ, тогда какъ прежде изъ нея назначались даже воеводы. При ней состояли оберъ-рентерей въ С.-Петербургѣ, акцизная контора. Юстицъ-коллегія, съ состоящимъ при ней нѣмецкимъ департаментомъ и аршпостной конторю, очевидно уже не имѣетъ особеннаго значенія, по неимѣнію въ областяхъ фискаловъ и по случаю предоставленія права суда губернаторамъ и воеводамъ. Занятія коммерцъ-коллегіи остались, кажется, безъ измѣненія; при ней состояли таможенная дирекція въ С.-Петербургѣ и Мюнцъ Директоріумъ.

Замѣчательно положеніе ревизіонъ-коллегіи. Мы видѣли, что она была уничтожена Петромъ и присоединена къ сенату «понеже едино дѣло есть что и сенатъ дѣлають». Распоряженіе это еще болѣе усилило контрольную власть сената, особенно при содѣйствіи генераль прокурора. Превращая сенатъ въ простую коллегію, тайный совѣтъ поспѣшилъ возстановить ревизіонъ-коллегію. Составитель записки говоритъ, что она учреждена въ 1727 г. вмѣсто ревизіонъ конторы, бывшей при сенатѣ. Въ нее должны были поступать на окончательную ревизію счеты изо всѣхъ частей государственнаго управленія. Во время составленія записки, еще неизвѣстно даже было кому будетъ подчинена эта коллегія— Сенату или верховному тайному совѣту ²⁾. Послѣднее было, впрочемъ, гораздо вѣроятнѣе, потому что одна изъ конторъ, состоявшихъ при коллегіи для ревизіи остаточныхъ суммъ, поставлена подъ непосредственное вѣдомство совѣта, подъ именемъ баланс-канцеляріи гдѣ werden alle Restantien, welche sehr important sind, executive beygetrieben. Послѣдующія распоряженія совѣта еще болѣе утвердили эту независимость ревизіонъ-коллегіи, требуя чтобы даже изъ сената присылались въ нее отчеты.

¹⁾ Адмиралтейская контора, генераль кригсъ-комиссар. Адмир.—Цаль контора, далмейстерская контора, провіантская контора, Артиллерійская контора, мундирная контора, контрольная контора и т. д.

²⁾ Man weiß noch nicht, ob dieses Collegium unter die immediate Direction des Geheimen Conseil, oder des Senates kommen wird.

Кромѣ коллегій, въ администраціи нашей образовалось еще нѣсколько канцелярій для разныхъ частей, какъ напримѣръ оберъ-артиллерійская канцелярія, медицинская канцелярія и т. д. Порядокъ ихъ подчиненія и отношенія къ другимъ учрежденіямъ неизвѣстны. Вся эта масса учреждений была связана между собою весьма слабыми узами. Камеръ и юстицъ-коллегіи подчинялись сенату только потому, что въ отношеніи послѣдней онъ былъ судебною инстанціей, хотя теперь и не послѣднею, а въ отношеніи первой ему принадлежало высшее управленіе государственнымъ хозяйствомъ, въ которое совѣтъ не желалъ еще вмѣшиваться. Но за то въ остальныхъ коллегіяхъ отношенія были до крайности перепутаны и, съ каждымъ годомъ владычества совѣта, неурядица становилась сильнѣе и сильнѣе.

Въ самыхъ отношеніяхъ къ верховной власти произошла значительная перемѣна. Въ царствованіе Екатерины I и въ малолѣтство Петра II прежнее совокупное дѣйствіе государя и сената, связанныхъ генералъ-прокурорамъ замѣнилось произволомъ одного князя Меньшикова, который, начиная со дня воцаренія Екатерины ¹⁾, пустилъ въ обращеніе тотъ элементъ, на которомъ опиралось могущество военной коллегіи. Паденіе любимца доставило господство Долгорукимъ. Они не занимали видныхъ служебныхъ должностей; только придворные чины украшали ихъ. Они захватываютъ въ свои руки всѣ государственныя дѣла и вмѣсто военнаго управленія Меньшикова, является олигархія въ самыхъ грубыхъ формахъ, олигархія, стремившаяся при томъ одѣться въ шведское платье и изображать собою государственный совѣтъ. Наши вельможи верховнаго тайнаго совѣта пожелали разыграть роль государственнаго совѣта Швеціи и предложить Аннѣ Ивановнѣ такія условія, какія въ 1718 г. въ Швеціи приняла Ульрика Элеонора ²⁾. Сенатъ, нисшее дворянство, возвратившійся во время Ягужинскій, поспѣшили исполнить роль сейма Карла X и XI. Самодержавіе было утверждено вновь ³⁾.

¹⁾ Подробности воцаренія Екатерины см. Сохе «Reisen», La Matray «voyages», Бассевичъ id.

²⁾ См. Nordenflycht id., La Matray стр. 409, т. III.

³⁾ Мы, конечно, нѣтъ надобности вдаваться въ историческія подробности восшествія на престолъ Анны Ивановны, но читатели, вѣроятно, помнятъ любопытную статью по этому предмету, помѣщ. въ Русскомъ Вѣстникѣ за 1859 г. См. также П. С. З. № 5497—5502.

Всматриваясь въ историческое значеніе верховнаго совѣта, нельзя не замѣтить въ немъ сильной попытки доставить господство старому личному началу, только что побѣжденному Петровскими коллегіями. Оно тщательно проводится имъ по всѣмъ сферамъ администраціи; въ мѣстномъ управленіи онъ возвращается къ системѣ воеводъ, не обставленныхъ никакими мѣстными учрежденіями, даже такими дворянами, какими обставилъ ихъ еще царь Федоръ Алексѣевичъ. Въ высшихъ сферахъ нельзя не видѣть возрожденія стараго, боярскаго управленія. Но попытка эта имѣла весьма различную судьбу въ этихъ двухъ сферахъ. Въ мѣстномъ управленіи, совершенно лишенномъ служилаго сословія, возстановленіе широкаго личнаго начала имѣло полный успѣхъ и удержалось даже въ то время, когда правительство тщательно возстановляло Петровскія учрежденія. Въ высшихъ сферахъ попытка эта не могла имѣть такого успѣха. Изъ древняго служилаго боярства Петръ выработалъ учрежденіе, гдѣ коллегіальныя и личныя начала были соединены и, уравновѣшивая одно другое, дѣлали безопаснымъ широкое политическое значеніе, каковымъ пользовался сенатъ. В. т. совѣтъ хотѣлъ основать такое же учрежденіе на одномъ личномъ началѣ и при томъ въ такомъ смыслѣ, что блескъ происхожденія и родовое значеніе замѣняли бы служебное достоинство и свободное избраніе монарха. Это была боярская дума, получившая самостоятельное политическое существованіе, родовая аристократія, соединенная въ коллегію безъ ея организациі. Отсюда былъ уже прямой переходъ къ олигархіи, противорѣчившій историческимъ преданіямъ страны и вызвавшій энергическій протестъ.

По уничтоженіи совѣта, императрица объявила твердое намереніе царствовать въ духѣ Петра I. Результатомъ этого было возстановленіе правительствующаго сената на прежнемъ основаніи. Замѣчательно при этомъ, что должность генераль-прокурора не была возстановлена тогда же. Объяснить это явленіе чрезвычайно трудно; хотѣла ли императрица доказать этимъ свое довѣріе къ сенату, выказавшему такія вѣрнопопданническія чувства, или она не вполне была знакома съ мыслями Петра I и предполагала возможность сената безъ генераль-прокурора, или, наконецъ, совѣтники ея имѣли въ виду помѣстить какое нибудь новое учрежденіе между сенатомъ и верховною властію, которое могло бы служить ихъ цѣлямъ, не напоминая верховнаго совѣта, рѣ-

шить это, по не имѣнію вѣрныхъ свѣдѣній, нельзя. Во всякомъ случаѣ сенатъ былъ возстановленъ безъ системы прокуроровъ.

Онъ немедленно воспользовался своими правами, для водворенія въ администраціи прежняго единства. Вслѣдъ за манифестомъ императрицы, онъ издалъ повелѣніе всемъ коллегіямъ и канцеляріямъ подавать въ сенатъ мѣсячные рапорты о рѣшенныхъ и не рѣшенныхъ дѣлахъ. Деньги, собранныя въ губерніяхъ и провинціяхъ изъ доимки за прошлые годы, запрещено употреблять въ расходъ безъ сената и, вмѣстѣ съ тѣмъ, велѣно подавать о нихъ ежемѣсячные рапорты въ сенатъ и камерь-коллегію. Счеты всѣхъ коллегій и канцелярій съ 1719 по 1727 г. велѣно повѣрять въ камерь-коллегію, для чего при ней учрежденъ особый столъ. Исключеніе сдѣлано для обихъ военныхъ коллегій, которымъ дозволено повѣрять эти счета у себя, но съ обязанностию представить ихъ въ сенатъ. Всѣ дѣла бывшей фискальской канцеляріи велѣно препроводить въ сенатъ. Затѣмъ, сенатскимъ докладомъ, Высочайше утвержденнымъ, штатсъ-контора вновь отдѣлена отъ камерь-коллегіи, на томъ основаніи, что это было учреждено императоромъ Петромъ I. Наконецъ сенатъ возстановляетъ свое судебное значеніе, какъ блюстителя правосудія, а не судебной инстанціи; указами своими онъ возстановилъ должность рекетмейстера, которому предписано поступать въ силу прежнихъ инструкцій ¹⁾. Областное управленіе снова предоставлено полному распоряженію сената. Именнымъ указомъ воеводъ велѣно назначать на два года, послѣ чего они обязаны были съѣзжаться съ отчетами въ сенатъ, который могъ исправныхъ оставить еще на два года въ прежней должности ²⁾.

Для наблюденія за тѣмъ, что дѣлалось въ сенатѣ, Императрица прибѣгла только къ самому умѣренному средству. Каждую субботу сенатъ долженъ былъ представлять ей два рапорта: одинъ о рѣшенныхъ дѣлахъ, другой о такихъ, которыя безъ доклада Ея Величеству рѣшены быть не могутъ ³⁾. Все вниманіе Императрицы обратилось на организацію этого учрежденія. Въ самый годъ ея водворенія она издала указъ о раздѣленіи сената на департаменты. Указъ этотъ, вмѣстѣ съ сенатскимъ указомъ о рас-

¹⁾ П. С. З. №№ 5510, 5513, 5529, 5534, 5543, 5557, 5603.

²⁾ 5522 и 5598.

³⁾ П. С. З. № 5566.

предѣленіи дѣлъ въ канцеляріи ¹⁾), могутъ дать полное понятіе о томъ, въ какой мѣрѣ Анна Ивановна желала возстановить значеніе сената.

Прежде всего Императрица обращаетъ вниманіе на ту зависимость, въ которой находились члены сената отъ канцеляріи, такъ какъ всѣ дѣла въ правительствующемъ сенатѣ опредѣляются по докладамъ и выпискамъ, учиненнымъ канцелярскими служителями, и «натурально что въ докладахъ и выпискахъ, хотя и не по какимъ страстямъ, однакоже отъ простоты, отъ многодѣльства, отъ скорого спѣшенія, или отъ инаго какого случая какія прегрѣшенія бывають, отъ которыхъ и безъ всякой вины правительствующаго сената, въ резолюціяхъ временемъ какія несходства произойти могутъ, къ тому же отъ множества дѣлъ государственныхъ такъ и челобитчиковыхъ, которыя надобно слушать и рѣшать всему собранію, недостаетъ времени». Лучшимъ средствомъ исправить этотъ недостатокъ и дать членамъ сената возможность правильно и самимъ рѣшать дѣла, Императрица полагаетъ раздѣленіе всѣхъ дѣлъ по департаментамъ, какъ это сдѣлано въ другихъ иностранныхъ государствахъ. Дѣла эти, подлежащія распредѣленію въ пяти департаментахъ, были слѣдующія: въ первомъ департаментѣ дѣла духовныя, «въ чемъ они могутъ касаться правительствующаго сената». Во второмъ дѣла военной сухопутной и морской коллегіи, въ третьемъ дѣла камеръ-коллегіи о доходахъ и расходахъ государственныхъ, въ четвертомъ дѣла челобитчиковы (рекетмейстерскія) и юстицъ коллегія, въ пятомъ дѣла купеческія, о государственныхъ заводахъ, фабрикахъ и бергверкахъ. Всѣ дѣла должны были поступать сначала въ департаменты и разсматриваться прямо сенаторами, состоявшими въ томъ департаментѣ, которые и указывали канцеляріи въ какомъ смыслѣ она должна была подготовить докладъ для общаго собранія. «Черезъ сіе, заключающій указъ, всякія прегрѣшенія въ канцеляріи правительствующаго сената упредятся, второе всякія дѣла съ лучшимъ основаніемъ и благоугоднымъ правосудіемъ, безволочитно и безъ остановки рѣшены и отправлены будутъ.» Въ каждомъ департаментѣ сенатъ установилъ секретаря, а при общемъ собраніи оберъ секретаря.

Не прошло однако нѣсколькихъ мѣсяцевъ, какъ Императрица у-

¹⁾ П. С. З. № 5570, 5606, 5587.

видѣла уже, что сенатъ не можетъ занять надлежащаго мѣста въ управленіи безъ того учрежденія, которое придавало ему столько значенія при Петрѣ I. Необходимо было дать мѣсто личному началу въ управленіи, столь удачно выполнявшему свое назначеніе нѣсколько лѣтъ тому назадъ. Въ октябрѣ 1730 г., изданъ былъ указъ о назначеніи при сенатѣ генераль-прокурора и въ помощь къ нему оберъ-прокурора, объ опредѣленіи въ коллегіяхъ и другихъ судебныхъ мѣстахъ прокуроровъ и о наблюденіи сенату, чтобы челобитчики правымъ и нелицемѣрнымъ судомъ удовольствованы, а въ государственныхъ дѣлахъ разсмотрѣніе и рѣшеніе чинимо было со всякою ревностію и добрымъ порядкомъ ¹⁾. Мотивами къ этому распоряженію выставляется медленность сенатскаго дѣлопроизводства, небреженіе о государственныхъ дѣлахъ и значительныя остановки, словомъ тѣ неудобства, которыя Петръ думалъ устранить учрежденіемъ генераль-прокурора и «какимъ же указомъ оной чинъ по кончинѣ дяди нашего и государя отставленъ и къмъ отрѣшенъ, о томъ намъ неизвѣстно». Генераль прокуроромъ, впредь до назначенія другаго лица (чего неслѣдовало), опредѣленъ генераль графъ Ягужинскій. Съ этой же минуты начинается строгое сосредоточеніе государственныхъ дѣлъ въ однихъ рукахъ и устраняются многія важныя безпорядки. Такъ, напримѣръ, Сибирское управленіе, вслѣдствіе безотвѣтственности губернаторовъ, перестало приносить тѣ доходы, какія казна прежде получала съ этой страны. Одною изъ первыхъ мѣръ генераль-прокурора было возстановленіе въ Москвѣ (гдѣ въ то время находилась и Императрица и вообще все управленіе) бызшаго сибирскаго приказа, которому непосредственно подчинены всѣ воеводы, а самый приказъ отданъ въ вѣденіе сената подъ дирекцію Ягужинскаго ²⁾. По всюду рассылаются указы сенатскіе о немедленномъ исполненіи его предписаній подъ страхомъ штрафа. Коллегіи всѣ, безъ исключенія, подчиняются если не непосредственному управленію, то контролю сената ³⁾. Новый регламентъ камеръ коллегіи, совершенно подчиняетъ ее сенату; ему же переданы тяжбыныя дѣла духовныхъ лицъ; по его представленію соединяются и раздѣляются коллегіи, какъ напримѣръ бергъ-коллегія, мануфактуръ контора при-

¹⁾ П. С. З. № 5625.

²⁾ П. С. З. № 5659. Высочайше утвержденный докладъ сената.

³⁾ П. С. З. № 5662, 5667, 5789, 5818, 5860.

соединены къ коммерцъ коллегіи. Всѣ сколько нибудь важныя дѣла принимаются всѣми коллегіями, не исключая военныхъ, иначе какъ по предварительномъ рапортѣ сенату. Ответственность ихъ предъ этимъ учрежденіемъ становится довольно серьезною. Такъ, въ началѣ 1731 г., Именной указъ предписываетъ о строгомъ свидѣтельствovanіи счетовъ адмиралтейской и военной коллегіи. Коллегіи эти долго не присылали въ сенатъ своихъ отчетовъ, подобно многимъ другимъ, а потому отчеты эти приказывается изслѣдовать «съ великимъ принужденіемъ, а чтобы то какъ наискорѣе взыскано и исполнено быть могло, того для взысканіе поручить изъ членовъ сенатскихъ воинскія обѣ коллегіи Румянцову, а камеръ и штатсъ контору Урусову». Сенату же подчиненъ и московскій генераль полиціймейстеръ ¹⁾.

Но всѣ эти распоряженія плохо сходились съ видами Остермана; онъ все еще не покидалъ своей любимой мечты поставить между сенатомъ и верховною властію не лице, а учрежденіе, въ которомъ онъ надѣялся занять видное мѣсто ²⁾.

¹⁾ П. С. З. № 5683 и 5700.

²⁾ Обѣ Остерманъ см. письма Леди Рондо, письма XXIX и XXX. Нѣкоторые статьи въ маг. Бюшинга и Peter Haven стр. 113. Можетъ быть къ этому желанію выдвинуться, присоединялась еще личная ненависть къ Ягужинскому, см. Миниха id: «Ostermann... avait pour ennemie déclaré le procureur general, et comme l'on désespérait de les reconcilier, l'imperatrice demanda l'avis du comte Loewenwolde et de son frère, celui de Biron et le mien, lequel des deux, Jagouch., ou Osterm. il fallait conserver pour être du conséil; comme le premier était naturellement violant, et Ostermann laborieux, nous étions d'avis qu'il falloit conserver ce dernier, de sorte que Jag. fut envoyé à Berlin.» Врядъ ли рассказъ этотъ передаетъ дѣло во всей полнотѣ; изъ него ясно только то, что Остерманъ воспользовался своимъ вліяніемъ на иностранцевъ, окружающихъ императрицу, чтобы свергнуть противника изъ политическихъ видовъ. Гельбихъ id. говоритъ напротивъ, что Ягужинскій поссорился съ Бирономъ и вслѣдствіе этого былъ высланъ изъ Россіи. Можетъ быть и Минихъ не совсѣмъ чистъ въ этомъ дѣлѣ и желалъ свергнуть всю ответственность на Остермана. Есть сильное основаніе думать, что онъ способствовалъ паденію Ягужинскаго и даже устроилъ его. Такъ, въ 1733 г., Майоръ Бахметьевъ донесъ, что въ 1732 г. ему случилось въ Симбирскѣ быть на охотѣ съ тайнымъ совѣтникомъ Федоромъ Наумовымъ, который говорилъ: «нынѣ де силу великую имѣютъ г. оберъ-камергеръ (Биронъ) и ельдмаршалъ еонъ Минихъ, что хотятъ то дѣлаютъ и всѣхъ насъ губятъ; а именно Румянцовъ сосланъ и пропадетъ отъ нихъ, также генераль Ягужинскій.» (Маркиза Шетарди).

Комбинаціи, въ родѣ верховнаго тайнаго совѣта, были уже давно невозможны да и бесполезны ловкому министру. Онъ рѣшился извлечь изъ вѣдомства сената важнѣйшія дѣла, особенно тѣ, которыя давали ему случай получать знаки расположенія отъ иностранныхъ дворовъ и поручить ихъ совѣту, составленному изъ немногихъ лицъ, между которыми онъ занималъ бы самое видное мѣсто. Съ удаленіемъ генераль-прокурора, явилась необходимость и возможность такого мѣста, потому что императрица не рѣшилась бы оставить сенатъ съ прежними правами, а Ягужинскій оставлялъ послѣ себя широкое мѣсто для честолюбія. Императрица между тѣмъ переѣхала, по совѣту Миниха, въ Петербургъ изъ Москвы, гдѣ произошло въ послѣднее время столько замѣчательныхъ происшествій; она была забыта подъ наплывомъ иностраннаго вліянія. Новая комбинація Остермана носила скромное названіе кабинета. Названіе это въ исторіи нашей администраціи не новое. Петръ, Екатерина I имѣли кабинетъ, куда подавались дѣла, подлежащіе личному разсмотрѣнію государя; здѣсь сосредоточивалась и переписка съ тѣми лицами, которыя имѣли какое нибудь личное порученіе отъ императрицы. Но онъ неимѣлъ никакого самостоятельнаго значенія. Напротивъ кабинетъ, составленный императрицею въ 1731 г., задуманъ Остерманомъ какъ самостоятельное, отдѣльное учрежденіе, стоящее между сенатомъ и верховною властію ¹⁾. Новое учрежденіе установлено, какъ объявляетъ о томъ манифестъ «для лучшаго и порядочнаго управленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ и пользы подданныхъ.» Въ составъ его вошли канцлеръ ~~Брянскій~~ Головкинъ, вице-канцлеръ Остерманъ и дѣйствительный тайный совѣтникъ Черкасскій, Самыи составъ кабинета показывалъ уже, что онъ рѣзко будетъ отличаться отъ бывшаго верховнаго совѣта. Онъ какъ будто установленъ для иностранныхъ дѣлъ. Можетъ быть это и былъ одинъ изъ главныхъ видовъ Остермана, сильно дорожившаго сно-

¹⁾ Минихъ id. «Ostermann se trouvant après le depart du général Jagouch. à la tête des affaires, comprenait parfaitement qu'il convenait de remplir le vide, dont il est question ici, et comme S. M. I. avait une grande confiance en moi, Ostermann me pria de proposer à S. M. I. de former un cabinet, d'ou l'on put expedier les affaires d'Etat les plus important et les oukases au ordonnance de Sa M. I. au Senat et aux autres decasteres, et à y mettre avec lui Ostermann, que le prince Черкасскій, qu'il croyoit pouvoir gouverner.» (ст. 82). Дѣйствительно нѣчто подобное случилось.

шеніями съ государствами, нуждавшимися въ Россіи. Но тогда же кабинету предоставленъ надзоръ за теченіемъ дѣлъ въ государственныхъ учрежденіяхъ; сенату, синоду, коллегіямъ и канцеляріямъ приказано подавать ежемѣсячные рапорты въ кабинетъ о производящихся въ нихъ челобитчиковыхъ дѣлахъ „для усмотрѣнія безволочитно-ли по онымъ рѣшенія бываютъ“¹⁾. Кабинетъ тотчасъ сдѣлался непопуляренъ²⁾ и эта непопулярность увеличивалась по мѣрѣ того, какъ возрастало его могущество. Первымъ и несомнѣннымъ результатомъ учрежденія такого кабинета, было совершенное освобожденіе военной коллегіи отъ власти сената и подчиненіе русской политики иностраннымъ видамъ. Сомнительно, чтобы Минихъ вошелъ тотчасъ въ составъ кабинета, какъ онъ самъ рассказываетъ о себѣ. Но вѣрно то, что онъ, пользуясь покровительствомъ императрицы, о которомъ свидѣлствуютъ всѣ современники, имѣлъ возможность стать съ своей коллегіей въ непосредственное отношеніе къ верховной власти. Доклады о производствѣ въ полковники и другіе высшіе военные чины стали подаваться императрицѣ непосредственно изъ военной коллегіи. Сенату запрещено назначать прокуроровъ въ генераль - кригсъ - комиссаріатъ и въ обѣ военныя коллегіи, безъ предварительнаго доклада императрицѣ. Претензіи военной коллегіи дошли до того, что коллегія иностранныхъ дѣлъ потребовала наконецъ сенатскаго указа, которымъ бы запрещено было военной коллегіи дѣлать распоряженіе о такихъ дѣлахъ, которыя относятся въ коллегіи иностранной, безъ сношенія съ этимъ учрежденіемъ; счетныя, аробіантскія и кригсъ - комиссаріатскія комиссіи, отданы въ непосредственное вѣденіе кабинета. вмѣстѣ съ тѣмъ военной коллегіи дано право не исполнять указы, присылаемые изъ правительствующаго сената, если они окажутся несходственны съ именными, чѣмъ нарушено основное положеніе генеральнаго регламента, по которому коллегія, получивши сенатскій указъ, несходный, по ея мнѣнію, съ именными,

¹⁾ П. С. З. № 5869, 5871, 5872.

²⁾ «Cet établissement d'un cabinet etant quelque chose de nouveau (?) en Russie, et pas du goût de tout le monde, d'autant plus qu' Ostermann passait pour avoir le coeur double, et Tcherkassky pour être fainéant, on disait que de ce cabinet Черкас. était le corps, et Ostermann l'ame peu tegre». Минихъ. id., стр. 85.

должна была представить объ этомъ сенату и, въ случаѣ подтвержденіи, исполнить его безпрекословно, донеся Ея Императорскому Величеству ¹⁾).

Затѣмъ система внутренняго управленія не потерпѣла существенныхъ измѣненій. Сначала кабинетъ думалъ заняться даже областною администраціей, какъ это видно изъ приказанія представлять вновь опредѣляемыхъ воеводъ въ кабинетъ Ея Императорскаго Величества до отправления ихъ въ города, но чрезъ два года правило это было отмѣнено ²⁾. Изъ всѣхъ актовъ этаго времени можно вывести то несомнѣнное заключеніе, что кабинетъ не имѣлъ такихъ глубокихъ правительственныхъ цѣлей какъ верховный тайный совѣтъ; созданный съ цѣлю удовлетворить самолюбію нѣсколькихъ лицъ, онъ присвоивалъ себѣ участіе во внутреннемъ управленіи государствомъ на столько, на сколько это нужно было для этихъ личныхъ видовъ. Новое учрежденіе должно было доставить свободу дѣйствія военному вѣдомству, иностранной коллегіи—возможность удовлетворять требованіямъ иностранныхъ благодѣтелей, а всѣмъ иностранцамъ дать обезпеченное содержаніе. Вслѣдствіе, этаго кабинету необходимо было подчинить себѣ сенатъ на столько, чтобы не встрѣчать въ немъ защитника національныхъ интересовъ, финансовую часть на столько, чтобы добывать потребное для иностранцевъ количество денегъ, а всю тяжесть дѣйствительной администраціи онъ могъ съ большимъ удобствомъ оставить на попеченіи коллегій и сената. Этой цѣли онъ и достигъ—указъ, подписанный тремя кабинетъ министрами, получилъ силу именнаго повелѣнія. Тайная канцелярія была выдѣлена изъ общаго порядка управленія на столько, что изъ нея сенатъ не могъ уже требовать рапортовъ о полученныхъ именныхъ указахъ, какъ это обязаны были дѣлать другія коллегіи. Явилось истинно кабинетское учрежденіе—доимочная канцелярія, долженствовавшая пополнять казну, истощенную владычествомъ иноземцевъ. Въ этомъ состояло дѣйствительное вліяніе кабинета на внутреннее управленіе. Ему слишкомъ достаточно было иностранныхъ сношеній, войнъ, блестящихъ проектовъ, чтобы удовлетворить самую энергическую дѣятельность, самое безграничное честолюбіе. Вершина Русской администраціи живетъ самою

¹⁾ П. С. З. № 5911, 5920, 6155, 6176 6299.

²⁾ П. С. З. № 5384, 6538.

вѣдѣннѣю политическою жизнью. Россія для нея только средство для добыванія суммъ, нужныхъ для того, чтобы участвовать въ общемъ хорѣ западныхъ державъ. Это печальное направленіе рѣзко бросалось въ глаза иностранцамъ, знавшимъ тайны кабинета. Цѣль русскаго двора, говоритъ одинъ изъ нихъ, бросить пыль въ глаза цѣлой Европѣ. «Цѣль двора достигнута, если въ Европѣ говорятъ что Россія богата.» Страсть къ этимъ Европейскимъ дѣламъ, желаніе казаться Европейскимъ народомъ, подавало поводъ къ самымъ обиднымъ сравненіямъ. Россія для нихъ взрослый ребенокъ, незнающій на что употребить свои силы, а потому попадающій въ руки первому встрѣчному. «Нѣмцы (если можно назвать такъ сборище Датчанъ и Пруссаконъ, Вестфальцевъ, Голштинцевъ, Ливонцевъ и Курляндцевъ) были этими первыми встрѣчными; они и воспользовались руками и ногами этого народа и управляютъ его движеніями» ¹⁾. Понятно, что кабинетъ не любилъ заглядывать внутрь страны; онъ держался и жилъ ея поверхностью. Отношеніе сената къ кабинету въ отношеніи внутренняго управленія были скорѣе вассальныя, установленныя съ цѣлю показать преимущество кабинета, чѣмъ дѣйствительное административное подчиненіе. На обязанность сената присылать перечневныя вѣдомости въ кабинетъ трудно смотрѣть иначе, какъ на обыкновенную отписку, неимѣвшую такого серьезнаго значенія, какъ напримѣръ отчетность коллегій предъ тѣмъ же сенатомъ. Конечно время это богато резолюціями кабинета на доклады сената, но въ отношеніяхъ этихъ нѣтъ ничего систематическаго, это скорѣе представленіе дѣлъ «которыхъ зачѣмъ либо вершить не мочно», чѣмъ отношеніе одной инстанціи къ другой—вышей. Вмѣшательство кабинета во внутреннее управленіе неимѣетъ никакой опредѣленной системы ²⁾.

Отъ этаго, по странному на первый взглядъ противорѣчію законодательство занимается такими вопросами, которые оказываются излишними при тогдашней администраціи. Черезъ два года послѣ того, какъ Ягужинскій былъ отправленъ изъ Петербурга, именно въ 1733 г., состоялся именной указъ о прокурорахъ въ провинціяхъ. Здѣсь вычисляются эти обязанности довольно подробно, они даже напоминаютъ прокуроровъ, осуществлен-

¹⁾ Маркизь де-ла-Шетарди, соч. Г. Пекарскаго.

²⁾ П. С. З. № 6870, 7201, 7262, 7446, 7539 и 8027.

ныхъ въслѣдствіи законодательствомъ Екатерины. Вездѣ повторяется о его непосредственныхъ отношеніяхъ къ генераль-прокурору, котораго прокуроръ есть «око.» Во всякомъ случаѣ это было око несуществовавшего тѣла. Правительство, кажется, само сознавало это противорѣчіе, а потому въ томъ же указѣ говорится объ обязанности секретарей и оберъ-секретарей наблюдать за правильностію рѣшеній въ присутственныхъ мѣстахъ ¹⁾. Вообще въ это царствованіе болѣе чѣмъ когда нибудь придавали важность вліянію канцеляріи. Это доказываетъ въ особенности любопытный процессъ князя Кантемира съ его мачихою. Именной указъ не только изъялъ это дѣло изъ вѣдомства сената прежде окончательнаго рѣшенія, но повелѣлъ составить особый высшій судъ для его рѣшенія. По окончаніи дѣла велѣно штрафовать за неправильное рѣшеніе этаго дѣла нѣкоторыхъ чиновниковъ сената и юстиціи коллегіи. Замѣчательно, что указъ не упоминаетъ не только о генераль-прокурорѣ, но даже объ оберъ-прокурорѣ, а прямо нападаетъ на сенатскаго оберъ-секретаря ²⁾. Отсутствие этихъ двухъ лицъ доказывается тѣмъ, что самое управленіе канцеляріею сената поручено оберъ-секретарю Сенатскимъ указомъ (№7155.) Такъ отсутствіе генераль-прокуроровъ не только не уменьшало, но увеличивало значеніе канцеляріи въ глазахъ самаго закона. Если можно назвать генераль-прокурора бюрократическимъ элементомъ въ сенатѣ, то во всякомъ случаѣ онъ не могъ способствовать такому преобладанію канцелярскаго начала. Онъ тѣсно былъ связанъ съ сенатскимъ присутствіемъ, не стоялъ внѣ его, какъ оберъ-секретари и секретари, а потому скорѣе могъ подчинить канцелярію видамъ коллегіи, чѣмъ коллегію канцелярскимъ интересамъ.

Значеніе канцеляріи усиливалось еще тѣмъ обстоятельствомъ, что въ глазахъ самихъ сенаторовъ сенатъ потерялъ всякое значеніе, и они совершенно его покинули. Недовольные государственнымъ значеніемъ кабинета, они способствовали паденію сената какъ высшаго административнаго учрежденія. Старые сенаторы, какъ князь Дмитрій Михайловичъ Голицынъ и другіе, вовсе не ходили въ сенатъ, а графъ Головкинъ вовсе не выходилъ изъ дому. Въ присутствіе являлись только два лица, кригсъ-коммиссаръ

¹⁾ П. С. З. № 6475.

²⁾ № 7113 и 7143.

Новосильцевъ и Сукинъ, обвиненный во взяточничествѣ во время Персидской компаніи ¹⁾. Между тѣмъ административно-судебныя обязанности сената были вовсе не достойны пренебреженія. Онъ продолжалъ составлять учрежденіе, гдѣ сосредоточивались всѣ текущія дѣла, заботы о благосостояніи всего государства. Права его, по отношенію къ подчиненнымъ учрежденіямъ, были вовсе не маловажны. Заботы о служиломъ сословіи продолжаютъ составлять одну изъ важнѣйшихъ обязанностей сената. Онъ постоянно издаетъ правила объ опредѣленіи недорослей къ дѣламъ приказнымъ, о порядкѣ обученія ихъ приказнымъ дѣламъ и наукамъ и о наблюденіи за ихъ успѣхами и нравственностію. Онъ заботится о составленіи списковъ въ синодѣ, коллегіяхъ и канцеляріяхъ всѣмъ канцелярскимъ служителямъ и распредѣленіе годныхъ изъ нихъ къ дѣламъ. Дворянъ запрещено было увольнять изъ военной и штатской службы ни въ какомъ другомъ мѣстѣ кромѣ сената, который только обязанъ былъ доносить въ кабинетъ каждый мѣсяцъ объ отставленныхъ отъ службы. Ему подчинили выборъ кандидатовъ на губернаторскія мѣста. Затѣмъ, вообще запрещено было посылать офицеровъ и дворянъ къ дѣламъ, безъ опредѣленія сената ²⁾. Лишенный генераль-прокурора и подчиненной ему системы чиновниковъ, онъ долженъ былъ самъ наблюдать за исполненіемъ своихъ указовъ, и обязанность эта была возложена на оберъ-секретарей. Точно также замѣтно было и отсутствіе регистратора, вслѣдствіе чего порядокъ судебныхъ инстанцій непрерывно нарушался, что и вызывало сенатскій указъ о порученіи приѣма прошеній оберъ-секретарямъ ³⁾. Такое уничтоженіе крупныхъ личныхъ должностей имѣло своимъ неминуемымъ послѣдствіемъ то, что власть и значеніе, распредѣленные прежде между многими лицами, теперь сосредоточивались постепенно въ рукахъ канцеляріи и вызывало краснорѣчивыя картины иностранцевъ о подкупности и шаткости нашей администраціи. Явленіе тѣмъ болѣе печальное, что потребности управленія могли быть удовлетворены только тѣмъ же сенатомъ. Чѣмъ болѣе кабинетъ увлекается внѣшними отношеніями, интригами Австрійскаго двора, честолюбіемъ герцога Курляндскаго, завоевательною полити-

¹⁾ Минихъ id. стр. 85 и 86.

²⁾ П. С. З. 7201, 7248, 7410, 7726, 8043, 8195, 8219 и т. д.

³⁾ П. С. З. № 7342 и 7356.

кой, военными маневрами, тѣмъ болѣе гражданское управление стекается въ сенатъ и коллегіи. Коллегіи получили право штрафовать губернаторовъ, не докладывая сенату, за неисполненіе ихъ указовъ. Можетъ это право и относится къ униженію сената и доказываетъ ббольшую свободу коллегій, но нельзя сказать, чтобы коллегіи ушли отъ опеки сената. Полное собраніе законовъ на юлнено сенатскими указами, состоявшимися въ разрѣшеніе доношеній коллегій. Счетная часть продолжаетъ быть строгою, насколько это зависитъ отъ сената. Его указы подтверждаютъ, чтобы всѣ присутственныя мѣста присылали въ срокъ отчеты въ ревизіонъ-коллегію; изъятіе не дѣлается даже военной коллегіи. До какой степени коллегіи привыкли испрашивать обо всемъ разрѣшенія сената, видно изъ сенатскаго указа о неиспрашиваніи отъ сената разрѣшенія по дѣламъ, на которыя есть точные указы, съ выговоромъ за это коммерцъ-коллегіи. Сенатъ заботится о томъ, чтобы одна коллегія не нарушала правъ другой; такъ, напримѣръ, онъ приказалъ адмиралтейской коллегіи не допускать подрядчиковъ къ торгамъ, безъ сношенія съ коммерцъ-коллегіею, при чемъ адмиралтейство получило строгій выговоръ, съ запросомъ о причинѣ такой неисправности. Онъ же издаетъ указы вообще о сношеніи между собою различныхъ коллегій и канцелярій ¹⁾). По важнымъ вопросамъ внутренняго управленія правительство обыкновенно обращается къ сенату. Въ 1738 г. коллегія экономіи, вѣдавшая монастырскія имущества, была соединена съ дворцовымъ и казеннымъ приказомъ со всѣми синодальными вотчинами и отдана въ полное распоряженіе сената «по неже въ ней состоятъ сборы и экономическія дѣла, подлежащія къ вѣденію сената.» Въ то же время Сенатъ занимался составленіемъ новаго уложенія, и приказывалъ присылать изъ всѣхъ судебныхъ мѣстъ извѣстіе о затрудненіяхъ въ дѣлахъ, по немнѣию точныхъ указовъ. Не одними важными вопросами занимался сенатъ; его заботливость простирается на мелкія подробности провинціальнаго управленія и общія полицейскія мѣры. Онъ заботился объ искорененіи нищенства, о предупрежденіи пожаровъ и преслѣдованіи поджигателей. Посылалъ отставныхъ офицеровъ или выборныхъ отъ дворянъ для свидѣтельствванія сборовъ, о

¹⁾ П. С. З. № 7240, 7439, 7478, 7485 для военной коллегіи № 7505 для канц. конфискаціи 7539, за тѣмъ 7829, 7624.

переписи стрѣлецкихъ и слободскихъ земель, о порядкѣ апелляцій на неправыя рѣшенія городовыхъ и провинціальныхъ воеводъ и т. д.

Изъ этого можно видѣть на сколько кабинетъ успѣлъ сдѣлаться высшею инстанціей въ нашемъ управленіи. Нѣтъ сомнѣнія, что онъ внесъ чрезвычайную запутанность въ администрацію и лишилъ до известной степени свободы дѣйствій учрежденіе, на которое всѣ издавна привыкли смотрѣть какъ на послѣднюю высшую инстанцію предъ государемъ. Но, устроенный для временныхъ, своекорыстныхъ цѣлей, онъ не успѣлъ стать прочною и постоянною инстанціей, непрерывно-дѣятельнымъ административнымъ учрежденіемъ. За сенатомъ были устойчивость, непрерывность организаціи, которой не имѣлъ кабинетъ. Во всякомъ случаѣ, исторія сената при Аннѣ Ивановнѣ доказала, что личное управленіе, послѣ Петра I, не могло уже выдержать дѣйствительной конкуренціи съ коллегіальными учрежденіями уже потому, что смѣшеніе властей, господствовавшее въ тогдашней администраціи дѣлало само законодательство благосклоннымъ къ той формѣ управленія, гдѣ смѣшеніе это могло повести къ наименьшимъ злоупотребленіямъ.

Къ концу царствованія Анны Ивановны замѣтно, что сенатъ, потерявшій сначала всякій кредитъ, снова подымается и подымается до такой степени, что правительство принуждено снова обставлятъ его тѣми учрежденіями, которыя окружали его во время его могущества. Въ 1738 г., является уже въ сенатѣ оберъ-прокуроръ, на котораго возложено управленіе канцеляріей и наблюденіе за подчиненными ему прокурорами, за порядкомъ въ коллегіяхъ и сенатѣ. Наконецъ, въ 1740 г., правительство сочло нужнымъ опредѣлить въ сенату генераль-прокурора, т. е. возстановить ту должность, которую тщательно уничтожали учрежденія, думавшія стать на его мѣсто—кабинетъ и верховный совѣтъ. Не смотря на то, что новый генераль-прокуроръ былъ человѣкъ подозрительной репутаціи и къ тому же одна изъ креатуръ кабинета, ¹⁾

¹⁾ «Вестушевъ въ этотъ промежутокъ времени былъ связанъ изъ выгоды и дружбы съ генераль-прокуроромъ Трубецкимъ, о которомъ я недавно сообщилъ вамъ, что онъ нынѣ совѣтникомъ гр. Головкина. Независимо отъ того послѣдній всегда состоялъ въ дружбѣ съ Вестушевымъ и даже былъ обязанъ ему». Маркизь Шетарди стр. 372.

однако тотчас замѣчается значительное увеличеніе вліянія сената. Въ сенатъ должны были присылать всѣ именныя указы, какъ непосредственно исходившіе отъ императрицы, такъ и изъ кабинета ¹⁾. Всѣмъ коллегіямъ, канцеляріямъ, конторамъ, комиссіямъ было предписано подавать доношенія въ сенатъ о такихъ дѣлахъ, которыхъ они сами рѣшить не могутъ, съ прописаніемъ своихъ мнѣній. Послѣдній указъ особенно любопытенъ: изъ него можно видѣть вообще весь порядокъ сношенія коллегій съ сенатомъ. Порядокъ этотъ въ общихъ чертахъ слѣдующій. Въ случаѣ какаго либо важнаго дѣла, котораго рѣшить въ коллегіи и канцеляріи невозможно, президенты должны были велѣть составить выписки изъ дѣла и съ ними приходилъ лично въ сенатъ къ докладу. Исключеніе сдѣлано только для президентовъ иностранной и двухъ воинскихъ коллегій, но и они обязаны были приходилъ для общаго совѣщанія съ сенатомъ, въ случаѣ какихъ нибудь особенно важныхъ дѣлъ. Съ этою цѣлю каждой изъ коллегій были назначены дни, когда велѣно имъ приходилъ съ докладами въ сенатъ. Изъ распределенія этаго можно видѣть, что дѣлопроизводство всѣхъ коллегій начало снова находить въ сенатѣ свое высшее средоточіе. Начиная съ понедѣльника, являлись поочередно въ сенатъ доклады изъ военной, адмиралтейской коллегій, отъ канцеляріи гвардіи полковъ, надетскаго корпуса, дворцовой конторы, академіи наукъ, канцеляріи о строеніяхъ, ямской, конфискаціи, доимочныхъ и слѣдственныхъ комиссій, ревизіонъ коллегіи, камеръ и статсъ-конторъ, изъ счетныхъ комиссій, изъ коллегій иностранной, юстиціи, коммерціи—словомъ всѣ учрежденія обращаются сюда за разрѣшеніемъ возникающихъ недоразумѣній. Коллегіи обязаны наблюдать за исполненіемъ данныхъ имъ отъ сената указовъ и, въ случаѣ неисполненія ихъ кѣмъ либо, обязаны рапортовать генераль-прокурору. Кромѣ того сенатскій указъ замѣчаетъ, что часто случается что «объ управленіи разныхъ дѣлъ посылаются изъ сената подтвердительныхъ указовъ по 4, 5 и больше, а по онымъ дѣйствительнаго исполненія не чинятъ, надѣясь на то, что только указами подтверждается, а за неисполненіе по онымъ не штрафуютъ и чрезъ то въ слабость только приходять. Того ради впредь подтвердительныхъ указовъ, кромѣ настоящаго двухъ не посылаютъ, и когда по третьему въ указанный срокъ исправлено не

¹⁾ П. С. З. 7558, 7486, 8109, 7621 и 7815.

будеть, о томъ не упуская за сроками не малаго времени представлять правительствующему сенату для учиненія штрафовъ по указамъ.»

Вообще въ послѣднее время царствованія Анны Ивановны замѣчается какое то особенное движеніе въ высшихъ сферахъ управленія. Кабинетъ какъ будто сливается съ сенатомъ въ одно цѣлое и періодъ времени 1738—1740 г., изобилуетъ такъ называемыми общими разсужденіями кабинета съ сенатомъ. Эта новая форма доказываетъ очевидное сближеніе двухъ учрежденій. Иногда эти общія разсужденія состояли въ обширномъ и добросовѣстно составленномъ мемуарѣ сената, съ короткою резолюціей кабинета, иногда же мнѣніе двухъ учрежденій въ совокупности представлялись на высочайшее усмотрѣніе. Кажется что въ это время дѣятельность кабинета уже перестала внушать къ себѣ довѣріе императрицы, а вопросъ о регентствѣ и Артемія Волынскомъ поколебалъ и герцога Бирона. Во всякомъ случаѣ на сенатъ стали обращать большее вниманіе, чѣмъ прежде. Стали даже ходить смутные слухи о доставленіи сенату прежняго блеска, причемъ предполагалось составить его изъ лицъ, принадлежащихъ къ лучшимъ фамиліямъ Россіи, съ которыми начало уже сближаться правительство. Иностранецъ, жившій въ это время въ Россіи, замѣчаетъ, что если проэктъ этотъ хорошъ въ томъ отношеніи, что исполненіемъ его настоящее правительство надѣется приобрѣсть себѣ могущественныхъ приверженцевъ, то онъ не совершенно удобенъ по тому соображенію, что тогда необходимо, чтобы кабинетъ, отъ котораго исходило все, лишилъ себя власти, которая перейдетъ сенату, а это весьма сомнительно при властолюбіи Остермана ¹⁾.

Падающее могущество кабинета должно было встрѣтить поддержку въ новомъ честолюбіи—въ честолюбіи Миниха. Этотъ государственннй человѣкъ давно уже успѣлъ выдѣлиться съ военнымъ вѣдомствомъ изъ общей массы управленія. Теперь, послѣ низверженія Бирона, онъ рѣшилъ дать кабинету новую силу и даже возвести его на степень законной инстанціи извѣстною организацией ²⁾. Во первыхъ онъ первый и послѣдній употребилъ, названіе, которое *de facto* принадлежало генераль-прокурору, но *de jure* не бы-

¹⁾ Маркизь Шетарди стр. 289.

²⁾ О Минихѣ какъ человѣкѣ ср. многіе томы Бюшингова магазина и письма Леди Рондо, особенно письмо XXII.

до приевоено ни кѣмъ изъ государственныхъ сановниковъ, именно онъ ввелъ должность перваго министра и самъ ее занялъ. Это значило уже прямо переносить центръ администраціи въ кабинетъ и вмѣстѣ съ тѣмъ давать перевѣсъ личному началу надъ всѣмъ коллегіальнымъ управленіемъ. Самый кабинетъ, въ видахъ этой новой организаціи, получилъ новое устройство. Онъ раздѣленъ на три департамента. Первый назначался для дѣлъ военныхъ и находился въ завѣдываніи фельдмаршала Миниха, который долженъ былъ рапортовать герцогу Брауншвейгскому. Во второмъ Остерманъ завѣдывалъ, въ качествѣ генераль-адмирала и канцлера, иностранными сношеніями и дѣлами по флоту. Въ послѣднемъ князь Черкасскій и графъ Головкинъ вѣдали внутреннія дѣла. Занятія въ кабинетѣ получили больше правильности, системы, а самый кабинетъ больше силы. Въ организаціи этой высказался вполне взглядъ Миниха на пробѣлъ, отдѣлявшій сенатъ отъ верховной власти, о которомъ онъ такъ часто упоминаетъ въ своей книгѣ; лучшимъ средствомъ пополнить пробѣлъ было, по его мнѣнію, отнять у сената часть власти и поручить его новому учрежденію. По его мнѣнію (id стр. 151—152) кабинетъ прекрасно исполнялъ это назначеніе, а потому заслуживалъ новой организаціи, которая придавала бы ему большее значеніе.

Вновь образованный кабинетъ, подъ руководствомъ энергическаго фельдмаршала, наполнилъ государство и присутственные мѣста своими указами, иногда переходящими въ регламентаторскую дѣятельность; рѣдко, въ теченіи всего управленія Анны Леопольдовны, можно встрѣтить сенатскій указъ—все занято распоряженіями кабинета. Фельдмаршалу недостаточно было выдѣлить военное вѣдомство изъ общей административной сѣры. Ему надо было поставить всю администрацію на военную ногу. Какъ судебная инстанція сенатъ былъ въ высшей степени неудовлетворителенъ. Униженный какъ государственное установленіе онъ не привлекалъ къ себѣ сенаторовъ, которые, какъ мы видѣли, почти его не посѣщали. Независимо отъ того, самое количество сенаторовъ было невелико, такъ что указы Анны Ивановны довольно часто упоминаютъ о малолюдствѣ сената. Не удивительно если челобитчиковы дѣла терпѣли значительную проволочку въ теченіи многихъ лѣтъ. Между тѣмъ, взглядъ правительства все болѣе и болѣе устанавливался на томъ убѣжденіи, что сенатъ есть преимущественно судебное установленіе, котораго

главная забота правосудіе. Насколько подобный взгляд соответствовал первоначальнымъ видамъ основателя сената, это другой вопросъ, но вѣрно то, что учрежденія, расхищавшія его власть, пользовались этою слабою стороною сената, чтобы еще больше унижить его значеніе. Одною изъ первыхъ заботъ новаго правительства было установленіе новаго рекетмейстера при Высочайшемъ дворѣ, который долженъ былъ принимать прошенія, подаваемые на имя государя и передавать ихъ по назначенію въ коллегіи, сенатъ или государю. Вслѣдъ за тѣмъ послѣдовалъ новый указъ, гдѣ разрѣшено подавать этому рекетмейстеру жалобы на коллегіи и сенатъ о нескоромъ рѣшеніи дѣлъ. Весь указъ проникнутъ негодованіемъ на медленность сената, выражаетъ глубокое презрѣніе къ его значенію. Судя по заглавію указа, можно бы подумать, что рѣчь идетъ о жалобахъ только на нескорое рѣшеніе, на медленность и волокиту, т. е. о жалобахъ, подававшихся въ административномъ порядкѣ до послѣднихъ реформъ суда. Если бы это было только такъ, то примѣръ былъ бы не первымъ и не послѣднимъ. При самомъ Петрѣ I, строго наблюдавшемъ за исполненіемъ указовъ, было разрѣшено рекетмейстеру докладывать государю по тѣмъ челобитчиковымъ дѣламъ, по которымъ въ сенатѣ долго не выходило рѣшенія. Эти и послѣдующія примѣры доказывали только неустройство судебной части, перевѣсъ административнаго порядка надъ судебнымъ. Но въ указѣ 27 ноября 1740 г. рѣчь идетъ не о простомъ понужденіи судебныхъ мѣстъ къ скорѣйшему исполненію обязанностей; правительница объщаетъ, что поданныя ей просьбы будутъ ею самою немедленно разсмотрѣны и рѣшены; «а тѣ коллегіи, канцеляріи и самый сенатъ, которые такихъ челобитчиковъ въ указные сроки не удовольствовали, имѣютъ быть по разсмотрѣніи за нерадѣніе и волокиту штрафованы, дабы таковою нашею Высочайшею милостию и желаніемъ скорѣйшаго правосудія всѣ наши вѣрные подданные пользоваться и отъ излишнихъ волокичь и убытковъ избавлены были; слѣдовательно какъ тому сенату, такъ и всѣмъ прочимъ департаментамъ, взирая на таковой нашъ собственно на себя воспринимаемый трудъ должно о всѣхъ челобитчикахъ полное прилежное попеченіе имѣть». Рѣчь, поѣтому, идетъ о восполненіи недостаточной дѣятельности коллегіи, сената и другихъ департаментовъ по судебной части, лично дѣятельностію монарха или правительницы, — предпріятіе, въ которомъ проглядываетъ военная

самоувѣренность Миника, но которое врядъ ли могло получить осуществленіе. Дѣйствительно, въ слѣдующемъ уже году должность ракетмейстера при Высочайшемъ дворѣ была упразднена; въ томъ же году правительство обратилось къ болѣе практической мѣрѣ, именно къ учрежденію при сенатѣ особенной комисіи для рѣшенія неоконченныхъ дѣлъ ¹⁾). Виѣстѣ съ этимъ сенату строго приказано подавать еженедѣльные рапорты въ кабинетъ о рѣшенныхъ дѣлахъ, какъ въ самомъ сенатѣ, такъ и въ подчиненныхъ ему коллегіяхъ и канцеляріяхъ. Такія же вѣдомости должно было подавать сенату о приходѣ, расходѣ и остаткахъ государственныхъ суммъ ²⁾).

Виѣстѣ съ этимъ, въ теченіи владычества кабинета, продолжается раздвоеніе вѣдомствъ военнаго и гражданскаго; учрежденные при императрицѣ Аннѣ Ивановнѣ, кадетскіе корпуса раздѣлили ихъ въ отношеніи самаго образованія, причѣмъ перевѣсъ конечно былъ на сторонѣ военнаго вѣдомства, такъ какъ образованіе, полученное въ кадетскомъ корпусѣ, во всякомъ случаѣ открывало дворянской молодежи болѣе широкое и заманчивое поприще, чѣмъ школы недорослей при сенатѣ. Послѣднія подъ конецъ совершенно упали, такъ какъ не было сильнаго руководителя, который бы могъ съ успѣхомъ вести и направлять дѣло, какъ это прежде дѣлалъ генераль-прокуроръ. Наконецъ военной коллегіи, въ противность прежнимъ указамъ, предоставлено право самой увольнять дворянъ отъ военной службы по выслугѣ лѣтъ, по причинѣ болѣзни «и дабы шляхетскіе дома въ экономіи не упадали». (№ 8331).

Взглядываясь въ общее значеніе этихъ двухъ попытокъ замѣнить должность генераль-прокуроровъ дѣятельностію особыхъ учреждений, стоящихъ внѣ сената, нельзя не замѣтить, что они увеличивали значительно массу зла, господствовавшего въ администраціи, не устраняя ни одного изъ ея недостатковъ. Всѣ предначертанія Петра: строгое разграниченіе вѣдомствъ, возможно большое объединеніе администраціи, правильность надзора, само собою разумѣется не получили осуществленія. Вѣдомства, вмѣсто разграниченія, сжѣшивались на каждомъ шагу, соединялись и опять разъединялись безъ опредѣленной системы. Нѣкоторые

¹⁾ П. С. З. № 8326, 8288, 8293, 8345 и 8294.

²⁾ П. С. З. № 8299 и 8310.

вѣдомства, напр. финансовое и судебное, подчинялись объединяющей власти сената, другія, напротивъ, стремились къ явному отдѣленію и даже господству надъ другими. Надзора не только не было, но даже самая возможность его утратилась съ отрицаніемъ лицъ, осуществлявшихъ его при прежней устройствѣ сената. Наконецъ не только обыкновенный подданный, но даже опытный чиновникъ не могъ опредѣлить, гдѣ находится послѣдняя инстанція управленія. Съ одной стороны законы, опредѣлявшіе сенатъ какъ послѣднюю инстанцію и строго воспрещавшіе приношеніе жалобъ самому государю, не были отрицаны и часто подтверждались сенатомъ; съ другой выступаетъ судебное значеніе кабинета, куда приносятся жалобы не только на медленность, но даже на неправоту рѣшенія. Финансовый контроль, то сосредоточивается въ сенатѣ, то переходитъ въ ревизіонъ-коллегію, подчиненную непосредственно верховному тайному совѣту, то снова обращается въ сенатъ, обязанный рапортовать въ кабинетъ.

Подобныя смѣшенія и перемѣны искупались бы до нѣкоторой степени, если бы въ администрацію было введено нѣсколько больше быстроты, о которой говорили учредители двухъ кабинетовъ. Но надо ли открывать всѣ грустныя страницы тогдашней исторіи, чтобы убѣдиться, что ни одно изъ этихъ пышныхъ обещаній не было исполнено и вся новая машина служила именно тому, противъ чего боролся великій преобразователь—своекорыстію и произволу? Что сдѣлало это управленіе съ Россією, завѣщанною ему Петромъ? Вотъ что говоритъ одинъ изъ иностранцевъ о состояніи русскихъ финансовъ, этой, по видимому, главной заботы правительства, жившаго для финансовъ. «Петръ, не смотря на свои войны, умирая оставилъ еще значительныя суммы, достаточныя для окончанія задуманныхъ имъ предположеній. Кажется послѣднія три управленія употребляли всѣ усилія, чтобы уничтожить даже слѣды основанныхъ Петромъ учреждений. Морскія силы совершенно уничтожены, мануфактуры въ упадкѣ: кредитъ потрясенный, казна истощенная, вотъ доказательство моихъ словъ. Правда, Россія вела всегда войны со времени Петра, но не война истощила государство, оно истощено роскошью, дурнымъ управленіемъ министровъ, переводомъ за границу суммъ — наконецъ бесплодная распущенность, тщеславіе и суетность раззоряютъ государство». Таковъ былъ конецъ политики генералъ-адмирала Остермана, фельдмаршала Миниха, а виѣсть и владычества кабинета.

Такова была сила учрежденій завѣщанныхъ Россіи Петромъ и ихъ практичность, въ смыслѣ объединенія истинно-національныхъ силъ. Двѣ революціонныя, такъ сказать, попытки не могли ихъ поколебать и они пали жертвою собственнаго безсилія. Послѣ смерти преобразователя, Россія круто бросилась сначала къ боярскому началу, въ которомъ члены совѣта видѣли истинно-русское преданіе, а потомъ кабинетъ-министры и Биронъ перешли въ другую крайность, думая продолжать дѣло Петра, предоставляя всѣ выгоды иноземцамъ. И та и другая попытка была поддержана военнымъ элементомъ, начинавшимъ уже пріобрѣтать преобладающее значеніе. Но не этими крайностями можно было продолжать дѣло Петра. Неудавшіеся захваты в. т. совѣта и кабинета привели, наконецъ, къ возстановленію его учрежденій.



Возстановленіе сената и генераль-прокуро- ровъ до реформъ Екатерины II.

Въ одной изъ послѣднихъ своихъ статей, нашъ талантливый юристъ — историкъ, г. Кавелинъ, замѣчаетъ, что съ воцареніемъ Елисаветы Петровны, начинается медленная убыль господства западно Европейскихъ элементовъ, что продолжается и до сихъ поръ ¹⁾. Замѣчаніе это имѣетъ нѣкоторое основаніе. Дѣйствительно, въ теченіи ея царствованія можно замѣтить нѣчто напоминающее національную политику; но нельзя, кажется, видѣть въ этихъ немногихъ очертаніяхъ прекращенія иноземнаго вліянія; за всѣми этими попытками національной администраціи виднѣется уже новая эпоха, когда господство одной теоріи, готово смѣниться господствомъ другой и болѣе прочной; на смѣну смутной, математической системѣ Лейбница готова уже явиться вереница громкихъ именъ Монтескье, Вольтера, Фридриха, Наполеона.... Не центральнымъ учрежденіемъ было отразить иноземное вліяніе, — возрожденіе Россіи ждало свободаго народа и мѣстныхъ учрежденій.

Во всякомъ случаѣ время Елисаветы Петровны представляетъ одинъ изъ любопытнѣйшихъ моментовъ въ исторіи нашего права. Высшая законодательная власть бездѣйствуетъ; нѣтъ теоріи, творческой дѣятельности Петра, его систематическаго объединенія разныхъ государственныхъ вопросовъ, на основаніи глубоко обдуманыхъ теорій. Напротивъ, дальнѣйшій прогрессъ въ законодательствѣ принимаетъ, такъ сказать казусный характеръ, выходитъ отъ потребностей жизни, усмотрѣнныхъ на отдѣльныхъ слу-

¹⁾ Ср. Вѣстникъ Европы 1866 г. II статья «Мысли и замѣтки о русской исторіи» стр. 332, in fine.

чаяхъ, слѣдовательно является обширный просторъ для законодательной дѣятельности учреждений, стоящихъ во главѣ текущей администраціи. Вмѣстѣ съ этимъ замѣтно полное возвращеніе къ началамъ, внесеннымъ Петромъ въ русскія учрежденія, тщательное возстановленіе этихъ учреждений во всѣхъ подробностяхъ. Такаѣ правительство неизмѣнно слѣдуетъ тому правилу, которому неизмѣнно слѣдовалъ преобразователь: замѣщать важнѣйшія мѣста гражданскаго управленія природными русскими, оставляя для иностранцевъ лишь подчиненныя должности, такъ чтобы вновь учрежденныя мѣста, несмотря на свою иностранную форму, могли служить истинно русскимъ потребностямъ. Этимъ въ одно время придано національное значеніе сенату и другимъ учреждениямъ, поднято значеніе гражданскихъ должностей, затѣмненнахъ въ прежнія царствованія блескомъ военной службы. Бѣольшая часть важнѣйшихъ лицъ этой эпохи, любимцы Императрицы, непрерывно занимаютъ должности гражданскаго управленія. Званіе сенатора сдѣлалось важнѣйшимъ отличіемъ и ставится напередъ всѣхъ другихъ званій сановника. Петръ Ивановичъ Шуваловъ, назывался просто сенаторомъ Шуваловымъ. Разумовскій, до назначенія его гетманомъ Малороссіи, также занимаетъ однѣ гражданскія должности. Безъ преувеличенія, правленіе Елисаветы Петровны можно назвать управленіемъ важнѣйшихъ сановниковъ, собранныхъ въ сенатъ. Съ точки зрѣнія права, царствованіе Елисаветы Петровны было возможно полное возстановленіе временъ Петра I со всѣми ихъ характеристическими особенностями.

Многое завѣщалъ преемникамъ своимъ Петръ, малое было имъ сдѣлано. Если не принимать въ расчетъ разширеніе границъ, то можно сказать, что завѣщаніе его не было исполнено. Органическое развитіе его идей по части финансовой, административной, судебной, остались безъ примѣненія, многое было уничтожено, ни чего не начато вновь. При Елисаветѣ Петровнѣ можно прослѣдить это дальнѣйшее развитіе начатковъ, положенныхъ Петромъ въ нашу администрацію въ дѣятельности возобновленнаго сената. Развитіе это, однако, имѣетъ характеръ въ высшей степени оригинальный; въ немъ мало сходства съ западомъ. Эта не кодификаціонная дѣятельность искусныхъ министровъ, и гениальныхъ государей, а практическая дѣятельность людей, сталкивающихся близко съ нуждами администраціи и народа. Въ законахъ этихъ выражается не личный складъ ума законодателя, а ярко просвѣчива-

еть дѣйствительный жизненный опытъ. Во всѣхъ распоряженіяхъ сената замѣтенъ этотъ путь отъ отдѣльныхъ случаевъ къ общему правилу и, странное дѣло! путемъ этимъ, какъ мы увидимъ ниже, сенатъ нашъ дошелъ до такихъ выводовъ, до какихъ публицисты западной Европы дошли путемъ отвлеченныхъ умозрѣній. Кодификація нашего законодательства, правда, не удалась въ теченіи всего времени сенатскаго управленія; но за то начала, которыми гордится нашъ кодексъ, даже въ измѣненномъ ихъ видѣ, выработаны въ это отдаленное время практическою работою людей, проникнутыхъ еще началами старой Россіи.

Тотчасъ послѣ вступленія своего на престолъ, императрица возстачовила власть сената въ управленіи внутреннихъ государственныхъ дѣлъ; вмѣстѣ съ этимъ генераль-прокурору даны прокуроры для надзора за провинціальными дѣлами. Затѣмъ вышло строгое подтвержденіе всѣхъ указовъ Петра I о неподаваніи просьбъ императрицъ лично ¹⁾. -- Остальное было предоставлено сенату. Онъ успѣшилъ воспользоваться этимъ, чтобы окружить себя тѣмъ почетомъ, какимъ онъ пользовался прежде. Такъ имъ возстановлена на прежнемъ основаніи должность рекетмейстера, вслѣдъ за тѣмъ коллегіи и канцеляріи не обращаются уже непосредственно къ императрицѣ мимо сената. Въ прежнее время важнѣйшіе указы объявлялись изъ кабинета или другими, посторонними для сената, лицами. Теперь только лица, принадлежація къ составу сената, имѣютъ право объявлять Высочайшіе указы. Разумѣется правомъ этимъ больше всего пользовался генераль-прокуроръ, часто принимавшій Высочайшія повелѣнія при докладѣ сенатскихъ дѣлъ. Счетныя конторы при военной коллегіи и комиссиріатѣ были уничтожены и счета всѣхъ вѣдомствъ впредь велѣно отсылать на ревизію въ ревизіонную коллегію. Главный магистратъ, уничтоженный въ предъидущее царствованіе былъ возстановленъ.

Многія не нужныя конторы и комиссіи были уничтожены и дѣла ихъ распределены отчасти между сенатомъ, отчасти между подчиненными ему коллегіями ²⁾. Возвысившееся значеніе гражданской службы отозвалось между прочимъ и на томъ, что при сенатѣ и коллегіяхъ учреждены были школы, гдѣ молодые дворяне (юнкера) получали юридическое образованіе. Надзоръ за

¹⁾ П. С. З. № 8480, 8575.

²⁾ П. С. З. № 8575, 8617, 8676, 8729, 8734, 8751, 8798.

ними возложенъ былъ на генераль-прокурора. Всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ, при которыхъ юнгера обучались судопроизводству, или состояли въ различныхъ должностяхъ, не исключая секретарей, предписано было рапортовать генераль-прокурору каждую треть объ ихъ успѣхахъ, поведеніи и способности къ дѣламъ. Потомъ эти свѣденія доставлялись еженедѣльно. ¹⁾ Впослѣдствіи, увеличивающееся значеніе невоенныхъ занятій, повело къ одному изъ важнѣйшихъ актовъ царствованія Елисаветы Петровны — къ основанію московскаго университета.

При такихъ благоприятныхъ условіяхъ началась самостоятельная дѣятельность сената. Сейчасъ мы увидимъ въ чемъ она выразилась. Я далеко отъ мысли критически разобрать ея результаты, это и не входитъ въ задачу моего разсужденія. Но мы постараемся, на основаніи актовъ, вышедшихъ изъ сената, опредѣлить объемъ его власти, предметы его вѣдомства, отношеніе къ другимъ учрежденіямъ и, отчасти, характеръ его управленія.

Администрація Россіи представляла въ это время важныя затрудненія. Финансовое разстройство въ послѣднее царствованіе дошло до крайнихъ предѣловъ—государству грозило банкротство. Сенату поручено было принять мѣры къ исправленію зла, противъ котораго кабинетъ оказывался безсильнымъ. Сенатъ пригласилъ всѣхъ лицъ, знающихъ финансовую часть, представить проекты о способахъ избѣгнуть полнаго раззоренія, не отягощая въ тоже время и народъ. Дѣйствительно, нѣсколько лицъ прислали свои сообщенія, но они оставались безъ разсмотрѣнія въ теченіе всего царствованія Анны Ивановны. Только при Елисаветѣ они были разсмотрѣны, приговоръ сената по этому предмету доложенъ императрицѣ и вошелъ въ составъ именнаго указа 11 мая 1744 года. До настоящаго времени приговоръ этотъ можетъ служить лучшимъ доказательствомъ практическаго смысла, отличавшаго сенатъ того времени ²⁾.

¹⁾ П. С. З 10,172 №, и біографіи генер. прокур. въ Ж. М. Ю. за 1863 и 1864 князь Трубецкой.

²⁾ Бѣдность казны, въ отношеніи золота и серебра была чрезвычайно велика. Золотомъ такъ дорожили, что чеканка новыхъ червонцевъ производилась обыкновенно по именному повелѣнію. Всѣ усилія сената были направлены къ тому, чтобы удержать серебряную монету въ казні, оставивъ для народнаго обращенія одну мѣдную, которая была отдана въ его полное распоряженіе. Серебрянную монету приказано было вымѣнивать въ

Кромѣ затрудненій съ монетнымъ дѣломъ, сенатъ былъ поставленъ въ необходимость вновь поднять вопросъ объ одномъ важномъ дѣлѣ, начало которому положено также Петромъ I. Въ теченіи трехъ послѣднихъ царствованій никто не подумалъ о ревизіи народонаселенія, не смотря на то, что система налоговъ, рекрутства, финансовый бытъ, предполагали нѣкоторое поминаніе о числѣ подданныхъ. Въ первый же годъ царствованія новой императрицы, состоялся Высочайше утвержденный докладъ сената о необходимости ревизіи и о произведеніи на будущее время ревизіи чрезъ каждыя пятнадцать лѣтъ. Въ слѣдующемъ году по другому сенатскому докладу, были уже назначены для ревизіи лица, изъ дѣйствительно служащаго генералитета. Вслѣдъ за тѣмъ состоялся манифестъ о генеральной ревизіи и подписана инструкция лицамъ, посланнымъ для этого дѣла.

Имѣя въ своемъ распоряженіи военныя силы государства и нужное вліяніе на всѣ части управленія, сенатъ могъ руководить этимъ дѣломъ, представлявшимъ большія затрудненія; народъ, поминувшій еще суровость первой ревизіи и запуганный жестокостями Бироновщины, не могъ охотно подчиниться мѣрѣ, на которую онъ смотрѣлъ какъ на неслыханное дѣло. Но и кромѣ общаго недовольства народнаго, предстояло много трудныхъ практическихъ вопросовъ. Сословія еще не установились окончательно

обращенія по установленной цѣнѣ, а всѣ имѣющіе ее, должны были являться съ нею; за утайку было положено наказаніе. Въ судебныхъ мѣстахъ серебряную и золотую монету велѣно обмѣнивать на мѣдную для произведенія выдачи «дабы золотая и серебрянная монета въ казнѣ всегда оставалась, а мѣдная циркуляцію имѣть могла.» Вообще на всѣ казенныя расходы сенатъ приказывалъ употреблять мѣдныя деньги, «всемирно стараясь удерживать золотую и серебрянную монету въ казнѣ.» Золото и серебро положительно считалось казенною принадлежностію; за тайную ихъ сплавку сенатъ грозилъ жестокими наказаніями. Мѣдная монета, бывшая такимъ образомъ, единственнымъ звонкимъ фондомъ въ народномъ обращеніи, была поручена сенату, или зависящей отъ него монетной канцеляріи. Новый выпускъ мѣдной монеты дѣлался по его распоряженію, причѣмъ онъ назначалъ и цѣну выдѣлываемой монеты, опредѣляя сколько рублей должно выйти изъ пуда мѣди. П. С. З., № П. С. З. 8940, 8942, 8944, 8961, 8962, 8977, 8995, 9099, 9058, 9143, 9187, 9247, 9275, 9289, 9221, 9292, 8270, 9346, 9364, 9378, 8551, 8685, 8898, 8939, 9391, 9453, 9463, 9610, 9493, 9878, 9967, 10058, 10224, 10225, 10633, 10638, 10642, 10691, 10717, 10339, 10792, 11464 и т. д.

но; особенно между духовенствомъ и податными классами трудно было провести рѣзкую границу; самое броженіе народа не кончилось; еще не далеко было то время, когда онъ толпами бѣжалъ изъ предѣловъ Россіи, или бродилъ съ мѣста на мѣсто, думая удраться отъ преслѣдованія безпощадной администраціи. Нѣкоторымъ, при спросѣ объ ихъ званіи, сказывались Полянами, Малороссіи нами, окрестившими Магометанами которыхъ не писали въ недружелюбный окладъ, непоминаніи родства, церковниками, безземельными однодворцами. Многіе, послѣ прежней ревизіи, поступили къ духовному званію, имѣя однако дѣтей, рожденныхъ въ прежнемъ ихъ состояніи; далѣе, законъ не опредѣлилъ даже отношенія женъ и дѣтей крестьянъ, отданныхъ въ рекруты. Разрѣшить всѣ эти недоумѣнія, подчинить разбѣжавшійся и разогнанный народъ переписи, найти каждому званію свое мѣсто, было задачею сената. Какъ онъ исполнилъ эту задачу, видно уже изъ того, что чрезъ двадцать лѣтъ, въ царствованіе Екатерины II возможно уже было производить ревизію, не прибѣгая ни къ какимъ крутымъ мѣрамъ. Екатерина, съ нѣкоторою ироніей, рассказываетъ ¹⁾ какъ сенатъ въ ея присутствіи разсуждалъ о предстоящей ревизіи, какъ онъ говорилъ о необходимости командъ при ревизорахъ и о большихъ для этого издержкахъ и т. д. Императрица справедливо замѣтила что врядъ ли нужны такія суровыя мѣры и предложила такой способъ ревизіи, какой употребляли во все время ея царствованія и послѣ нея. Но если эта мѣра удалась, если прописныхъ душъ, которыхъ такъ боялся правдивый старикъ Шаховской, не оказывалось, то нѣтъ сомнѣнія, что успѣхъ этотъ былъ подготовленъ неутомимою дѣятельностію сената въ царствованіе Елисаветы Петровны ²⁾.

Въ числѣ государственныхъ регалій, съ давняго времени обращала на себя вниманіе сначала Московскаго, а послѣ и Петербургскаго правительства, соляная промышленность. Дѣйстви-

¹⁾ Ср. Русскій Архивъ 1865 г. 2 изд. разсказы Екатерины II о первомъ времени ея царствованія.

²⁾ Относительно ревизіи при Елисаветѣ Петровнѣ ср. П. С. З. № 8619, 8611, 8635, 8636, 8684, 8925, 8927, 8931, 8957, 8966, 8969, 8970, 8974, 8973, 8981, 8984, 9000, 9001, 9002, 9003, 9008, 9010, 9011, 9012, 9015, 9019, 9021, 9059, 9061, 9088, 9116 и т. д. Вѣсть съ ревизіею и при ревизіи возбудилась любопытный вопросъ о бѣглыхъ № 9134, 9136, 9137, 9145, 9146 и т. д.

тельно, это былъ одинъ изъ важнѣйшихъ источниковъ дохода, что доказывается постоянными заботами правительства объ этомъ предметѣ. Сначала, для облегченія народа, сенатъ запретилъ вывѣшать цѣну на соль и подтверждалъ о допущеніи къ покупкѣ ея всѣхъ безъ различія, съ запрещеніемъ перекупа. За тѣмъ предписанія о безостановочной продажѣ соли постоянно подтверждались. Въѣствъ съ этимъ сенатъ заботился о размноженіи соляныхъ заводовъ и успѣшномъ добываніи соли въ мѣстахъ ея находженія. Соляные комиссарства учреждались во всѣхъ главнѣйшихъ пунктахъ. Въ Саратовѣ важность промысла была такъ велика, что сенатъ, для предупрежденія столкновеній начальника солянаго комиссарства съ воеводою, счелъ нужнымъ соединить должность воеводы съ должностью солянаго комиссара, которая и была поручена полковнику Чемадурову, а для воеводы герольдіи приказано найти другое мѣсто. Для Сибири сенатъ также учредилъ особое комиссарство, которому далъ особыя правила о заготовленіи соли. Иногда же, смотря по мѣстнымъ обстоятельствамъ, комиссарства упразднялись, какъ это случилось въ Астрахани, гдѣ обязанности бывшаго комиссарства были возложены на губернскую канцелярію и магистратъ. Подобныя мѣры, конечно, были возможны только потому, что сенату были одинаково подчинены всѣ вѣдомства. Въ настоящее время, каждое вѣдомство, какъ бы не были ничтожны его занятія въ извѣстной мѣстности, требуетъ непременно отдѣльныхъ служителей и особаго управленія. Въѣствъ съ этимъ сенатъ постоянно думаетъ объ облегченіи народнаго бремени; такъ, въ 1751 году, онъ издалъ указъ о зачетѣ прибыльныхъ денегъ отъ казенной продажи соли въ подушный сборъ. Иногда случалось, что сенатъ уменьшалъ налоги вслѣдствіе удачнаго торга солью, что во всякомъ случаѣ доказываетъ его обширныя права. Такъ, въ 1754 г., по сенатскому указу подушный окладъ былъ уменьшенъ на 6 коп. съ души, по тому случаю, что доходъ казны увеличился отъ уменьшенія тайнаго провоза соли (№ 10,260). Въ такомъ же отношеніи стоялъ сенатъ и по отношенію къ другимъ регаліямъ. Замѣчательно, что онъ тогда повсемѣстно старался ввести откупную систему, впоследствии такъ справедливо осужденную Екатериною. Сенатъ по своему усмотрѣнію распоряжается отдачею на откупъ разныхъ сборовъ; иногда откупщиками являются отдѣльныя лица, иногда магистраты и города. Камеръ-коллегія часто получа-

еть подтвержденія слѣдить за продажей вина и заботиться о пресѣченіи корчемства. Во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ по этому предмету сенатъ руководствуется исключительно прагматическими соображеніями ¹⁾).

Бывали случаи, когда сенатъ прибѣгалъ къ мѣрамъ почти безграничной диктатуры. Въ 1755 году онъ запретилъ винокуреніе во всей Ингермаландіи и С.-Петербуржской губерніи, подъ тѣмъ предлогомъ, что отъ этаго промысла происходитъ опустошеніе лѣсовъ, которые сенатъ обязанъ охранять. Подобное же распоряженіе было сдѣлано во всей почти имперіи по случаю голода, когда клѣбъ нуженъ былъ для пропитанія. Въ томъ же году поставка вина была отдана на откупъ двумъ купцамъ. Черезъ нѣсколько времени С.-Петербургскіе питейные и прочіе сборы были отданы съ 1750 г. на откупъ впередъ на 7 лѣтъ. Наконецъ, въ 1761 году, всѣ сборы велѣно отдать на содержаніе тѣмъ магистратамъ и ратушамъ, кои пришлютъ въ срокъ требованія, а на которые не будетъ требованій, велѣно отдавать на откупъ ²⁾). Независимо отъ этаго сенатъ по своему усмотрѣнію объявлялъ извѣстные промыслы регаліями и бралъ ихъ въ казенное управленіе. Такъ было поступлено со смолянымъ и льнянымъ торгомъ ³⁾). Не менѣе занималъ Сенатъ и вопросъ о фабрикахъ и заводахъ. Отъ самыхъ

¹⁾ Такъ въ 1746 году таможенные, кабацкіе, портовые и таможенные сборы, кромѣ табачнаго, были отданы на откупъ въ городахъ Вьлгородской губерніи, при чемъ въ этихъ городахъ учреждены были конторы для завѣдыванія корчменными дѣлами и замѣщены отставными офицерами. Въ 1759 г. въ Астраханской губерніи всѣ казенные ахтубенскіе заводы были отданы въ *отчюе* содержаніе купцу Кобякову. Въ томъ же году кабацкіе и пивные сборы были сданы въ Псковской губерніи на откупъ частнымъ лицамъ, а въ Тобольскѣ таможенные кабацкіе и канцелярскіе сборы были отданы во *вседашнее* содержаніе магистратамъ тѣхъ же городовъ. Иногда сенатъ по видимому отступалъ отъ первоначальной строгости; такъ, въ 1751 году, онъ разрѣшалъ всякаго званія людямъ варить у себя въ домахъ пиво и медъ, а черезъ три года по его же указу велѣно допускать къ подряду на поставку вина однихъ помѣщиковъ, при чемъ другимъ лицамъ вовсе запрещено курить вино. Въ 1755 году сенатъ велѣлъ продать въ частныя руки всѣ казенные низовые винокуренные заводы.

²⁾ Относительно соли, вина и проч. сборовъ, ср. П. С. З. № 8607, 8767, 8870, 8907, 9067, 9118, 9117, 9203, 9216, 9310, 9597, 9354, 9640, 6697, 9734, 9735, 9736, 9738, 9741, 9746, 9799, 9802, 10261, 10351, 10799, 11378, 11184 и т. д.

³⁾ П. С. З. № 8189, 10734,

частныхъ вопросовъ, какъ напр., о мѣрѣ холста и достоинствѣ бархату ¹⁾ и сукна, онъ переходитъ къ такимъ промысламъ частнымъ и казеннымъ, отъ которыхъ зависитъ благосостояніе всего государства. И здѣсь сенатъ держался такого порядка, какой мы видѣли по отношенію къ винному и соляному дѣлу. Заводы отдаются частнымъ лицамъ. Вообще сенатъ оставался вѣренъ взгляду Петра, что промышленность, равно какъ и промышленный классъ существуютъ для государства и на столько, на сколько это нужно для его пользы. На этомъ основаніи сенатъ иногда усиленно поощрялъ, иногда стѣснялъ дѣятельныя отрасли мануфактуръ и промышленности, смотря потому, чего требовали выгоды государства. Вообще было постановлено правиломъ и сенатъ подтверждаетъ это нѣсколько разъ, чтобы ни одна фабрика не отрывалась безъ дозволенія мануфактуръ-коллегіи. Привилегіи давалъ самъ сенатъ. Такія привилегіи получили наприм., на 30 лѣтъ, профессоръ Ломоносовъ на заведеніе фабрики для дѣланія разноцвѣтныхъ стеколъ, бисеру, стеклярусу и другихъ голантерейныхъ вещей и многіе другія ²⁾. Подобно тому какъ въ отношеніи виннаго и другихъ промысловъ, сенатъ держался откупной системы, такъ здѣсь старался онъ поощрять частную дѣятельность. Въ 1753 году сенатъ дозволилъ заводить и размножать заводы въ Оренбургской губерніи однимъ только частнымъ людямъ, съ тѣмъ чтобы бергъ-коллегія сосредоточивала въ себѣ только сборы, поступающіе съ этихъ заводовъ, при чемъ она обязана была доносить сенату ежегодно о количествѣ этаго сбора. Затѣмъ, въ вѣдомство бергъ-коллегіи отданы всѣ заводы, на которыхъ работа производилась изъ собственной мѣды заводчиковъ, а не изъ покупной. Въ слѣдующемъ году сенатъ дозволилъ всякому лицу отыскивать въ Сибири руду, краски и строить заводы по сношенію съ мѣстнымъ горнымъ начальствомъ, не только на казенныхъ владѣніяхъ, но и на земляхъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ. При большомъ недостаткѣ золота и серебра въ государ-

¹⁾ П. С. З. № 8826, 8895, 9168.

²⁾ Читатель, конечно, пойметъ, что великій нашъ ученый взялъ привилегію не для бисеру. Дѣло въ томъ, что онъ рѣшился завести въ Россіи мозаичную работу, которой самъ выучился по картинѣ, найденной имъ у Шувалова. Но какъ мозаика не вошла въ роспись промышленныхъ дѣлъ, то ему пришлось брать привилегію на дѣланіе «разной галацтерей».

ствѣ, сенатъ нашёлъ однако возможнымъ предписать монетной канцеляріи отпускать золото и серебро фабрикантамъ по ихъ требованію за установленную цѣну. Сенатъ въ тоже время заботился о распространеніи и улучшеніи заводской дѣятельности. Такъ главному судѣ монетной канцеляріи, Шаттеру, велѣно заботиться о распространеніи имѣющихся въ Сибири нерчинскихъ и другихъ серебряныхъ заводовъ. Черезъ нѣсколько времени предписано заводить стальные и желѣзные фабрики по примѣру находящихся въ Штиріи. За то онъ не церемонился съ этою частною промышленностію, которую онъ такъ поощрялъ, когда интересы государства требовали, по его мнѣнію, противоположныхъ мѣръ. При недостаткѣ мѣди, сенатъ приказалъ взять у частныхъ заводчиковъ половину приготовленной ими мѣди для дѣланія новыхъ копѣекъ¹⁾. А въ 1754 г., подѣ предлогомъ сохраненія лѣсовъ, онъ приказалъ уничтожить всѣ хрустальные, стеклянные и желѣзные заводы, отстоящіе отъ Москвы менѣе чѣмъ въ 200 верстномъ разстояніи, и впредь дозволено заводить ихъ не ближе этой же дистанціи. То же самое въ 1759 г. было сдѣлано для Петербурга.

Съ этаго времени начинаются заботы и о внѣшней торговлѣ, о которой не было слышно въ предыдущее царствованіе. Попеченіе объ этомъ важномъ предметѣ вполне предоставлено камеръ-коллегіи, подѣ верховнымъ надзоромъ сената. Последнему принадлежали важнѣйшія акты, касавшіеся этого предмета. Къ сожалѣнію нельзя сказать чтобы мѣры эти всегда имѣли въ виду поощренія торговли. Любимцы часто пользовались своимъ вліяніемъ на сенатъ для полученія самыхъ обременительныхъ для купечества монополій. Въ отношеніи къ тому, что въ настоящее время извѣстно подѣ именемъ свободы торговли, сенатъ, кажется, оставался совершенно равнодушнымъ. Его практической смыслъ указывалъ ему другія мѣры для поощренія національнаго труда, по этому большая часть его указовъ запретительнаго характера. Съ самаго начала встрѣчается уже воспрещеніе ввоза въ Россію китайскихъ и подобныхъ имъ индійскихъ товаровъ изъ европейскихъ государствъ какъ моремъ, такъ и сухимъ путемъ²⁾.

¹⁾ Объ этихъ и другихъ подобныхъ фактахъ относительно мануфактуръ и заводской промышленности ср. П. С. З. № 8921, 9864, 9889, 9954, 9960, 10151, 10157, 10126, 10131, 10312, 10534, 10622, 10730, 10761, 10152, 10499, 10285, 10904, 11103, 11285, 11379 и т. д.

²⁾ Мѣра эта, конечно, объясняется желаніемъ поддержать нашу торговлю

Если ввозъ подвергается нѣкоторому стѣсненію, то не менѣе бывалъ стѣсненъ и вывозъ; иногда сенатъ считалъ нужнымъ задерживать въ Россіи нѣкоторые предметы отпуска. Сначала было запрещено, а послѣ дозволено отпускать хлѣбъ изъ Россіи, съ платежемъ пошлыны. Тоже самое было сдѣлано и по торговлѣ полотномъ, селитрою, скотомъ. Одно время большая часть издѣлій русскихъ фабрикъ, отпускаемыхъ за границу были обложены пошлынами. Мѣдь вовсе было запрещено отпускать за границу. Отпускъ чугуна былъ дозволенъ подъ условіемъ пошлыны. Къ этому же времени относится и начало торговыхъ, компаній, получившихъ отъ сената разрѣшенія основать свою торговлю на извѣстномъ мѣстѣ, иногда съ привиллегією. Такъ, въ 1757 г., московскому купцу Хосташову и его товарищамъ была дана привиллегія на заграничную торговлю, при чемъ товарищество было названо Россійскою, въ Константинополь торгующею компанією. Но еще замѣчательнѣе другая компанія, основанная для торговли съ Персією; она снабжена большимъ уставомъ и представляетъ едва ли не первый примѣръ к^о на акціяхъ, въ малыхъ размѣрахъ предшествовавшій знаменитой американской торговой компаніи.

Значительное стѣсненіе представляли, впрочемъ, для иностранной торговли монополіи, которыхъ добивались разные вельможи иногда чрезъ сенатъ, и иногда помимо его. Графъ Шуваловъ получилъ привиллегію для своей бѣломорской компаніи съ платежомъ 5 коп., пошлыны, потомъ ему отданъ тюлений промыселъ въ Астрахани и на Каспійскомъ морѣ и, наконецъ, ему дозволено пользоваться въ теченіи 20 лѣтъ отпускомъ лѣса изъ архангель-

съ Востокомъ, на которую сенатъ обращалъ большое вниманіе. Чрезъ нѣсколько времени, съ тою же цѣлю, сенатъ издалъ правила о принятіи въ Астрахани персидскихъ купцовъ для торговыхъ промысловъ, о производствѣ суда надъ Армянами и Индейцами, живущими въ Астрахани, по прежнимъ ихъ законамъ, причемъ имъ дозволено заводить фабрики и отправлять богослуженіе безпрепятственно. Часто издавалъ онъ запрещенія ввозить иностранные товары; Въ 1758 г. онъ дозволилъ привозить въ Европейскіе шелковые товары только къ одному С.-Петербуржскому порту, гдѣ ихъ должна была вѣйствовать компанія, у которой были на откупъ все таможенные сборы. Исключеніе было сдѣлано только въ пользу Риги и Ревеля. Было также запрещено привозить берлинскую лазурь въ томъ случаѣ, если окажется, что выдѣлываемая въ Россіи лучше иностранной. Во все запрещено ввозить нѣмецкія мишуры, позументы, сѣтки и ленты

окаго порта. Графъ Воронцовъ получилъ привилегію на торговлю на Каспійскомъ морѣ ¹⁾).

Сенатъ подтвердилъ силу вексельнаго устава, заботился объ учрежденіи таможенъ и правильности собиранія таможенныхъ сборовъ какъ на пограничныхъ, такъ и на внутреннихъ заставахъ ²⁾. Въ тоже время, самое попеченіе о купечествѣ было возложено на сенатъ. Это видно изъ исторіи нашего перваго коммерческаго банка, который вмѣстѣ съ дворянскимъ банкомъ находился въ его управленіи. Онъ старался доставить лицамъ, занимавшимъ деньги въ этомъ банкѣ всевозможныя облегченія. Такъ, между прочимъ, онъ разрѣшилъ выдавать деньги на годовой срокъ, хотя банковый уставъ воспрещалъ занимать болѣе чемъ на полгода. Но сенатъ ссылается здѣсь на свое обширное полномочіе, данное ему при учрежденіи банковъ дѣлать то, «что сверхъ прописаннаго въ уставѣ оказываться будетъ къ лучшему учрежденію дѣлъ.» Здѣсь встаетъ замѣтить, что уставы банковъ выработаны въ сенатѣ и представлены въ формѣ доклада Императрицѣ, при чемъ ему представлено право «что сверхъ изъясненнаго въ томъ именно Е. И. В.

¹⁾ Перечислять здѣсь всѣ эти монополіи, стѣснявшія правильное развитіе торговли конечно нѣтъ надобности. Мы обратимъ только вниманіе на одинъ документъ, уцѣлѣвшій отъ того времени, который лучше всего можетъ обрисовать отношеніе вельможъ къ торговлѣ. Въ 1757 году извѣстный графъ Воронцовъ писалъ къ И. И. Шувалову слѣдующее письмо: «заклочительное мое состояніе, которое я отъ долговъ имѣю, вашему п-ству совершенно извѣстно; ежели вы, по милости своей, не испросите по прошенію моему отъ Е. И. В. позволенія о выпускѣ до 300 т. четвертей хлѣба, мнѣ никогда изъ горестнаго состоянія вытти не можно; я слышу, что отъ сената уже нѣкоторымъ купцамъ дозволено отсюда хлѣбъ выпустить (это было во время запрещенія отпускать хлѣбъ за границу по случаю голода) не лучше ли бы было чтобы я сею милостію пожалованъ былъ? На сихъ дняхъ минетъ срокъ по векселю заплатить барону Вольфу 25-ть руб... За тѣмъ графъ продолжаетъ письмо на французскомъ языкѣ, прося Шувалова упросить императрицу и обѣщая ему за это половину барышей!.. Рус. Архив. 1864 г., стр. 347.) Относительно иностранной торговли и таможенъ ср. П. С. З. 8.828, 8.919, 9.064, 9.205, 9.331, 9.346, 8.828, 8.896, 8.991, 9.506, 9.628, 9.655, 9.659, 9.675, 9.701, 9.694, 9.751, 9.762, 9.880, 9.962, 10.169, 10.221, 10.205, 10.281, 10.357, 10.379, 10.504, 10.803, 10.848, 10.869, 11.249, 11.310, 10.335, 10.395, 10.511, 10.205 и т. д.

²⁾ Исторія внутреннихъ таможенъ въ теченіи этого времени не лишена интересу ср. №№ 8.791, 9.356, 9.377, 9.116, 9.457, 9.557, 9.613, 9.680, 10.178, 10.179, 10.182, 10.386, 10.405, 10.437, и т. д.

указъ по теченію тѣхъ банковъ оказываться будетъ къ лучшему учрежденію, и въ тоже время съ пользою казенною и дворянства, сенатъ исполнять долженъ.» Подобно всей Россіи и банковое дѣло было приказано сенату ¹⁾. Онъ такъ широко пользовался правомъ покровительства торговлѣ, что иногда давалъ предписанія, могущія имѣть вліяніе на виѣшнія отношенія... Дважды коллегія иностранныхъ дѣлъ донесла сенату, что въ Польшѣ причинили обиды Рижскимъ гражданамъ; сенатъ немедленно предписалъ арестовать привозимые въ Ригу изъ Польши товары, впредь до удовлетворенія обиженныхъ.

Въ числѣ вопросовъ государственнаго управленія не послѣднее мѣсто занимали инородческія племена, вошедшія или входившія въ то время въ подданство Россіи. Дѣла ихъ внутренняго управленія и религіозной администраціи принадлежали вполнѣ сенату; хотя многія изъ этихъ племенъ находились еще въ управленіи иностранной коллегіи, но высшій надзоръ и общее направленіе администраціи безъ сомнѣнія принадлежалъ сенату. Въ отношеніи ихъ нельзя не удивляться высокому практическому смыслу, руководившему дѣятельностію сената. Возможно полная вѣротерпимость, не какъ отвлеченный либеральный принципъ, но какъ насущная потребность государственной и экономической жизни страны, была его неизмѣннымъ правиломъ. Къ сожалѣнію его стремленія не всегда находили себѣ поддержку въ Императрицѣ, Это можно видѣть напр. на извѣстномъ вопросѣ о Евреяхъ, которыхъ Императрица желала изгнать изъ предѣловъ Россіи. Сенатъ представилъ свой докладъ, гдѣ съ большою основательностію изложилъ значеніе Евреевъ, какъ полезнаго промышленнаго класса и выставилъ всѣ невыгоды, какія можетъ повлечь за собою его вѣдальное изгнаніе; на это Императрица отвѣчала своею короткою резолюціею: «отъ враговъ Христовыхъ не желаю интересной прибыли.» Причина этой неудачи заключалась конечно въ исключительномъ взглядѣ на Евреевъ не только русскаго, но и другихъ Европейскихъ правительствъ. Въ отношеніи къ другимъ инородцамъ сенатъ не встрѣчалъ такихъ препятствій и, благодаря его благоразумной политикѣ, въ средѣ этихъ племенъ было положено прочное основаніе русскому вла-

¹⁾ О банкахъ ср. П. С. З. №№ 10.259, 10.265, 10.271, 10.280, 10.347, 10.501, 10.671, 10.784, 10.973, 11.095, 11.105, 11.259, и т. д.

дычеству. Постоянно заботился онъ чтобы ихъ интересы не были затронуты ¹⁾).

Отдаленный Востокъ былъ гораздо болѣе доступенъ его вліянію, чѣмъ отношеніи къ западнымъ державамъ; все вниманіе правительства уходило на эти сношенія съ продолжительными дипломатическими интригами и войнами. Напротивъ Востокъ какъ будто составлялъ часть внутренняго управленія и коллегія иностранныхъ дѣлъ ограничивалась рапортами по этому предмету. Такъ, въ 1760 г. напр., по ея доношенію были предписано Сибирскому губернатору Соймонову выстроить нѣсколько крѣпостей и занять новыя мѣста по границамъ, заселивъ ихъ русскими людьми. Инородцы какъ будто совершенно оставлены на попеченіе сената, равно какъ и отдаленныя страны нашего отечества. Онъ заботился о переписи ясачныхъ народовъ Сибирской губерніи, принимаетъ мѣры къ распространенію хлѣбопашества въ Камчаткѣ, для отвращенія недостатка въ провіантѣ на содержаніе тамошнихъ военныхъ командъ. Еще важнѣйшія вопросы были представляемы сенату и еще обширнѣйшее поле для его дѣятельности открылось ему съ того времени, когда рѣчь зашла о заселеніи Новороссійскаго края. Царствованіе Елисаветы произвело на подданныхъ и иностранцевъ совершенно другое дѣйствіе, чѣмъ господство Вирона. Иностранцы толпами начали заселять вольныя степи Новороссіи, а бѣглецы оставлять края, пріютившія ихъ во время печальнаго времени. Сенатъ дѣятельно занимается раздачею земель выходцамъ изъ Сербіи, Валахіи, Молдавіи, и въ то же время дѣлаетъ распоряженіе о принятіи на поселеніе и вѣчное

¹⁾ Такъ напр., когда у Казанскихъ слободскихъ Татаръ была отнята часть земли изъ пожалованныхъ имъ дачъ, Сенатъ поспѣшилъ надѣлать ихъ такимъ же количествомъ земли изъ пустопорожнихъ монастырскихъ земель. Въ виду притѣсеній, дѣлаемыхъ Татарамъ мѣстнымъ начальствомъ, сенатъ отдалъ ихъ въ распоряженіе по суднымъ и прочимъ дѣламъ, одной только Казанской губернской канцеляріи. Въ Сибири онъ предписываетъ заботиться объ искорененіи господствующаго въ тѣхъ мѣстахъ суевѣрія о добровольномъ самоожиганіи. Въ 1754 г., сенатъ своею властію отмѣнилъ сборъ ясака съ Башкирцевъ, Мещеряковъ и Татаръ, между ними живущихъ, а вмѣсто того велѣлъ продавать имъ изъ казны соль. Въ 1759 г., онъ разрѣшилъ строить мечети въ татарскихъ деревняхъ, слѣдовательно снялъ запрещеніе, существовавшее прежде; освободилъ татаръ Оренбургской губерніи, содержавшихъ почту, отъ платежа рублеваго сбора, положеннаго на нихъ сверхъ подушнаго оклада. и т. д.

подданство добровольно приходящихъ народовъ изъ турецкой и другихъ державъ ¹⁾). Наконецъ по предложенію генераль-прокурора Сенатъ дозволилъ приобрѣтать деревни тѣмъ иноземцамъ, которые обяжутся на вѣчное подданство Россіи; точно также разрѣшено имъ сенатомъ же, получать по наслѣдству недвижимыя имущества, по принесеніи присяги на вѣрность Россіи.

Въ числѣ областей, управленіе которыми сенатъ раздѣлялъ съ коллегіею иностранныхъ дѣлъ, Малороссія занимаетъ, конечно, самое видное мѣсто ²⁾). При возстановленіи власти сената, Малороссія была отдана въ его вѣденіе. Рекетмейстеру дано отъ него предписаніе принимать, для доклада сенату, поступающія отъ Малороссіянъ жалобы, на генеральную войсковую и министерскую канцеляріи и въ теченіе пяти лѣтъ область эта оставалась подъ его непосредственнымъ управленіемъ. Въ 1747 г. Императрица, по прошенію Малороссіянъ, рѣшилась возстановить въ Малороссіи Гетманское управленіе съ прежними правами и обязанностями;—общаніе это было исполнено только чрезъ два года, когда коллегіи иностранныхъ дѣлъ былъ данъ указъ объ отправленіи туда Гендрикова, для выбора гетмана, причемъ иностранной коллегіи поручено по прежнему завѣдывать Малороссіею по всѣмъ дѣламъ. Конечно сенатъ на нѣкоторое время былъ отстраненъ отъ этаго управленія, хотя отъ времени до времени встрѣчаются его указы, какъ напр. приказаніе объ отпускѣ запорожскому войску ежегодно денежнаго и хлѣбнаго жалованья, также пороку и свинцу, состоявшійся по донесенію Иностранной коллегіи, или указъ о неукрѣпленіи Малороссіянъ въ холопство. Малороссійскій народъ былъ освобожденъ имъ отъ внутреннихъ сборовъ; на войсковую казну велѣно отпускать изъ общей государственной казны извѣстную сумму денегъ. Впрочемъ Малороссія

¹⁾ Любопытный вопросъ объ отношеніяхъ сената и русскаго правительства къ инородцамъ и выходцамъ составляетъ еще нетронутый предметъ изслѣдованія, ожидающій еще матеріаловъ и изслѣдователей. Нѣкоторые факты можно найти въ П. С. З. № 8875, 8929, 8978, 9014, 9090, 9174, 9175, 9210, 9227, 9230, 9255, 9291, 9316, 9406, 9600, 9603, 9791, 9814, 9904, 9966, 9967, 9976, 10005, 10006, 10037, 10138, 10173, 10198, 10270, 10491, 10767, 10991, 11058, 11186, 11191, 11193, 11265 и т. д. относительно бѣглыхъ си, № 10619, 10139, 11265.

²⁾ Ср. П. С. З. № 8798, 9285, 9400, 9676, 9886, 9125, 10386, 10498, 10577, 10616, 10905, 10997, 11000.

не долго оставалась подъ управленіемъ иностранной коллегіи. Гетманъ Разумовскій, одинъ изъ любимцевъ Императрицы, почиталъ для себя униженнымъ имѣть дѣло съ подчиненною коллегіею, а не съ верховнымъ учрежденіемъ Имперіи. Такъ, по крайней мѣрѣ, объясняетъ Императрица передачу Малороссіи вновь въ вѣдомство сената. «Всеподаннѣйше просилъ насъ Малороссійскій гетманъ графъ Разумовскій, чтобы Малороссійскія дѣла были перенесены изъ коллегіи иностранныхъ дѣлъ въ сенатъ нашъ.... Сверхъ сего Высочайшее наше соизволеніе есть чтобъ оный гетманъ по примѣру прежнихъ гетмановъ вѣдомъ былъ по его Малороссійскимъ дѣламъ въ такомъ правительствѣ, которое главнымъ всего государства нашего почитается.» Говоря о Малороссійскихъ дѣлахъ, встаетъ привести одинъ примѣръ, изъ гражданской практики сената въ этой области, примѣръ доказывающій какимъ широкимъ правомъ толкованія законовъ пользовался сенатъ того времени. Въ концѣ 50 годовъ XVIII столѣтія зашелъ вопросъ о правѣ наслѣдованія въ Малороссіи по поводу семейства Капнистовъ. Мѣстные суды рѣшили, конечно, что наслѣдство должно быть раздѣлено на основаніи литовскаго статута, дѣйствовавшаго тогда въ Малороссіи. Но сенатъ, куда дѣло поступало на разсмотрѣніе, рѣшилъ въ пользу великороссійскаго права, такъ какъ Капнисты были выходцы, а не природные Малороссіяне, слѣдовательно должны были подчиняться общимъ законамъ имперіи. По этому поводу и изданъ былъ сенатскій указъ о раздѣлѣ недвижимаго имѣнія, состоящаго въ Малороссіи, между наслѣдниками изъ Великороссіянъ, не по малороссійскимъ правамъ, а по великорусскимъ законамъ.

Вліяніе г. прокурора распространилось отчасти и на доклады св. синода; при назначеніи кн. Шаховскаго оберъ-прокуроромъ синода, ему велѣно было подносить доклады Императрицѣ чрезъ генераль-прокурора ¹⁾). Въ теченіи почти всего царствованія, сенатъ вмѣстѣ съ синодомъ занимается важнѣйшими вопросами, касательно духовной администраціи. Неговоря уже о томъ, что монастырскія

¹⁾ Жизнь кн. Шаховскаго соч. Радищева стр. 53 и слѣд. также стр. 59, «когда кн. Шаховской былъ назначенъ оберъ-прокуроромъ синода, онъ былъ представленъ государынѣ своимъ начальникомъ генераль-прокуроромъ стр. 63; чрезъ нѣсколько дней, онъ донесъ генераль-прокурору о найденномъ имъ въ синодѣ и просилъ инструкціи.» Доклады чрезъ генераль-прокурора шли до самаго назначенія Львова оберъ-прокуроромъ.

имущества, не смотря на уничтоженіе въ 1744 г. коллегіи экономіи находились въ распоряженіи сената, самое распредѣленіе и замѣщеніе духовныхъ особъ часто совершалось съ его вѣдома. Такъ, въ 1745 г., мы встрѣчаемъ указъ объ укомплектованіи церквей священно и церковно-служителями изъ числа дѣйствительно служащихъ и не служащихъ церковниковъ и дѣтей ихъ, о порученіи духовныхъ дѣлъ въ Славяно-Сербіи Бѣлогородскому архіерею, о запрещеніи строить лишнія церкви сверхъ указныхъ приходоу, о росписаніи священно- и церковно-служителей и ихъ дѣтей къ церквамъ въ указное число, о доставленіи счетовъ въ ревизионную коллегію на указные сроки изъ синода и изъ всѣхъ епархій и монастырей, о назначеніи жалованья церковно-служителямъ находящимся при миссіяхъ, о порядкѣ перемѣщенія церковно-служителей и ихъ дѣтей изъ епархіи въ епархію, о назначеніи излишнихъ за распредѣленіемъ въ другія званія, по ихъ желанію. Онъ заботится, чтобы при архіереяхъ, монастыряхъ и церквахъ не было лишнихъ противъ штата священно и церковно-служителей, и приказываетъ распредѣлить этихъ лишнихъ и дѣтей ихъ въ другія вѣдомства и т. д. Но главнѣйшая дѣятельность сената относилась къ огражденію и расширенію интересовъ православія, путемъ пропаганды съ одной, и запретительныхъ мѣръ съ другой стороны. Сенатъ принимаетъ строгія мѣры къ отысканію учителей въ ереси, причемъ однако сдерживаетъ слишкомъ пылкихъ проповѣдниковъ—онъ рекомендуетъ духовнымъ лицамъ воздерживаться отъ неприличныхъ сану ихъ поступковъ при слѣдствіяхъ по дѣламъ раскола и употреблять для обращенія заблудшихъ, мечъ духовный, а не гражданскій. Лицамъ разныхъ исповѣданій, находящимся въ Россіи, строго запрещено превращать въ свой законъ русскихъ подданныхъ какого бы народа и званія они не были; даже магометанъ и идолопоклонниковъ запрещено крестить иначе, какъ въ догматахъ православной вѣры и обращать ихъ въ католичество или лютеранство. Слѣдовательно, дѣятельностью сената утверждалась въ предѣлахъ Имперіи, право исключительной пропаганды за нашу церковь. Обращающіеся въ православіе пользуются поощреніями правительства. Въ силу сенатскаго указа иноземцы, состоящіе въ военной службѣ, по принятіи православія награждаются слѣдующимъ чиномъ; Татары, Чуваши, Черемисы и Мордва, принявшіе греческое исповѣданіе уволены лично отъ податей и рекрутствъ, а вмѣсто ихъ общество

должны были поставлять другихъ рекрутъ и отбывать за нихъ повинности. Эта мѣра, установленная для Казанской губерніи, потомъ распространена на иновѣрцевъ и другихъ губерній, гдѣ Татаръ, принимавшихъ Св. крещеніе велѣно было не писать въ подушный окладъ. Правило это было расширено въ 1756 году, когда запрещено было взыскивать рекрутъ съ иновѣрцевъ за ново-крещенныхъ изъ ихъ селеній. Лицъ, переходившихъ въ другія исповѣданія изъ идолопоклонства, велѣно было увѣщаніями склонять къ принятію православія. Такъ было напр. въ Свіяжскѣ, гдѣ Чуваши обрѣзались по магометанскому закону. Вниманіе сената останавливалось и на болѣе частныхъ вопросахъ; его занимало напр. исправленіе церковныхъ книгъ. Онъ велѣлъ представлять вѣтхія церковныя книги для замѣна ихъ новыми, заботился о распространеніи вновь напечатанной, исправленной библіи; издавалъ правила о благочиніи въ церквахъ и старался исправить иконопись, не допуская до продажи не искусно написанныя иконы ¹⁾).

Военная администрація не осталась въ сторонѣ отъ его всеобъемлющей дѣятельности. Важнѣйшіе вопросы по военнымъ финансамъ, о штатахъ, объ отчетности, представлялись на его усмотрѣніе ²⁾).

Объ воинскія коллегіи были обязаны строгою отчетностію предъ сенатомъ въ денежныхъ суммахъ, находившихся въ ихъ распоряженіи; однажды, по случаю долгаго неприсыланія отчетовъ, сенатъ послалъ имъ грозный указъ, съ предписаніемъ представить эти отчеты, въ теченіи двухъ недѣль со дня полученія указа. По его распоряженію формируются новые полки. Онъ заботился объ

¹⁾ Ср. Относительно занятій сената по духовнымъ предметамъ. П. С. З. № 8507, 8762, 8763, 8786, 8792, 8890, 8914, 9198, 9249, 9251, 9334, 9343, 9372, 9379, 9598, 9631, 9722, 9947, 10277, 10337, 10342, 10923, 11085, 11277 и т. д.

²⁾ Напр. онъ издаетъ правила объ отпускѣ штабъ и оберъ-офицеровъ въ дома, по донесеніи фельдмаршала принца Гомбургскаго, предписываетъ опредѣлять къ инженерному дѣлу армейскихъ офицеровъ, обучавшихся въ кадетскихъ корпусахъ фортификаціи; опредѣляетъ, по доношенію военной коллегіи правила о бракованіи при приемѣ суковъ въ главномъ комиссариатѣ. Въ силу его указа военная и адмиралтейская коллегіи должны были представлять въ герольдмейскую желающихъ изъ военной службы опредѣляться въ статскую, чѣмъ уничтожено право этихъ двухъ коллегій удерживать въ своемъ исключительномъ распоряженіи большую часть служилаго сословія.

образованіи молодежи, приготовляющейся къ военной службѣ; по предложенію генераль-прокурора изданъ былъ указъ, чтобы недоросли размѣщались уравнительно въ морской и сухопутный кадетскіе корпуса, такъ чтобы ни то, ни другое вѣдомство не терпѣло недостатка въ образованныхъ офицерахъ. Укомплектованіе полковъ и наборы вполне находятся въ его распоряженіи, равно какъ надзоръ за солдатскими дѣтьми. Въ 1758 г. сенатъ запретилъ опредѣлять солдатскихъ дѣтей мимо учрежденныхъ школъ въ другія мѣста, при чемъ военная коллегія обязана была доставлять ему ежегодные рапорты о числѣ такихъ дѣтей, обучающихся въ школахъ. Черезъ нѣсколько времени въ школы эти велѣно опредѣлять солдатскихъ дѣтей моложе 7 лѣтъ, не имѣющихъ отцовъ и коихъ матери прокормить не могутъ; о состояніи этихъ школъ велѣно рапортовать сенату. При наборѣ, сенатъ предписалъ подавать себѣ изъ губерній, провинцій и военной коллегіи еженедѣльные рапорты, по составленной имъ формѣ, о сборѣ рекрутъ и сдать въ команды. Иногда сенатъ собственною властію освобождалъ отъ рекрутства, замѣняя личную повинность денежною. Строго смотрѣлъ сенатъ за неотлучкою офицеровъ изъ ихъ полковъ безъ надобности и законныхъ причинъ. Въ 1758 г. всѣ отпущенные въ отпускъ офицеры обязаны были явиться къ новому году въ сенатъ, подѣ страхомъ разжалованія въ солдаты и конфискаціи деревень; въ слѣдующемъ году онъ предписалъ осматривать отзывающихся болѣзнями офицеровъ воеводамъ и ихъ товарищамъ. Солдатъ, по мнѣнію начальства негодныхъ къ службѣ, велѣно представлять на смотръ въ сенатъ. Обмундированіе, и продовольствіе арміи находились подѣ его руководствомъ, такъ что генераль-кригсъ-коммисары, кажется, имѣютъ дѣло больше съ нимъ, чѣмъ съ военною коллегіею; точно тоже слѣдуетъ замѣтить и объ вооруженіи арміи. Образцы оружія обыкновенно присылались въ сенатъ, который уже распоряжался о сдѣланіи оружія по этому образцу для всей арміи. Средства государства къ оборонѣ вообще обращали на себя вниманіе сената; въ 1757 году, по предложенію сенатора графа Шувалова, предписаносоставить комиссію для разсмотрѣнія полженія Россійскихъ крѣпостей. Общій бюджетъ арміи составлялся въ сенатѣ, который, по представленію воинской коллегіи, распредѣлялъ сумму на военные расходы. Наконецъ чины по прежнему сказывались въ сенатѣ; только при Императорѣ Петрѣ III, сенатскій указъ предоставилъ право ге-

вераль селдмаршаламъ производить до полковника во время походовъ, въ Македонскомъ, Болгарскомъ и другихъ гусарскихъ полкахъ. Пользуясь такою властію, сенать умѣлъ подчинить военный элементъ гражданской власти тамъ, гдѣ этаго требовали пользы администраціи. Такъ, между прочимъ, вредное разьединеніе военной и гражданской власти въ областяхъ было уничтожено подчиненіемъ гарнизоновъ во всѣхъ губерніяхъ губернаторамъ ¹⁾.

Рядомъ съ этими заботами объ общемъ государственномъ управленіи, съ этими ежедневными, такъ сказать, вопросами, сенать умѣлъ понимать новыя потребности развивавшагося государства и спѣшилъ имъ удовлетворить тѣми средствами, какія имѣлись у него подъ руками. Каждый новый вопросъ въ управленіи вызывалъ его указъ о составленіи комиссіи для этаго дѣла. Такъ для разсмотренія запутаннаго дѣла объ однодворцахъ учреждена имъ особая комиссія снабженная подробною инструкціею ²⁾. Онъ недумалъ объ общегосударственныхъ преобразованіяхъ; строгій практикъ, онъ по частямъ удовлетворялъ возникавшія потребности, и изъ этихъ частныхъ его усилій, отдѣльныхъ мѣръ, создавалась впослѣдствіи систематическая дѣятельность, носившая уже извѣстный, опредѣленный характеръ. Къ такимъ мѣрамъ, принятымъ сенатомъ, относится и вопросъ о размежеваніи государства ³⁾. Кажется вопросъ о необходимости размежеванія возникъ прежде всего въ провинціи, гдѣ все русское управленіе и слѣдовательно, землевладѣніе было новостію, а потому и безпорядокъ чувствовался сильнѣе всего—именно въ Ингерманландіи.

Безпорядки были здѣсь такъ велики, что земли раздавались, брались, такъ что нельзя было добиться по какому праву извѣстная земля принадлежитъ владѣльцу. Сенать даже долженъ былъ издать указъ о запрещеніи раздавать земли въ Ингерманландіи безъ сенатскихъ указовъ. Съ самаго начала царствованія Елисаветы была учреждена канцелярія для размежеванія здѣсь земель

¹⁾ П. С. З. № 8858, 9072, 9126, 9324, 9369, 9447, 9467, 9618, 9693, 10058, 10629, 10539, 10547, 10727, 10730, 10809, 10897, 10898, 10901, 10923, 11347, 11354, 11415.

²⁾ № 10662.

³⁾ Конечно я приведу здѣсь лишь нѣсколько фактовъ относительно этаго предмета, но желающіе познакомиться съ нимъ ближе, могутъ съ большею пользою прочитать правосходную статью покойнаго Неволіна о размежеваніи Россіи, пом. въ VI т. его сочиненій.

и въ 1746 г. сенатъ утвердилъ представленныя ему докладныя пункты. Въ томъ же году состоялся сенатскій указъ объ отправленіи во всѣ губерніи и провинці нарочныхъ изъ отставныхъ штабъ и оберъ офицеровъ и при нихъ геодезистовъ съ кондукторами, для приведенія въ извѣстность и учиненія обстоятельной описи земель и угодій. Съ этаго времени сенатъ смотритъ уже на размежеваніе, какъ на общую государственную потребность, старается о размежеваніи всего государства, хотя приводитъ этотъ планъ въ исполненіе только по частямъ. Главная задача сената, какъ высшаго охранителя благосостоянія, было прежде всего оградить частныя интересы. На этомъ основаніи онъ не хотѣлъ лишить собственности даже тѣхъ, кто не имѣлъ права владѣть недвижимымъ имуществомъ, и дозволилъ имъ продавать ихъ до пріѣзда межевщиковъ въ тотъ округъ, гдѣ находилось ихъ имущество. Начавъ спеціальное межеваніе раньше генеральнаго, сенатъ уже этимъ доказалъ свою заботливость объ интересахъ частныхъ владѣльцевъ, но независимо отъ того онъ дозволилъ помѣщикамъ, обмежеваннымъ уже окружною межею, просить о полюбовномъ разводѣ какъ собственныхъ дачъ по крѣпостямъ, такъ и излишнихъ промѣрныхъ земель, со взиманіемъ за переходъ земли по 3 коп. за полторы десятины. Не остались безъ защиты и интересы лицъ, не могущихъ ходатайствовать за себя. По представленію Шувалова въ губернскія межевыя канцеларіи опредѣлены опекуны, обязанные защищать интересы вдовъ, сиротъ и другихъ безгласныхъ лицъ ¹⁾.

Если въ центральномъ управленіи права сената имѣли такой обширный объемъ, то въ мѣстномъ управленіи дѣятельность его должна была принять еще большія размѣры. Дѣйствительно, съ самаго начала сенатъ позаботился чтобы назначенія не совершались мимо него или герольдіи; уже въ 1742 г. онъ запретилъ губернаторамъ и воеводамъ отмѣнять и отрѣшать секретарей безъ указа сената. Года чрезъ два совершенно уничтожено право губернаторовъ, предоставленное имъ при императрицѣ Аннѣ Ивановнѣ, опредѣлять воеводъ, и оно вполне предоставлено сенату. Сенатъ въ этомъ отношеніи распоряжался чрезвычайно свободно. При Аннѣ Ивановнѣ воеводамъ велѣно быть въ городахъ по два года,

¹⁾ Ср. П. С. З. № 9259, 9361, 9790, 9876, 10237, 10349, 10360, 10406, 10410, 10428, 10429, 10436 и проч.

послѣ чего имъ велѣно являться въ сенатъ съ отчетомъ. Правило это встрѣтило нѣкоторыя затрудненія при примѣненіи его, особенно въ отдаленныхъ городахъ имперіи. На этомъ основаніи сенатъ разрѣшилъ воеводамъ Сибирской губерніи и Иркутской провинціи оставаться на три года. Въ остальныхъ городахъ сенатъ нашелъ удобнымъ оставлять воеводу на другое двухлѣтіе, по просьбамъ жителей тѣхъ городовъ. Поводомъ къ этому указу было, что «изъ разныхъ провинцій и городовъ обывателей», въ сенатъ поступали просьбы объ оставленіи имъ воеводу, заслужившихъ расположеніе жителей добросовѣстнымъ исполненіемъ своихъ обязанностей. Наконецъ, въ 1760 г., сенатъ постановилъ чтобы воеводы оставались на своихъ мѣстахъ по пяти лѣтъ, послѣ чего беспорочно прослужившіе могли оставаться на своихъ мѣстахъ на новое пятилѣтіе ¹⁾. Благодаря такому полному подчиненію мѣстной администраціи видамъ сената, онъ могъ свободно распоряжаться по тѣмъ вопросамъ, которые обращали на себя его вниманіе. Обширное полномочіе и рѣшительныя мѣры, принимаемыя иногда сенатомъ, доказывали полухаотическое состояніе страны и потребность въ такомъ энергическомъ правителѣ, каковъ былъ сенатъ. Въ теченіи всего царствованія Елисаветы мы видимъ постоянныя его заботы объ искорененіи воровъ и разбойниковъ ²⁾, къ искорененію нищенства ³⁾, помощи отъ голода, часто посѣщавшаго полуосѣдлое населеніе Россіи съ его первобытнымъ хозяйствомъ. Опасности, представляемыя этимъ страшнымъ бичемъ, заставляли сенатъ прибѣгать къ такимъ мѣрамъ, какихъ въ настоящее время не дозволилъ бы себѣ самый неограниченный монархъ. Въ 1750 г. онъ велѣлъ описать хлѣбъ у помѣщиковъ, у купцовъ и промышленниковъ для роздачи его людямъ неимѣющимъ; вмѣстѣ съ этимъ, помѣщикамъ было запрещено винокуреніе, и они обязаны были не только кормить крестьянъ, но и дать имъ сѣмена на обсеменение полей, до будущаго урожая хлѣба. Строго смотрѣли также за тѣмъ, чтобы владѣль-

¹⁾ Ср. П. С. З. № 8550, 8865, 9084, 11131.

²⁾ Полное С. З. представляетъ любопытные матеріалы по этому вопросу; но во всякомъ случаѣ желательно чтобы эта усиленная борьба съ печальнымъ явленіемъ разбойничества въ половинѣ XVIII стол. была разъяснена по частнымъ матеріаламъ и разобрана въ связи съ социальнымъ положеніемъ Россіи того времени.

³⁾ Ср. П. С. З. № 8662, 9014, 9053, 9056, 9058, 9191, 9474, 10121 и проч.

цы имѣли въ запасѣ достаточное количество хлѣба на годичное продовольствіе и на будущій постѣвъ; губернаторамъ же предписано доносить въ сенатъ о состояніи урожая ¹⁾).

Неодни чисто практическіе мотивы руководили сенатомъ въ его дѣятельности. Начало гуманности находили мѣсто въ его мѣрахъ. Перечитывая въ настоящее время эти указы, съ ихъ сухимъ, неизящнымъ языкомъ, убѣждаешься, что эти канцелярскія фразы диктовало глубокое сознание человѣческаго достоинства и желаніе облегчить участь подданныхъ. Такое впечатленіе производитъ напр. дѣятельность сената по вопросамъ уголовного судопроизводства. Суровую практику завѣщало ему прошедшее время. Еще свѣжи были въ памяти безчисленныя казни Бирона, съ ужасомъ перечитывали дѣло Артемія Волынскаго; смертная казнь, пытка ожидали сколько нибудь важнаго преступника. Разрядъ государственныхъ преступленій, подѣ влияніемъ тайной канцеляріи увеличивался все большимъ числомъ преступленій, часто мнимыхъ. Со вступленіемъ на престолъ Елисаветы, въ сенатѣ замѣчается направленіе, которое сдѣлало бы честь ученику Беккари и Пена. По докладу генераль-прокурора состоялся въ сенатѣ именной указъ о не отсылкѣ въ тайную канцелярію писцовъ и рукоприкладчиковъ за неумышленные описки въ титулѣ Ея Величества; въ прежнее время эти полуграмотные писцы составляли практику для тайной канцеляріи, выискивавшей государственныхъ преступниковъ. Затѣмъ, въ тотъ же годъ, по предложенію генераль-прокурора, сенатъ издалъ указъ о признаніи малолѣтними людей обоого пола отъ рожденія до 17 лѣтъ.

Такихъ малолѣтнихъ, въ случаѣ тяжкихъ преступленій онъ велѣлъ освобождать отъ пытки и смертной казни; вмѣсто того ихъ ихъ приказано, наказавъ батогами или плетью, ссылатъ въ монастыри на исправленіе. Въ одно время съ этимъ указомъ, сенатъ издалъ другой, также по предложенію генераль-прокурора, повелѣвавшій, во избѣжаніе разныхъ злоупотребленій и судейскаго произвола, подписывать черновой журналъ находящимся при пыткахъ судьямъ, не выходя изъ застѣнка. Въ 1744 г. сенатъ велѣлъ присылать себѣ списки объ преступникахъ, приговоренныхъ къ смертной казни или политической смерти, и запретилъ исполнять надъ ними приговоры прежде сенатскаго указа. Рымствѣ

¹⁾ Ср. П. С. З. № 9590, 9615, 9652, 9668, 9709, 11203 и т. д.

съ этимъ онъ подтвердилъ свой указъ о малолѣтнихъ преступникахъ. Черезъ четыре года онъ вновь подтвердилъ о неприведеніи въ исполненіе судебными мѣстами приговоровъ, по которымъ преступники присуждаются къ смертной казни или политической смерти, безъ утвержденія сената; слѣдовательно, фактически каждое сколько нибудь важное уголовное дѣло должно было поступить на его ревизію, а количество смертныхъ приговоровъ должно было значительно уменьшиться. Въ 1751 г., слѣдовательно за три года до извѣстнаго указа 1754 г., съ котораго наши юристы обыкновенно считаютъ уничтоженіе у насъ смертной казни (которая никогда не была уничтожена органическимъ законамъ), сенатъ велѣлъ ссылать преступниковъ, приговоренныхъ къ смертной казни, въ Роггервикъ на работу, съ произвожденіемъ имъ заработныхъ денегъ. То же самое было сдѣлано относительно подлежащихъ смертной казни преступниковъ, содержащихся въ Сибирской и Астраханской губерніи — гдѣ ихъ приказано употреблять на казенныя работы. По отношенію къ женщинамъ сенатъ пошелъ еще дальше; въ томъ же году онъ приказалъ преступницъ, приговоренныхъ къ смертной казни, не ссылать, подобно преступникамъ въ Роггервикъ, а отсылать ихъ въ Сибирь, на жительство. Черезъ два года послѣдовало два, Высочайше утвержденные доклада сената, изъ которыхъ однимъ отмѣнено отсѣченіе рукъ тяжкимъ преступникамъ, приговореннымъ къ ссылкѣ на вѣчную работу, а другимъ приказано именовать политическою смертію возведенія на висѣлицу и положеніе головы на плаху, причѣмъ всѣ подобныя приговоры, равно какъ и приговоры къ натуральной смерти, велѣно, не приводя въ исполненіе, представлять на утвержденіе сената. Такимъ образомъ, Высочайшая резолюція подтвердила то, что было уже введено въ судебную практику и отчасти въ законодательство дѣятельностію сената. Указъ 1754 года больше развязалъ ему руки; въ 1757 г. мы встрѣчаемъ уже его указъ, которымъ приказано тяжкихъ преступницъ, по наказаніи инутомъ, ссылать въ Сибирь, не вырывая у нихъ поздрей и не ставя на лицѣ знаковъ ¹⁾). Уничтожая фактически смертную казнь и смягчая самыя тѣлесныя наказанія, сенатъ старался внести болѣе гуманныя начала въ порядокъ нашего судопроизвод-

¹⁾ Ср. П. С. З. 8544, 8601, 8611, 8944, 8996, 9312, 9871, 9875, 9911, 10086, 10087, 10686.

ства, основаннаго на пыткѣ. Система откуповъ, введенная сенатомъ въ наше финансовое управленіе, не замедлила вызвать контрбанду и корчемство, а потому и преслѣдованіе корчемства правительствомъ. Корчемныя конторы были учреждены повсюду, а иногда посылались и особые чиновники для искорененія корчемства. Не смотря однако на это важное для правительства дѣло, сенатъ запретилъ пытать пойманныхъ съ корчемнымъ виномъ. Въ 1751 году было поймано къ корчемствѣ много нижнихъ чиновъ; они были приговорены къ наказанію кнутомъ, но сенатъ велѣлъ приостановить исполненіе приговоровъ и сослать ихъ въ Оренбургъ, впредь до послѣдованія Высочайшей конфирмаціи, на поднесенный отъ сената докладъ о смягченіи наказанія; конфирмація эта дѣйствительно была дана чрезъ нѣсколько дней. Тѣ же начала выставляются въ инструкціи корчемной канцеляріи. Корчемниковъ строго запрещено пытать, и слѣдователи обязаны были изыскивать истину, «слѣдствіемъ чрезъ сыски, доказательства и обыски.» Начала эти не долго удержались въ слѣдственной практикѣ, потому что чрезъ нѣсколько времени велѣно «чинить корчемникамъ пристрастныя допросы и наказывать ихъ плетью и палками, если они противу сдѣланныхъ на нихъ показаній станутъ «запираться». Намъ неизвѣстны мотивы такой перемѣны; но много есть вѣроятностей въ пользу того, что она произошла болѣе отъ неумѣнья слѣдователей, чѣмъ отъ измѣненія взгляда сената. Въ самомъ дѣлѣ, не могъ чиновникъ, привыкшій допытываться истины орудіями пытки въ одной части преступленій, дѣйствовать одною ловкостію и знаніемъ дѣла въ другой. Введеніе непристрастныхъ допросовъ по однимъ дѣламъ было слишкомъ незамѣтнымъ прогрессомъ, чтобы подчинить своимъ началамъ всю судебную практику; напротивъ, чиновничество, воспитанное въ понятіяхъ необходимости пытки, должно было взять верхъ надъ слабымъ проявленіемъ лучшихъ понятій. Но, во всякомъ случаѣ, эти указы сената на долго останутся свидѣтелями того, что онъ не только умѣлъ сохранить, но и развить начала преобразованной Россіи, въ одну изъ самыхъ тяжкихъ ея эпохъ ¹⁾).

Стремленіе сената къ улучшеніямъ выразилось также въ его взглядѣ на народную промышленность и образованіе. Никакой общей системы, никакого теоретическаго преобразованія не вид-

¹⁾ Ср. П. С. З. 9912, 9915, 10072, п. 7. 10158.

во въ этой дѣятельности. Улучшенія дѣлаются по частямъ, изъ отдѣльныхъ преобразованій составляетъ общая сумма прогресса. Еще въ 1753 году онъ представилъ императрицѣ объ уничтоженіи внутреннихъ таможенныхъ мелочныхъ сборовъ, такъ стѣснявшихъ развитіе внутренней торговли. Докладъ этотъ получилъ Высочайшее утвержденіе. По вопросу о народномъ образованіи можно и должно было распространиться. Значеніе, приданное гражданской дѣятельности занятіями сената и значеніемъ гражданского лица генераль-прокурора, должно было перезвать на службу много лицъ, подъ влияніемъ прежнихъ понятій считавшихъ военную дѣятельность идеаломъ всего лучшаго. Сильное развитіе гражданственности вызвало наконецъ появленія перваго нашего университета, попечителемъ или кураторомъ котораго сдѣланъ одинъ изъ первыхъ вельможъ того времени Иванъ Ивановичъ Шуваловъ. Университету велѣно быть подъ управленіемъ сената. Недорогими изъ дворянъ, которыхъ до тѣхъ поръ размѣщали большою частію въ кадетскіе корпуса, дозволено обучаться въ Московскомъ университетѣ, съ произвожденіемъ ихъ въ чины. Скоро послѣ основанія университета, по представленію И. И. Шувалова, сенатскимъ указомъ учреждена въ С.-Петербургѣ академія художествъ. Затѣмъ, сенатскимъ же указомъ, учреждена въ Казани гимназія. Въ 1760 году, онъ велѣлъ сочинить и представить себѣ штаты и планъ для учрежденія гимназій и школъ въ губерніяхъ. Не меньшую заботливость выказывалъ и въ вопросѣ народныхъ школъ ¹⁾. Заботливость его касается иногда до мелкихъ подробностей народнаго быта и промышленности; онъ издалъ указы о формахъ судовъ на Волгѣ, объ употребленіи вмѣсто дегтя ворваннаго сала при выдѣлкѣ юфти и всякихъ кожъ, о строеніи домовъ въ деревняхъ и погорѣвшихъ мѣстахъ по предписанному плану и т. д. ²⁾.

Такое разнообразіе предметовъ, входившихъ въ кругъ вѣдомства сената, требовали полнаго подчиненія ему коллегій и дѣйствительно, въ теченіи всего этаго времени, всѣ части управления находились подъ строгимъ и дѣйствительнымъ контролемъ сената. Не говоря уже объ обыкновенной отчетности, они обязаны были

¹⁾ Ср. П. С. З. 8.579, 9.054, 9.532, 9.553, 9.972, 10.064, 10.065, 10.080, 10.558, 10.776, 10.860, 11.144.

²⁾ Ср. №№ 11.097, 11.113, 11.117.

присылать ему еженедѣльные вѣдомости о имѣющейсѣ у нихъ на лицо денежной казнѣ. Тоже самое должны были дѣлать и губернскія вѣдомости и учрежденія. Юстицъ коллегія и всѣ судебныя мѣста часто понуждались имъ къ скорѣйшему рѣшенію дѣлъ объ арестантахъ и обязаны были представлять ему частыя вѣдомости о числѣ рѣшенныхъ и не рѣшенныхъ дѣлъ и о ихъ ходѣ. Иногда сенатъ сокращалъ или расширялъ кругъ вѣдомства коллегій и даже преобразовывалъ ихъ учрежденіе. Въ 1760 году, бергъ коллегія была переведена имъ въ С.-Петербургъ, а въ Москвѣ оставлена ея контора. Въ томъ же году въ ея вѣдомство отданы Нерчинскій и Екатеринбургскій золотые прииски. Состоящая при Сенатѣ коллегія о пошлинахъ уничтожена имъ и вмѣсто ея учреждена комиссія о коммерціи ¹⁾

Въ теченіи всего почти царствованія Елисаветы, всѣ эти обширныя права остались неприкосновенными. Нѣкоторое сомнѣніе наводитъ учрежденіе такъ называемой конференціи при Высочайшемъ дворѣ. Часто въ ней хотятъ видѣть нѣкоторое подобіе прежняго кабинета; многіе даже приписываютъ ея учрежденіе тому обстоятельству, что императрица, по разстроенному здоровью, не могла уже заниматься дѣлами вмѣстѣ съ сенатомъ, поддерживать съ нимъ правильныя отношенія, установившіяся съ самаго начала ея царствованія, при посредствѣ генераль-прокурора. Можетъ быть это предположеніе и имѣетъ нѣкоторую долю вѣроятности, въ томъ смыслѣ, что императрица желала устраниться отъ дѣлъ, предоставивъ себѣ только тѣ, которыя особенно обращали на себя ея вниманіе. Можетъ быть начало семплѣтней войны, запутанныя отношенія съ западными державами, необходимость зорко слѣдить за движеніями арміи, укрѣпили эту рѣшимость. Но ни изъ указа, учредившаго конференцію, ни изъ образа дѣйствія самой конференціи, не видно намѣренія въ чемъ нибудь уменьшить власть сената. Въ силу указа объ учрежденіи конференціи сенатъ и синодъ и ихъ которыя сносятся съ конференціею экстрактами изъ протоколовъ ихъ засѣданій, а къ коллегіямъ, другимъ подчиненнымъ учрежденіямъ, малороссійскому гетману, конференція пишетъ рескрипты, на которыя они отвѣчаютъ доношеніями. Въ конференціи, сколько можно судить изъ указовъ вышедшихъ изъ нея, занимались больше всего иностранными сношеніями, воен-

¹⁾ Ср. ММ 9301, 10214, 10324, 10366, 10378, 10383.

ными вопросами, формированіемъ новыхъ полковъ и т. п. вопросы, имѣвшими, быть можетъ, отношеніе къ семилѣтней войнѣ, поглощавшей тогда все вниманіе императрицы. Напротивъ относительно внутренняго управленія, равно какъ вопросовъ внѣшней и внутренней торговли, конференція ничего не разрѣшаетъ сама собою. Въ 1761 г. зашла въ ней рѣчь о нашей торговлѣ пенькою, однимъ изъ важнѣйшихъ предметовъ отпуска. Конференція послала экстрактъ изъ своего протокола въ сенатъ, гдѣ говорить о необходимости поднять нашу торговлю пенькою и продолжаетъ такимъ образомъ: «и хотя сіе точно принадлежитъ до коммерцъ-коллегіи и правительствующаго сената, однакоже конференція, слыша о томъ, не меньше въ должности находится такого важнаго дѣла не пропускать, но правительствующему сенату объявить *своє мнѣніе*, что крайняя нужда настоятъ кредитъ здѣшной пеньки возстановить, а паче ежели сей слухъ основателенъ, къ чему толь большое подозрѣніе есть, что извѣстнымъ образомъ опредѣлены въ сію должность такіе люди, кои отягощены многими другими дѣлами, а не добровольнымъ отъ купечества выборомъ.» Это уже не тонъ кабинета и верховнаго тайнаго совѣта; это не знаменитый указъ объ учрежденіи ракетмейстера при Высочайшемъ дворѣ, для приѣма жалобъ на сенатъ.¹⁾

Сама Императрица не переставала считать правительствующій сенатъ и высшимъ правительственнымъ мѣстомъ и главнымъ блюстителемъ законовъ. За два года до своей кончины, дочь Петра Великаго, какъ будто предчувствуя свою смерть, еще разъ поручаетъ государство попеченію сенатъ. На него возлагается обязанность возстановить порядокъ во всѣхъ частяхъ государственнаго управленія. Различныя мѣста манифеста указываютъ на понятіе Императрицы о сенатѣ. «Сенату нашему, какъ первому государственному мѣсту, по своей должности и по *данной власти* давнобъ надлежало истребить многіе по подчиненнымъ ему мѣстамъ безпорядки... Повелѣваемъ симъ нашему сенату, какъ истиннымъ дѣтямъ отечества, воображая долгъ Богу, государству и законамъ Государя Императора, нашего любезнѣйшаго родителя, которые мы во всемъ своими почитаемъ, всѣ свои силы и старанія употребить къ востановленію народнаго благосостоянія.» Вычисляя предметы, на которые сенатъ долженъ обратить свое вни-

¹⁾ Ср. № 10622, 11180.

маніе, Императрица, не пропускаетъ ни одного изъ важныхъ государственныхъ вопросовъ. Судъ, казенные интересы, вообще финансы, народное благосостояніе, наборы, соляное и винное управление, мѣстное управление, монета, все входитъ въ эту программу. Съ новыми усилиями долженъ былъ приняться онъ за дѣло, которое онъ велъ уже слишкомъ двадцать лѣтъ.

Вглядываясь въ значеніе, пріобрѣтенное сенатомъ въ это царствование, нельзя не замѣтить двухъ характеристическихъ обстоятельствъ; во первыхъ значеніе его какъ правительственнаго мѣста превышало его судебный характеръ; признанный хранитель законовъ, онъ, чрезъ генераль-рекетмейстера, понуждалъ подчиненныя коллегіи и канцеляріи къ скорѣйшему и правильнѣйшему отправленію правосудія; но, въ числѣ его собственныхъ обязанностей, судебная часть занимала такое же мѣсто, какъ и всѣ другія части управленія. Мы видѣли, что при владычествѣ кабинета-когда идея раздѣленія властей смутно проявлялась въ формѣ эманципациі сильнѣйшихъ коллегій изъ подъ зависимости сената, всѣ усилія лицъ, управлявшихъ кабинетами, были направлены къ тому, чтобы свести сенатъ на степень судебного мѣста, и то безъ права окончательнаго рѣшенія дѣлъ, такъ какъ жалобы на него приносились въ кабинетъ. Всѣ манифесты, всѣ воззванія относятся къ вопросамъ правосудія, всѣ выговоры дѣлаются сенату за нескорое рѣшеніе дѣлъ. Если дѣятельность кабинета не соответствовала его претензіямъ, если, не смотря на свое униженіе, сенатъ продолжалъ быть средоточіемъ администраціи, это надо приписать тому обстоятельству, что члены кабинета желали управлять, не раздѣляя трудовъ управленія, которые они дѣлкомъ предоставляли сенату, или, вѣрнѣе, сенатской канцеляріи. Напротивъ, изъ приведенныхъ выше фактовъ и изъ манифеста Императрицы, можно видѣть это правительственное, всеконтролирующее и направляющее значеніе сената. Всякій, кто хочетъ познакомиться съ этимъ учрежденіемъ, каково оно должно быть по идеямъ Петра, долженъ обратиться ко времени Елисаветы Петровны. Это понятно. Противоположеніе царя и управленія, не исправленное, какъ старается доказать Минихъ, а, напротивъ, усиленное кабинетомъ, эксплуатированное иностранцами, наконецъ привело къ реакціи. Отъ министерствъ, въ западномъ смыслѣ этого слова, Россія повернула къ петровскому сенату. Это значило возвратиться къ исходному пункту преобразователя, а пунктъ этотъ,

какъ мы видѣли выше, была таже система порученій, которою держалась старая русская администрація, таже необходимость тѣсной связи между царемъ и его сановниками, которою она была сильна. Г. Кавелинъ справедливо замѣчаетъ, что съ Елисаветы начинается постепенная убыль иностраннаго вліянія. Если убыль эта есть признанный фактъ, то необходимо вывести заключеніе, что мы возвратились къ національнымъ началамъ; какія же были эти начала? Сенатъ основанный на системѣ порученій, или боярщинѣ, какъ называли ее насмѣшники временъ Екатерины II, и тѣсно связанный съ верховною властію лицомъ генераль-прокурора. Эти два учрежденія управляютъ Россіею на старомъ, приказномъ началѣ. Ужасы владычества иноземцевъ показали наглядно что принятія на вѣру иноземныя учрежденія не ведутъ ни къ чему, кромѣ къ благополучію нѣсколькихъ честолюбцевъ; когда зашла рѣчь, хотя и смутно, о благѣ народа, пришлось обратиться къ той системѣ, къ которой издавна привыкъ народъ. Горькимъ опытомъ убѣдились въ томъ, что уложенія не имѣютъ ни какой цѣны, если не представляютъ воплощенія народнаго характера, что правительственныя учрежденія только тогда могутъ принести истинную пользу, когда идутъ въ уровень съ требованіями времени; только тогда становятся они дѣйствительными орудіями прогресса.

Замѣчательно также то, что генераль-прокуроръ до такой степени сливается съ сенатомъ, что дѣятельность его по крайней мѣрѣ въ официальныхъ документахъ, тѣсно сливается съ дѣятельностію сената. Быть можетъ, при обнародованіи генераль-прокурорской перелиски, обнаружатся нѣкоторые доклады, противорѣчащіе официальнымъ актамъ; но извѣстія эти будутъ имѣть скорѣе историческій, чѣмъ юридическій характеръ. Во всякомъ случаѣ не подлежитъ сомнѣнію, что въ теченіи двадцати лѣтъ законъ признавалъ только одно высшее мѣсто управленія—сенатъ, изъ котораго исходили важнѣйшія распоряженія. Два элемента—личный, въ лицѣ генераль-прокурора и коллегіальный, въ лицѣ сенатскаго присутствія, не только не враждуютъ, но дѣйствуютъ вмѣстѣ, съ полнымъ сознаніемъ, что сила ихъ зависитъ отъ ихъ органическаго соединенія. Мало по малу дѣятельность эта дошла до того результата, что сенатъ псклучилъ возможность другихъ высшихъ учрежденій, а генераль-прокуроръ возможность правительственныхъ лицъ, дѣйствующихъ помимо сената. Сенатъ псчерпалъ коллегіальное начало; генераль-прокуроръ начало личное; мимо

сената и генераль-прокурора нельзя найти другаго учрежденія и лица, которому бы можно было приказать Россію. Если, такимъ образомъ, сенатъ сосредоточилъ въ себѣ весь порядокъ управленія основанный на коллегіальномъ началѣ, а генераль-прокуроръ въ совмѣстилъ себѣ всѣ дѣла, требующія личной дѣятельности, то очевидно идеи Петра о контролѣ и единствѣ администраціи были вполне достигнуты. Дѣйствительно, въ сенатѣ нѣтъ признаковъ не только судебной и административной, но даже и законодательной дѣятельности. Даже Высочайшіе указы объявляютъ только сенаторами, президентами трехъ первыхъ коллегій (т. е. также членами сената) и генераль-прокуроромъ. Составленіе новаго уложенія было поручено сенату. Порученіе это, какъ извѣстно, не имѣло успѣха. Относить этотъ неуспѣхъ къ неспособности сената было бы слишкомъ опрометчиво; мы знаемъ, что попытки другихъ лицъ и другихъ учреждений отличались тѣмъ же неуспѣхомъ. Бесплодными оставались эти попытки даже тогда, когда теоретическое направленіе въ законодательствѣ взяло верхъ и съ формальной стороны, облегчило дѣло кодификаціи. Напротивъ, сенату пришлось дѣйствовать въ то время, когда практической матеріалъ не былъ еще готовъ, когда частные случаи открывали все большія и большія пробѣлы въ законодательствѣ, наконецъ когда по своему практическому направленію всѣ учрежденія обращали вниманіе больше на содержаніе, чѣмъ на форму. Въ каждомъ государствѣ бываетъ время, когда дѣятельность учреждений, пустившихъ глубокія корни въ народномъ сознаніи, облакаетъ выработанныя практикою положенія въ форму закона и, такимъ образомъ, составляетъ юридическій матеріалъ, близкій къ народному сознанію и его интересамъ. Позднѣйшая кодификація и теоретическія взгляды довршають дѣло, начатое этими учрежденіями. По теоретическимъ взглядамъ на сенатъ со времени Петра I, постоянно возлагали на него дѣло, къ которому онъ не былъ призванъ—ему поручали дѣло, едва совершенное чрезъ сто тридцать лѣтъ послѣ реформы, а историческая почва, на которой онъ стоялъ, связь его съ преданіями старой Россіи, переходъ отъ которой не былъ еще совершенъ въ требованіяхъ жизни, наталкивалъ его на практическую дѣятельность, которой онъ отдался совершенно и несъ на плечахъ своихъ въ теченіи двадцати лѣтъ. Въ какой мѣрѣ была удачна эти дѣятельность, это другой вопросъ, разрѣшеніе котораго не входитъ въ задачу этаго сочиненія

нія, но нельзя не признать того, что эта дѣятельность сдѣлала возможными реформы Екатерины II.

Переходъ отъ царствованія Елисаветы къ реформамъ Екатерины занятъ непродолжительнымъ царствованіемъ Петра III. Опредѣлить характеръ его чрезвычайно трудно. Въ шести-мѣсячный срокъ своего царствованія, онъ успѣлъ въ значительной степени показать наклонность къ системѣ Фридриха II. Неизбѣжный спутникъ всѣхъ подобныхъ системъ, обособленіе военной и адмиралтейской коллегіи, послѣдовало тотчасъ послѣ его вступленія на престолъ; доклады ихъ уже прямо идутъ къ императору, минуя сенатъ¹⁾. Но, вмѣстѣ съ этимъ, сохраняется и уваженіе къ этому учрежденію. Одно изъ довѣреннѣйшихъ лицъ, Глѣбовъ, занимаетъ мѣсто генераль прокурора. Императоръ, въ началѣ своего царствованія, уничтожаетъ конференцію при Высочайшемъ дворѣ и объявляетъ, «что отнынѣ никакого особливаго совѣта или конференціи не будетъ.» Сенату дается повелѣніе составить комиссію для обсужденія средствъ къ улучшенію флота и другую для улучшенія войскъ.²⁾ Но вслѣдъ за тѣмъ сенатъ преслѣдуется какъ чисто судебное мѣсто за нескорое рѣшеніе дѣлъ, приказывается учредить новый департаментъ для скорѣйшаго окончанія запущенныхъ дѣлъ и, наконецъ, при дворѣ Императора появляется новый совѣтъ, значеніе котораго вполне соответствуетъ конференціи, хотя съ нѣсколькими большими правами. Совѣтъ учреждается для военныхъ дѣлъ Имперіи. «Чтобъ многія наши къ пользѣ и къ славѣ Имперіи нашей и къ благополучію вѣрныхъ подданныхъ принятыя намѣренія наилучше и скорѣе въ дѣйство произведены быть могли, то избрали мы трудиться подъ собственнымъ нашимъ руководствомъ и презрѣніемъ надъ многими до того принадлежащими дѣлами». Порядокъ сношенія совѣта съ другими учрежденіями Имперіи нѣсколько напоминаетъ даже кабинетъ. «Исходящіе изъ сего мѣста указы будемъ мы подписывать нашею рукою, но о дѣлахъ меньшей важности будутъ они одни подписывать отъ нашего имени во всѣхъ мѣстахъ, почему исполнять какъ по нашимъ собственнымъ указамъ, а рапорты на то писать реляціями просто на имя наше, адресуя на конвертѣ къ нашему тайному секретарю Волкову»³⁾. Этотъ Волковъ, по сло-

¹⁾ Ср. П. С. З. № 11452, 11458, 11467. 11468, 11470, 11476, 11480, 11552.

²⁾ См. П. С. З. № 11418, 11442, 11461.

³⁾ П. С. З. № 11422, 11538.

вамъ Миниха, окончательно овладѣлъ довѣріемъ монарха, и сдѣлался всеильнымъ въ управленіи. Еще болѣе уменьшилось значеніе сената послѣ указа, повелѣвшаго ему «отнюдь не издавать въ публику такихъ указовъ, кои въ нѣкоторый законъ или хотя въ подтвержденіе прежнихъ служатъ, не представя напередъ намъ и не получа на то апробацію.»

Во всякомъ случаѣ, повторяемъ, трудно опредѣлить истинный характеръ этого царствованія, — оно было слишкомъ непродолжительно. Но уже нѣкоторые акты предвѣщали новое время. Централизація, основанная на петровскихъ началахъ, т. е. на призваніи всего служилаго сословія въ одно мѣсто, систематическое обезлюденіе областей, дошли до крайнихъ предѣловъ. Подъ вліяніемъ сенатскаго управленія, помѣстья и области понемногу начали наполняться дворянствомъ. Нѣкоторыя полицейскія обязанности, напр., обязанность смотрѣть за поведеніемъ крестьянъ, способствовать поимкѣ воровъ и разбойниковъ, часто возлагались сенатомъ на это мѣстное дворянство. Правительство уже думаетъ о необходимости поднять экономическое благосостояніе дворянства, въ конецъ разореннаго прежнею системою службы. Оно учреждаетъ для вспомошествованія ему банкъ, отданный въ распоряженіе сената. Прежняя суровость, съ которою призывалось молодое дворянство на службу и система наказаній за неявку, постепенно смягчается подъ вліяніемъ сената и генераль-прокурорской администраціи этого сословія. Въ концѣ царствованія Елисаветы встрѣчается сенатскій указъ, которымъ запрещено писать недорослей, неявившихся на смотръ, вѣчно въ солдаты. Указъ этотъ тѣмъ замѣчательнѣе, что имъ почти отминяются существующія узаконенія по этому предмету собственно властію сената, который вмѣстѣ съ этимъ поднесъ докладъ Императрицѣ объ утвержденіи сенатскаго распоряженія ¹⁾. Явленіе въ высшей степени замѣчательное! Сенатъ уступаетъ естественному стремленію служилаго сословія, не чувствуя, что вмѣстѣ съ роспускомъ его по домамъ, система центральныхъ учреждений должна сильно видоизмѣниться; сенатско-коллегіальное управленіе съ приказнымъ

¹⁾ № 11197 «Приказали таковыхъ недорослей, кои къ осмотру не явились, за вышписаннымъ поднесеннымъ Е. И В. отъ сената всеподанѣшимъ докладомъ, на который сенатъ уповааетъ получить Высокоматернюю Е. И. В. конейрмацію кнѣзъ вѣчно въ солдаты и матросы не писать.

значеніемъ могло держаться лишь до тѣхъ поръ, пока столицы продолжали быть средоточіемъ дворянства. Лишенное этаго матеріала, оно болѣе и болѣе принимало характеръ канцеляріи, — что должно было имѣть неисчислимыя послѣдствія въ царствованіе Екатерины, какъ мы это увидимъ ниже. Но если сенатское управленіе подготовило реформы послѣдующаго царствованія, нельзя не согласиться, что онъ неуклонно велъ подчиненное ему сословіе къ свободѣ, рядомъ практическихъ мѣръ. Они повели къ извѣстному указу Петра III о дарованіи вольности и свободы всему Россійскому дворянству ²⁾. Въ числѣ мотивовъ этаго прекраснаго указа выставляется именно то обстоятельство, что дворянство доказало свою готовность служить отечеству, такъ что уже нѣтъ болѣе необходимости закрѣпощать его на службу строгими законами, какъ это принужденъ былъ дѣлать Петръ I.

Такъ положенъ былъ первый шагъ къ освобожденію перваго государственнаго сословія отъ тягла, наложеннаго на него еще московскими царями. Двадцать лѣтъ сколько нибудь правильнаго гражданскаго управленія, чрезъ сенатъ и генераль-прокурора, сдѣлали возможнымъ это дѣло, невысказанное при военно-иноземномъ направленіи предшествующихъ трехъ царствованій. Этотъ актъ въ царствованіе Екатерины II повелъ, какъ и слѣдовало ожидать, къ созданію губерній со всѣми ея мѣстными интересами. Но это было только ближайшее послѣдствіе; въ отдаленномъ будущемъ видѣлось постепенное освобожденіе всѣхъ государственныхъ сословій и постепенное водвореніе гражданской свободы.



²⁾ П. С. З. 11444.

Эпоха реформъ до учрежденія министерствъ.

Въ странахъ, управляющихся на основаніи практическихъ соображеній, мѣстныхъ удобствъ, недостатки администраціи рѣдко ведутъ къ измѣненію всей системы управленія. Напротивъ, государства, учрежденія которыхъ составляютъ искусственную систему, приписываютъ всѣ недостатки несовершенству этой системы и думаютъ устранить ихъ, измѣнивъ ее въ цѣлости. Пока государственное развитіе совершается путемъ органическимъ, когда въ немъ участвуютъ всѣ національныя силы, складъ государственный, или система его управленія образуется медленно, часто незамѣтно, такъ что исторія замѣчаетъ ее только тогда, когда она, по ея мнѣнію, достигла полного блеска, т. е. когда всѣ начала, руководившія ея развитіемъ проведены до послѣднихъ границъ, когда силы, ея образовавшія, дошли до послѣдней степени напряженія и готовы уже перейти въ другой фазисъ развитія. Въ такихъ государствахъ системъ даютъ сдѣлать все что ей надо, не торопясь подставить на ея мѣсто другой механизмъ. Судьба писанныхъ учрежденій совершенно другая; съ большимъ трудомъ удается примѣнить ихъ къ потребностямъ общества, сдѣлать ихъ дѣйствительнымъ факторомъ общественнаго развитія; на это нужна обширная приготовительная работа. Наконецъ она кончена; но вотъ нѣкоторыя злоупотребленія останавливаютъ вниманіе законодательной власти. Какъ ихъ устранить? Нѣтъ ничего легче: стоитъ только передѣлать систему, замѣнить ее лучшею и все зло будетъ исправлено. Исторія представляетъ намъ много примѣровъ государствъ, которые шли тѣмъ и другимъ путемъ; въ томъ и другомъ случаѣ они нуждались въ различныхъ элементахъ. Въ первомъ случаѣ государственное развитіе опиралось на широкое содѣйствіе національныхъ силъ и было крѣпко именно этою національнію; во второмъ, оно нуждалось въ совершен-

номъ устраненіи націи отъ политической жизни и опиралось на дѣятельность отдѣльныхъ законодателей. Тамъ успѣхъ зависитъ отъ личной энергіи и способности націи, для прочности такихъ учрежденій необходима привычка гражданъ къ самодѣятельности; здѣсь наилучшее качество гражданина есть его пассивность, безличность. Изъ европейскихъ государствъ немногія въ чистотѣ развили тотъ или другой типъ; обыкновенно указываютъ на Англію какъ на представительницу перваго, но Францію какъ на образецъ втораго. Остальные государства переходили отъ одного къ другому, и измѣненія ихъ представляютъ не мало затрудненій для историка. Къ числу такихъ государствъ принадлежитъ и Россія. На первый взглядъ, въ теченіи XVIII столѣтія въ ней преобладаетъ теоретическое развитіе, но приближайшемъ изслѣдованіи оказывается, что этими иностранными формулами разрѣшались болѣею частію старыя національныя вопросы и рядомъ съ этимъ національнымъ развитіемъ, шло усиленіе такихъ началъ, которыя очевидно принадлежали чуждому національному духу.

Потребность преобразованій пробудилась съ неудержимою силою во всей Европѣ въ половинѣ XVIII ст. Каждая страна представляла энергическаго государя, или способнаго министра, старавшихся обновить свою родину. Преобразованія эти очевидно носили отпечатокъ канцелярскаго дѣятельности. Главная ихъ задача была отстранить народъ отъ всякой тѣни участія въ управленіи, подъ предлогомъ доставленія ему наибольшей суммы благополучія; всѣ корпораціи, сословія, гдѣ сколько нибудь осталось еще привычки къ самоуправленію, считались обвѣтшавшими остатками среднихъ вѣковъ, преградю королевской власти, а слѣдовательно къ общему благосостоянію, какъ понимали его короли. Обще преобразовательный духъ коснулся и нашего отечества. Частныя недостатки въ администраціи немедленно заставили законодательство отказаться отъ прежней системы и прибѣгнуть къ другой. Но, при первомъ взглядѣ на эту систему, нельзя не увидѣть въ ней двойственнаго направленія. Одинъ рядъ законодательныхъ дѣйствій организуетъ національныя силы, продолжая дѣло прошедшаго времени и подготавливая возможность будущихъ реформъ. Другое движеніе законодательства служитъ вѣрнымъ отпечаткомъ теоретическихъ идей, выработанныхъ на западѣ и пришедшихъ на смѣну прежнимъ идеямъ. Въ одной части преобразованій можно слѣдить развитіе и разрѣшеніе вопросовъ на-

шей національной исторіи, другая какъ будто торопилась разрѣшить вопросы, только что выработанные западною наукою, только что поставленные на разрѣшеніе западнымъ державамъ. Въ одной говорило желаніе блага народу и обществу, въ другой стремленіе быть прогрессивнымъ во чтобы то ни стало. Старый, издавна тянувшійся вопросъ о служиломъ сословіи разрѣшается созданіемъ губерній, дворянскихъ и городскихъ обществъ; теоріи французскихъ публицистовъ отражаются на реформѣ сената и центральныхъ учреждений. Организациа и постепенное освобожденіе сословій ведетъ къ созданію мѣстныхъ учреждений; теоріи, заимствованныя отъ запада, къ сильнѣйшей централизаціи. Жалованные грамоты дворянству и городамъ готовятъ великое дѣло освобожденіе крестьянъ и земскихъ учреждений; реформы въ центральномъ управленіи готовятъ учрежденіе министерствъ и вѣдомствъ временъ Александра I. Такая странная двойственность заслуживаетъ особеннаго изученія, хотя къ удивленію, до настоящаго времени неостанавливала на себѣ вниманія ученыхъ и самыя матеріалы немного способствуютъ къ разъясненію этого любопытнаго вопроса. Изданнаго достаточно, однако, для того, чтобы въ общихъ чертахъ представить ходъ преобразованій.

Прежде всего нельзя не остановиться на томъ характеристическомъ фактѣ, что законодательная дѣятельность Екатерины почти не остановилась на центральныхъ учрежденіяхъ. Въ числѣ ея указовъ, относящихся сенату и коллегіямъ нельзя назвать ничего подобнаго учрежденію о губерніяхъ. Сохранилось извѣстіе, что она, въ послѣдніе годы своей жизни, ¹⁾ трудилась надъ составленіемъ наказа сенату и даже читала его нѣкоторымъ своимъ приближеннымъ. Но намѣреніе это очевидно осталось безъ исполненія. Основная мысль всего ея законодательства не имѣла никакого отношенія къ централизаціи; она исходила изъ того положенія, что на хорошей организаціи отдѣльныхъ частей покоится хорошее управленіе всего государства. Ея практическая мысль слѣдила за направленіемъ служилого сословія, удалявшагося въ свои деревни, наполнявшаго области, подъ вліяніемъ благопріятной политики сената въ предшествующее царствованіе. «Дочь просвѣщенія XVIII вѣка», думавшая серьезно о благѣ народа, нашла

¹⁾ См. записки Храповицкаго въ чт. М. О. И. и др. Р. за 1862 г.

нужнымъ чтобы государство слѣдовало за движеніемъ народонаселенія а не на оборотъ. Дѣйствительно, важнѣйшія государственныя учрежденія послѣдовали за служилымъ сословіемъ въ губернію и тамъ составили ту систему администраціи, которая существовала до самаго послѣдняго времени, почти безъ всякихъ измѣненій. На учрежденіи губерній можно прослѣдить не только многіе важные социальныя вопросы Россіи того времени, но и изучить законодательную мысль Екатерины, которая отразилось и на судьбѣ центральныхъ учреждений. По этому мы коснемся ниже этого важнаго памятника настолько, на сколько это будетъ нужно для разъясненія нѣкоторыхъ вопросовъ, затронутыхъ въ нашемъ разсужденіи. Напротивъ, реформу центральныхъ учреждений, нельзя изучать по такимъ цѣльнымъ источникамъ, за видоизмѣненіями ихъ надо слѣдить по отдѣльнымъ актамъ, вдумываться въ смыслъ скорѣе политики, чѣмъ законодательства Екатерины. При томъ, съ постепеннымъ уничтоженіемъ коллегій, ей пришлось имѣть дѣло съ тѣломъ, имѣющимъ право называться скорѣе политическимъ, чѣмъ административнымъ, особенно при томъ значеніи, какое оно получила въ послѣднее царствованіе. Желая измѣнить нѣкоторыя ненавившіяся ей вещи, она должна была прибѣгнуть къ мѣрамъ, которыя носили на себѣ политической отпечатокъ и выходили изъ ряду обыкновенныхъ правительственныхъ мѣръ. Постепенно вырабатываетъ она свой взглядъ на центральное управленіе и передѣлываетъ его по частямъ; губерніи сразу получили свой уставъ и, благодаря указанному выше обстоятельству, образовали тотчасъ такую систему, какой ожидала Екатерина. Напротивъ, въ центральномъ управленіи у нея не было почвы; съ одной стороны стояла теорія, которую она желала осуществить, съ другой формы, выработанныя не столько вообще административною, сколько канцелярскою жизнью и опытомъ. Изъ этихъ двухъ элементовъ, въ которыхъ уже не было ничего національно историческаго, она должна была выработать систему. Дѣло требовало необыкновенныхъ усилій, обременительныхъ даже для обширныхъ способностей императрицы. Усилія эти не создали ничего стройнаго, законченнаго, но зато вполне приготовили почву для послѣдующихъ преобразованій. Чѣмъ дальше углубляемся мы въ царствованіе Екатерины, тѣмъ рѣзче становится различіе между ея политикой относительно мѣстныхъ учреждений и характеромъ центральныхъ мѣстъ. Это понятно. Мѣстныя преобразованія

MS. +

MS.

опирались на мѣстное земство, представляемое дворянствомъ; центральныя учрежденія, напротивъ, все болѣе и болѣе характеризовались своимъ канцелярскимъ населеніемъ. Рѣзче дѣлалось противоположеніе между государствомъ, представляемымъ центральнымъ правительствомъ и его органами въ губерніи и создающимся обществомъ съ его земскими интересами. Понятіе «служащихъ» постепенно присвоивается правительственнымъ органамъ, сословнаго значенія оно уже неимѣетъ. Если законодательство этого времени кладетъ основу прочныхъ мѣстныхъ учреждений, то съ другой стороны, оно же усиливаетъ значеніе чиновничества, этого явленія *suū generis*, отдѣляющаго земство отъ верховной власти. Съ этого времени дальнѣйшая судьба Россіи стала зависеть отъ борьбы этихъ двухъ факторовъ, окончательно сформированныхъ—земства, наполняющаго губерніи и чиновничества, наполняющаго высшія канцеляріи. Успѣхъ земства зависѣлъ отъ большаго сосредоточенія земскихъ силъ въ губерніи, отъ дальнѣйшаго образованія и единообразнаго освобожденія сословій. Безъ свободнаго сельскаго населенія земство скорѣе усиливаетъ центральныя учрежденія, чѣмъ даетъ имъ противовѣсъ въ учрежденіяхъ земскихъ. Самая организація постепенно образующихся земскихъ сословій дѣлается не въ видахъ земскихъ установленій, а въ интересахъ центральныхъ канцелярій. Одинъ примѣръ достаточно докажетъ это; въ эпоху сильнѣйшаго господства центральныхъ установленій образовалось сословіе государственныхъ крестьянъ. Пусть каждый сравнитъ организацію этого сословія съ Положеніемъ крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, чтобы убѣдиться какаѣ коренная разница между этими двумя классами. Ниже мы возвратимся къ этому вопросу, теперь же обратимся къ реформамъ центральнаго управленія до учрежденія о губерніяхъ.

Время, проведенное императрицею въ Россіи до вступленія ея на престолъ, не осталось для нея безъ пользы. Ея проницательный взглядъ присмотрѣлся къ русскимъ административнымъ порядкамъ, быстрый умъ успѣлъ найти въ нихъ злоупотребленія и многое придумать для ихъ исправленія. Твердую рукою взялась она за государственное дѣло; не слабала женщина застѣдала въ сенатѣ съ 1762, а одинъ изъ опытнѣйшихъ администраторовъ и законодателей. Сама Екатерина знакомитъ насъ съ своимъ взглядомъ на тогдашнюю администрацію. Плохое состояніе финансовъ

и финансовой администраціи, невыносимое положеніе монетнаго дѣла и, результатъ всего этого, отсутствіе кредита, остановили на себѣ ея вниманіе ¹⁾. Сенату не было даже въ точности извѣстно количество государственныхъ доходовъ. Мѣстное управленіе представляло также мало утѣшительнаго; опредѣляя воеводъ, сенатъ не зналъ количества городовъ Имперіи, не имѣлъ реестра ихъ и даже карты Россіи²⁾. Но больше всего ее поражали беспорядки центрального управленія и самаго сената. Въ сенатѣ дѣла не были раздѣлены; онъ составлялъ одинъ департаментъ и, слушая дѣла цѣликомъ, а не выписками, замедлялъ дѣлопроизводство до чрезвычайности. Впрочемъ всѣ эти недостатки легко можно было исправить. Изъ самыхъ разсказовъ императрицы можно видѣть, что не одинъ сенатъ былъ виновенъ въ печальномъ положеніи финансовъ; напротивъ, въ теченіи прошлаго царствованія, онъ составлялъ еще элементъ порядка, контроля и бережливости, въ сравненіи съ тѣмъ, что стоили разные предметы и лица, на которыя онъ не могъ имѣть вліяніе. Остальные предметы—монетное управленіе, дѣлопроизводство, внутреннюю администрацію, можно было исправить, частными измѣненіями. Но намѣренія императрицы шли глубже этихъ поверхностныхъ беспорядковъ. По ея мнѣнію, сенатъ слишкомъ сосредоточилъ въ себѣ управленіе, коллегіи слишкомъ слились въ одно цѣлое, такъ что вѣдомства съ трудомъ можно было уже различать. Въ 1764 г., въ указѣ объ обязанностяхъ камеръ-коллегіи, императрица говоритъ что коллегіи эта не исполняетъ обязанностей, возложенныхъ на нее указами Петра, что она потеряла способность собственной инициативы и занимается одною перепискою. «Въ сіе безмолвное состояніе приведена она можетъ быть нѣкоторыми неуваженіями

¹⁾ Русскій архивъ 1865 г. изд. стр. 479 «сухопутная армія въ Пруссіи не получала жалованья за двѣ трети; въ штатсъ-конторѣ имянныя указы на выдачу 7 мил. денегъ невыданные. Монетный дворъ со времени Алексѣя Мих. считалъ денегъ въ обращеніи 100 м. р., изъ которыхъ 40 почиталъ вышедшими изъ Имперіи вонъ, понеже тогда вексельнаго оборота вовсе не знали, либо мало употребляли. Почти всѣ отрасли торговли были отданы частнымъ людямъ въ монополіи. Таможни всей Имперіи сѣнаторомъ были отданы на откупъ за 2 м.; 60 м., кои остались были 12 разныхъ вѣсовъ..... Императрица Елисавета искала, во время семилѣтней войны занять 2 м. въ Голландію, но охотниковъ на то не явилось....

²⁾ Ср. id. ibid.

отъ вышняго къ ней правительства и вкореннаго въ присутствующихъ робостію, кои исполняя только одни посылаемые къ нимъ указы, не смѣютъ и времени не имѣютъ мыслить о изобрѣтеніи способовъ къ достиженію тогдашнихъ намѣреній, кои въ объявленномъ регламентѣ изображены.» Еще категоричнѣе высказывается императрица въ любопытномъ документѣ, известномъ подъ названіемъ «секретнѣйшаго наставленія князю Вяземскому», или инструкціи, данной ему при назначеніи его генерал-прокуроромъ. Рѣзко высказывается она противъ преобладающаго значенія сената. «Всѣ мѣста и самый сенатъ вышли изъ своихъ основаній разными случаями, какъ неприлежаніемъ къ дѣламъ моихъ нѣкоторыхъ предковъ, а болѣе случайныхъ при нихъ людей пристрастіями. Сенатъ установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, деревни, однимъ словомъ почти все и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ.... Черезъ такія великія гоненія нижнихъ мѣстъ они пришли въ столь великій упадокъ, что и регламентъ вовсе позабыли, которымъ повелѣвается: противъ сенатскихъ узавозъ, есть ли оныя не въ силѣ законовъ, представлять въ сенатъ, а на послѣдокъ и къ намъ. Раболѣпство персонъ, въ сихъ мѣстахъ находящихся, неописанное и добра ожидать не можно, пока сей вредъ не пресѣчется; одна лишь форма канцелярская исполняется, а обдумать еще и нынѣ прямо не смѣютъ, хотя въ томъ часто интересъ государственный страждетъ.» На этомъ не останавливаются опасенія императрицы; приказный характеръ сената, его *ronvoir discretionnaire*, происходившій частію отъ неопредѣленности его отношеній къ верховной власти, частію отъ полнаго довѣрія къ нему покойной императрицы, казался ей уму, привыкшему къ западнымъ политическимъ категоріямъ, какимъ то посягательствамъ на верховную власть. «Можетъ быть, продолжаетъ она, что и для любочестія инымъ чинамъ прежніе примѣры предестны, однако же я, пока мѣсть жива, то останется какъ долгъ велить. Россійская Имперія столь обширна, что кромѣ Самодержавнаго Государя, всякая другая форма правленія вредна ей ¹⁾. Во всякомъ случаѣ, императрица видѣла въ сенатѣ учрежденіе, несовмѣстное съ ея видами и дѣятельно

¹⁾ Ср. II. С. З. № 12, 118 и чтенія М. О. Д. и др. за 1862 г.

принялись за его реформу. Въ чѣмъ же она видѣла средства къ этому?

Нѣтъ сомнѣнiя, что лучшимъ средствомъ ослабить силу этого учрежденiя было выдѣлить изъ него три, смѣшанныя въ немъ власти. Стѣснить до чрезвычайности законодательную его инициативу, организовать административную власть особо отъ него и свести его на значенiе мѣста съ судебнымъ характеромъ, вотъ задача, которую предположила себѣ Екатерина и которую она выполнила въ теченiи своего царствованiя. Прежде всего она позаботилась о раздѣленiи дѣлъ въ самомъ сенатѣ, сообразно ся видамъ. Въ 1763 г. слѣдовательно на другой годъ послѣ вступленiя ея на престолъ, мы встрѣчаемъ уже важный актъ объ устройствѣ сената ¹⁾, гдѣ высказывается и самый взглядъ Екатерины на его недостатки. Всѣ правительственныя и судебныя мѣста, по словамъ указа нуждаются въ преобразованiяхъ и ихъ общiя недостатки нагляднѣе всего можно видѣть на примѣрѣ сената, куда вступаетъ такое количество разнообразныхъ дѣлъ, что исполнять и рѣшать ихъ какъ слѣдуетъ, было бы выше силъ человѣческихъ. На этомъ основанiи, императрица признаетъ нужнымъ раздѣлить сенатъ на 6 департаментовъ, изъ которыхъ каждый долженъ имѣть свой родъ занятiй. Въ способъ раздѣленiя занятiй между департаментами видно уже желанiе выдѣлить административныя дѣла въ одну группу, поставивъ во главѣ ея самое довѣренное лицо—Генераль-прокурора. Всѣ важнѣйшия дѣла государственнаго управленiя отнесены къ первому департаменту, при которомъ и положено состоять генераль-прокурору. Сюда отнесены «государственныя внутреннiя и политическiя дѣла, какъ напр. государственныя вѣдомости о числѣ народа, полныя свѣдѣнiя о всѣхъ доходахъ и расходахъ, дѣла герольдiи (т. е. о всемъ дворянствѣ) по синоду съ подчиненными мѣстами, по коллегiи экономiи, иностранныя дѣла съ пограничными комиссiями и по канцелярiи опекунства иностранныхъ, по камеръ-коллегiи съ корчемными дѣлами; по ревизионъ коллегiи, по штатсъ-конторѣ и соляной конторѣ и по канцелярiи конфискации, по секретной и тайной экспедициямъ, по приказному столу и по новому уложенiю, по ревизии мужеска пола душъ, по монетному управленiю съ принадлежащими къ нему экспедициями и по Бергъ-коллегiи, по раз-

¹⁾ П. С. З. № 11989.

личнымъ заводамъ, по коммерцъ и по мануфактуръ-коллегіямъ, по магистратамъ и по банковымъ конторамъ для дворянства и купечества. Такимъ образомъ, всѣ важнѣйшія дѣла по внутреннему управленію и, отчасти по внѣшнимъ сношеніямъ, по финансамъ, въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, группируются уже вокругъ одного могущественнаго лица, хотя и заслоненнаго департаментомъ — генераль-прокурора. Съ этого времени онъ уже представляетъ не одинъ изъ элементовъ учрежденія, съ которыми онъ тѣсно связанъ, а *постепенно выдѣляющійся элементъ личнаго управленія*, основанный уже не на старомъ приказномъ, а на *министерскомъ* началѣ. Если мы сравнимъ дѣла, порученныя остальнымъ департаментомъ сената съ тѣми, которыя сосредоточены въ первомъ, мы убѣдимся еще нагляднѣе въ намѣреніи императрицы произвести коренную реформу въ центральномъ управленіи. Второму департаменту поручены дѣла судебныя и межевыя, причемъ уничтожена рекетмейстерская контора, а рекетмейстеру велѣно поступать по силѣ данной ему инструкціи. Въ третьемъ сосредоточились вопросы по дѣламъ малороссійскимъ, остзейскихъ провинцій, и другимъ землямъ, управляющимся на отдѣльныхъ правахъ, по народному просвѣщенію, путямъ сообщеній и публичныхъ зданій, и дѣла полицейскія.

Въ 4-мъ дѣла по воинскимъ коллегіямъ, и другимъ военнымъ дѣламъ; 5 и 6 департаменты, преобразованные изъ бывшей сенатской конторы въ Москвѣ, раздѣлили между собою дѣла на подобіе петербургскихъ департаментовъ. Въ пятомъ сосредоточились дѣла административныя, исполнявшіяся прежде сенатской конторой, т. е. весьма ограниченнаго объема, а 6 получилъ судебный характеръ, подобно второму. Слѣдовательно, для общей характеристики сената важны только четыре петербургскихъ департамента. Взглядываясь въ эти дѣла, нельзя не замѣтить, что истинное значеніе для сената имѣли только первый и второй департаменты; въ третьемъ и четвертомъ сосредоточивались переписки по такимъ дѣламъ, которыя имѣли отдѣльныхъ представителей, пользовавшихся непосредственнымъ доступомъ къ Императрицѣ. Народное просвѣщеніе имѣло Бецкаго, полиція генераль-полицеймейстера, академія президентовъ, воинская и адмиралтейская коллегіи, также не замедлили выйти изъ подчиненія сенату, какъ мы это увидимъ ниже; сенатскія дѣла распались слѣдовательно на двѣ группы. Одна изъ нихъ составила департаментъ правитель-

ственный съ генераль прокуроромъ; другя судебный съ оберъ-прокуроромъ. Не смотря на объявленное равенство всѣхъ департаментовъ, первый имѣеть нѣкоторыя преимущества, уже потому, что при немъ состоитъ генераль прокуроръ. Въ случаѣ несогласія сенаторовъ въ департаментъ, или сомнѣнія оберъ прокурора, дѣло передается генераль прокурору, который беретъ его въ первый департаментъ и предлагаетъ его общему собранію сенаторовъ, созданныхъ въ первый департаментъ. Въ случаяхъ особенно затруднительныхъ, на которыхъ не будетъ закона, или по совершенному разногласію сенаторовъ въ общемъ собраніи, генераль прокуроръ вноситъ дѣла на Высочайшее усмотрѣніе. Первый шагъ, такимъ образомъ, былъ сдѣланъ. Послѣдующая политика Императрицы показала, что изъ всѣхъ четырехъ департаментовъ сената только одинъ второй сохранилъ первоначальное значеніе, въ остальныхъ все больше и больше выдѣляется министерское начало, въ новѣйшемъ смыслѣ. Изъ перваго департамента созывается обширная власть генераль прокурора, какъ главнаго руководителя финансовъ, государственнаго хозяйства, внутренняго управленія; сохраняя при этомъ свое значеніе блюстителя законовъ въ дѣлахъ судебныхъ, онъ соединилъ въ своемъ лицѣ должность министра финансовъ, внутреннихъ дѣлъ и юстиціи, сначала въ сенатѣ, а потомъ и въ отдѣльныхъ отъ сената учрежденіяхъ. Въ другихъ частяхъ управленія, образуются также особыя вѣдомства съ самостоятельными лицами во главѣ ихъ.

Съ самаго начала царствованія, Императрица обходитъ участіе сената во всѣхъ нововведеніяхъ, которыми она исправляла отдѣльныя части управленія; выдѣленіе административнаго, личнаго начала изъ общей массы учреждений, не утратившихъ свой старый приказный характеръ, должно было усилить дѣятельность государя, становящагося теперь вершиною особаго, министерскаго управленія. Императрица не любитъ имѣть дѣла непосредственно съ сенатомъ; она пишетъ и имѣеть дѣло съ генераль прокуроромъ, который въ ея глазахъ является довѣреннымъ лицомъ государя. Назначая Вяземскаго на это мѣсто, она напоминаетъ ему о необходимости полнаго довѣрія между нимъ и ею; «вред нѣе для общества ничего не можетъ быть, какъ генераль прокуроръ такой, который къ своему государю совершеннаго чистосердечія и откровенности ни имѣеть, такъ какъ для него хуже всего не имѣть отъ Государя совершенной довѣренности, поне-

же онъ, по должности своей, обязывается сопротивляться наисильнѣйшимъ людямъ и, слѣдовательно, власть государская одна его подпора». Вслѣдъ за тѣмъ она поручаетъ его заботамъ важнѣйшіе вопросы того времени: попеченіе объ обращеніи серебра въ народъ и выписываніи его, о законодательныхъ работахъ, объ измѣненіи солянаго и виннаго положенія и т. д. Такого уже довѣріе ея къ избраннымъ ею лицамъ и недоувѣріе къ прежнимъ учреждениямъ. Указы объявляются сенату чрезъ генераль прокурора. Административные вопросы разрабатываются особыми комиссиямп. Скоро послѣ вступленія ея на престолъ, при Высочайшемъ дворѣ учреждена была воинская коммиссія для разсмотрѣнія артиллерійскихъ штатовъ. За тѣмъ учреждена особая коммиссія для разсмотрѣнія акта Петра III о вольности Россійскому дворянству съ цѣлію лучшей его редакціи. Учрежденіе въ Москвѣ Воспитательнаго дома прошло также мимо сената. Главный надзоръ надъ всѣми таможенными сборами порученъ Т. С. графу Миниху, причемъ ему дана особая Высочайшая инструкція. Для улучшенія морскаго вѣдомства работала также особая коммиссія, докладывавшая непосредственно Императрицѣ. Д. Т. С. Неплюеву, Кн. Шаховскому и Гр. Миниху поручено составить комиссію для разсмотрѣнія коммерціи Россійскаго государства. Въ именномъ указѣ, данномъ этой комиссіи, говорится что она можетъ требовать отъ сената вспомошествованія и потребное число канцелярскихъ служителей, но не подчиняется ему вовсе. «Мы, по важности въ сей комиссіи текущихъ дѣлъ и по неутомленному попеченію о пользѣ народа нашего, не оставимъ по временамъ и нуждамъ и сами въ ней нашею Высочайшею особою присутствовать; и потому мы повелѣваемъ сей комиссіи въ единственномъ нашемъ покровительствѣ быть.» Здѣсь же прибавлено что комиссія эта должна споситя съ сенатомъ подобно другимъ комиссіямъ, что ясно указываетъ, что и онѣ пользовались такими же правами ¹⁾. Далѣе, Императрица была недовольна неточностями свѣдѣній сената о количествѣ государственныхъ доходовъ. Пополнить эти свѣдѣнія поручено было князю Виземскому и Д. Т. С. Мельгунову, тогдашнему президенту камеръ коллегіи ²⁾.

¹⁾ П. С. З. № 11605, 11751, 11908, 11975, 11982, 11985.

²⁾ Рус. Арх. ід. «По возшествіи моемъ на престолъ, сенатъ подалъ мнѣ рескриптъ дождамъ Имперіи, по которому явствовало что оный считался

Вновь возникающія учрежденія, получая права и обязанности коллегій, не состоятъ уже, однако, въ такомъ подчиненіи къ сенату, какъ прежнія коллегіи. Первое изъ такихъ учреждений была коллегія экономіи, основанная для управленія духовными имѣніями и затѣмъ канцелярія опекунства иностранныхъ колонистовъ. Учрежденіе и того и другаго установленія равнялось изъятію изъ вѣдомства сената администраціи духовныхъ имѣній, прежде находившейся въ его распоряженіи и дѣль объ иностранцахъ, занявшихъ пустопорожнія земли Россіи, составлявшихъ одну изъ главныхъ его заботъ въ предшествующее царствованіе. Правда, указы, учреждавшіе ихъ, ставятъ ихъ въ зависимость отъ сената, но не надо имѣть особенной проницательности, чтобы убѣдиться въ томъ что эта зависимость была чисто наружною и поддерживалась одною формальною отчетностію. Относительно коллегіи экономіи учредительный указъ говоритъ, что она пользуется правами всѣхъ другихъ коллегій, состоя подъ указами Е. И. В., сената и, въ духовныхъ дѣлахъ, Синода. Но вслѣдъ за тѣмъ указъ перечисляетъ дѣла, гдѣ коллегія «по довѣренности нашей къ ней, сама своею властію поступать имѣеть.» Дѣла эти чрезвычайно разнообразны; сюда относятся управленіе всѣми духовными вотчинами, которыя не отданы духовнымъ властямъ въ управленіе, содержаніе Высочайше утвержденныхъ штатовъ архіерейскимъ домамъ, монастырямъ и проч. духовнымъ мѣстамъ; затѣмъ расходы на разныя благотворительныя заведенія, приписанныя въ вѣдомство коллегіи и содержащіяся на ея счетъ, движимыя имущества, остающіяся послѣ архіереевъ и другихъ монашествующихъ и т. д. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ коллегія отдаетъ отчеты только Императрицѣ, на долю же сената выпадаетъ лишь отчетность по штатнымъ расходамъ, т. е. тѣ вопросы, гдѣ дѣло большею частію ограничивается перепискою. Отчеты по управленію духовными имѣніями коллегія представляетъ въ формѣ генеральной вѣдомости Императрицѣ и затѣмъ, для *вѣдома*, сообщаетъ ее сенату. Въ случаѣ какихъ нибудь особенныхъ обстоятельствъ, коллегія можетъ представлять Императрицѣ. Выборъ

въ 16 м. По прошествіи 2 лѣтъ я посадила кн. Вяземскаго и Мельгунова считать доходы. Они нѣсколько лѣтъ считали, переписывался разъ по семи съ каждымъ воеводою. Наконецъ сочли 28 мил., 12 мил. больше, нежели сенатъ видѣлъ.»

между тѣмъ или другимъ путемъ предоставленъ конечно выбору президента, такъ какъ инструкція не опредѣляетъ строго какія дѣла принадлежатъ сенату, а какія Верховной власти. Канцелярія опекунства поставлена въ еще болѣе независимое положеніе. По самому составу своему она болѣе принаровлена къ личному управленію и во главѣ ея поставленъ одинъ изъ значительнѣйшихъ вельможъ—Орловъ. Канцелярія, подобно коллегіи экономіи, за успѣхъ и неуспѣхъ свой отвѣчаетъ только Императрицѣ, относясь къ сенату только по штатнымъ денежнымъ счетамъ и съ официальной опиской. Вовсѣхъ учрежденіяхъ своихъ, говоритъ указъ, канцелярія опекунства, вслѣдствіи сей инструкціи никому отчета дать не должна, какъ намъ самимъ, а только о издержанныхъ деньгахъ засвидѣтельствомъ счета посылать въ ревизионъ-коллегію... съ какимъ же успѣхомъ выходя иностранныхъ продолжаться будетъ, и какія слѣдуютъ отъ канцелярія опекунства въ томъ распоряженіи въ томъ доносить намъ, а въ сенатъ нашъ писать о томъ же для вѣдома ¹⁾). Это преобразование коллегій, съ усиленіемъ въ нихъ личнаго начала, коснулось и старыхъ коллегій. Камеръ-коллегія, принимая въ расчетъ упадокъ коммерціи, приписанной, какъ мы видѣли выше, уничтоженію ея самостоятельности сенатомъ, была поручена особенному довѣренному лицу, гофмейстеру кн. Куракину, „котораго способность, знаніе и ревность опытомъ намъ доказана“. Съ цѣлію поднять значеніе этой коллегіи, Куракину велѣно присутствовать въ сенатѣ, чего не имѣли президенты другихъ статскихъ коллегій. Наконецъ указъ прибавляетъ, что „хотя мы оную камеръ-коллегію оставляемъ на прежнемъ ея основаніи, подъ вѣденіемъ, какъ и прочія коллегіи, сената нашего, но повелѣваемъ оному Куракину обо всемъ, что онъ къ поправленію сего нужнаго мѣста за благо разсудить, представлять намъ самимъ, на собственное наше разсмотрѣніе и конференцію“. Коммерческій банкъ отданъ въ вѣдомство графа Головина, съ строгимъ предписаніемъ выскать розданныя и просроченныя изъ банка деньги. Еще независимѣе стало положеніе банковыхъ операцій, съ учрежденіемъ извѣстнаго ассигнаціоннаго банка, въ 1768 г. Банковое правленіе, состоящее изъ одного главнаго директора банковъ и двухъ совѣтниковъ, должно находится подъ собственнымъ

¹⁾ П. С. З. 11844, 11879, 11881.

вѣденіемъ Государыни и давать отчеты только ей. По окончаніи каждаго года, оно считаетъ старыя банковыя книги и подноситъ императрицѣ общій годовой балансъ, а въ сенатъ посылаетъ съ него, для вѣдома, только копію. «Въ случаѣ какихъ либо происшествій, по которымъ вспоможеніе можетъ быть учинено отъ сената нашего, правленіе банковъ имѣетъ представлять оному, а сенатъ *долженъ, не упуская ни малѣйшаго времени*, всевозможное по тому чинить, принимая въ особливое уваженіе все, въ разсужденіи банковъ представляемое, ибо кредитъ оныхъ банковъ зависитъ отъ скорого ихъ дѣла теченія». Сначала связь банковъ съ сенатомъ наружнымъ образомъ поддерживалась тѣмъ, что каждая ассигнація, кромѣ подписи главнаго директора и директора, должна было имѣть была имѣть подпись двухъ сенаторовъ, которые подписывали ассигнаціи прежде банковаго правленія, но въ слѣдующемъ году дозволено выпускать ассигнаціи за подписью одного директора банка или совѣтника. Межеваніе, составлявшее въ прошлое царствованіе одну изъ заботъ сената, теперь перешло въ управленіе особыхъ лицъ, хотя формально и связанныхъ съ сенатомъ. Извѣстный манифестъ 1765 г. показываетъ какое значеніе императрица давала этому важному дѣлу. Вслѣдъ за тѣмъ, при сенатѣ учреждена межевая экспедиція, составленная изъ важнѣйшихъ сановниковъ въ государствѣ, въ числѣ которыхъ находился гр. Панинъ и генераль-прокуроръ Вяземскій; экспедиціи предоставлены всѣ права сенатскаго департамента, съ тою разницею, что въ случаѣ разногласія, дѣла изъ нея поступали не въ общее собраніе, а къ императрицѣ. Горная промышленность также вызвала особую комиссію, которая и представляла свои соображенія Императрицѣ ¹⁾ Безсомнѣніи наибольшая доля самостоятельности выпала надолу войнскаго коллегіи ²⁾. Не только военная коллегія получаетъ непосредственно именныя указы, но даже отдѣльныя, находящіяся при ней комиссіи и отдѣль-

¹⁾ П. С. З. 12111, 12127, 12477, 12488, 12684, 13219, 13294, 12009.

²⁾ Уже въ концѣ 1762, по Высочайшему повелѣнію учреждена временная особливая военная комиссія, для соображеній съ улучшеніемъ разныхъ частей воинскаго управленія. Съ 1763 начинается рядъ именныхъ указовъ непосредственно въ военную коллегію и наконецъ, вслѣдствіе указа, объявленнаго военной коллегіи ген. фельдм. кн. Трубецкимъ и графомъ Чернышевымъ, она должна была подавать Е. И. В. ежедневные рапорты объ исполненіи именныхъ, полученныхъ ею указовъ.

ные воинские начальники. Наконецъ, въ 1769 г., на время войны былъ учрежденъ при Высочайшемъ дворѣ особый совѣтъ, куда должно было входить, все то, что касается нынѣшней войны, какъ по политическимъ дѣламъ, такъ и военнымъ, а въ слѣдствіе сихъ двухъ предметовъ и внутреннія государственныя распоряженія входить въ сей совѣтъ.» Въ числѣ членовъ совѣта находился и генераль прокуроръ. Въ такомъ положеніи находилась и адмиралтейская коллегія съ учрежденною при ней комиссіею. ¹⁾ Всякое сколько нибудь важное дѣло, поручалось довѣренному лицу ²⁾.

Не въ одномъ центральномъ управленіи усиливалась дѣятельность отдѣльныхъ лицъ; вниманіе императрицы рано перенеслось на мѣстное управленіе, гдѣ она хотѣла поднять значеніе губернатора. За долго до учрежденія о губерніяхъ, въ 1764 г., вышло ея наставленіе губернаторамъ, гдѣ уже проглядываютъ идеи, получившія такое широкое развитіе въ знаменитомъ учрежденіи. «Цѣлое, говорится въ наставленіи, не можетъ быть хорошо, если отдѣльныя его части будутъ не въ исправленіи.» Подобно тому какъ императрица старалась поднять коллегіи, освобождая ихъ отъ излишняго подчиненія сенату, губернаторская должность должна была получить новое значеніе чрезъ освобожденіе ея отъ безусловнаго подчиненія коллегіямъ. У коллегій отнято право самимъ штрафовать губернаторовъ, даже по судебнымъ дѣламъ. «Если же къ апелляціи будутъ прошенія на неправо какъ канцеляріи, такъ и самаго губернатора рѣшеніе, въ юстицѣ или въ другихъ коллегіяхъ и дѣло то туда перенесется, то оныя коллегіи, увидя неправость, накладываютъ штрафъ по указамъ на одиѣ

¹⁾ П. С. З. 11707, 11770, 11771, 11780, 11795, 11796, 11797, 12004, 12006.

²⁾ Государственные дороги были поручены «въ вѣденіе и дирекцію, Генералу Муравьеву, которому сенатъ долженъ былъ оказывать всевозможное вспоможеніе. Бецкій, по дѣлу о народномъ просвѣщеніи, постоянно имѣлъ дѣло лично съ императрицей; таковы его проектъ воспитательнаго дома, проектъ о построеніи дома для Академіи Художествъ, о воспитаніи юношества обоого пола. Не малое количество работъ было возлагаемо на знаменитыхъ братьевъ Паниныхъ. Для разсмотрѣнія государственныхъ соляныхъ и винныхъ сборовъ также учреждена особая комиссія. Бергъ коллегія по дѣлу о заводахъ пользуется также правомъ непосредственнаго сношенія съ императрицею. (П. С. З. № 12053, 12076, 12103, 12034, 12099, 12105. Ср. также № 11790, 12321, 12395, 12398, 12331, 12332, 12334, 12335, 12426.

канцеляріи, а о губернаторѣ представляютъ сенату.» Вообще коллегіямъ предоставлено теперь право преслѣдовать губернаторовъ не иначе, какъ чрезъ сенатъ, а самые губернаторы состоятъ въ непосредственномъ подчиненіи только императрицѣ и сенату. Это двойное подчиненіе не имѣетъ строгаго характера инстанціи, т. е. губернаторы не подчиняются сперва сенату, а затѣмъ императрицѣ, а напротивъ, и тому и другой вмѣстѣ. Отчеты о своемъ управленіи они представляютъ въ сенатъ и императрицѣ, равно какъ и рапорты о важныхъ дѣлахъ. Вслѣдъ затѣмъ губернаторы стали часто получать именныя указы на свое имя. Важныя вопросы по мѣстному управленію докладываются непосредственно императрицѣ ¹⁾. Такъ напр. дѣло по устройству вновь учреждаемой Слободской губерніи было передано комиссіи составленной изъ сенаторовъ кн. Шаховскаго, Панина и Олсуфьева, а дѣло объ Новороссійской губерніи генералу Мельгунову. Образую, такимъ образомъ, отдѣльныя вѣдомства, подъ управленіемъ лицъ, обязанныхъ ей непосредственною отчетностію, и въ то же время совершенно независимыхъ одинъ отъ другаго и сената, императрица, желала поставить въ такое же положеніе ту часть сенатской дѣятельности, которая еще была оставлена за этимъ учрежденіемъ. Сенатъ обязанъ былъ подносить императрицѣ ежедневно меморіи о рѣшенныхъ дѣлахъ. Самостоятельная дѣятельность сената въ законодательныхъ вопросахъ и даже простыхъ административныхъ распоряженіяхъ стѣсняется. Впервыхъ право объявлять именныя указы, сосредоточенное прежде въ кругу сенатскомъ, теперь распространяется и на другихъ лицъ, съ учрежденіемъ должности генералъ-адъютантовъ. Непосредственная дѣятельность верховной власти въ дѣлѣ законодательства увеличивается, а значеніе сената въ этомъ отношеніи блѣднѣетъ. Большая часть указовъ, наполняющихъ полное собраніе законовъ за это время, суть или именныя, данныя сенату, или сенатскіе, состоявшіеся вслѣдствіе именныхъ, объявленныхъ ему кѣмъ либо, обыкновенно генералъ прокуроромъ.

¹⁾ П. С. З. 12137 12306 12307 12320 12339 12367 12373 12397 12430 и т. д. ст. также *Вейдемейеръ* дворъ и замѣч. люди въ Россіи въ концѣ XVIII в. ср. 30 въ примѣч. о Браунѣ генер. губ. остзейскихъ провинцій «онъ былъ съ 1762 по 1792 г. намѣстникомъ Остзейскимъ, съ правомъ не получать изъ сената никакихъ указовъ, безъ предварительнаго соизволенія на то императрицы.»

Мы укажемъ здѣсь нѣкоторые предметы, подлежащіе прежде сенату и уходившіе постепенно изъ его вѣдомства. Правила о размещеніи выходцевъ въ Новой Сербіи, были опредѣляемы Высочайшими повѣлѣніями и самый новосербскій корпусъ отданъ въ вѣдомство военной коллегіи. Именными указами опредѣляются правила о распредѣленіи и производства слѣдственныхъ дѣлъ по департаментамъ сената и объ опредѣленіи чиновниковъ, назначеніе которыхъ зависѣло отъ сената. Сенату предписано было чрезъ генераль прокурора вести ежедневные журналы своимъ засѣданіямъ. Въ началѣ своего царствованія, императрица впрочемъ давала иногда сенату порученіе разрѣшить тотъ или другой вопросъ. ¹⁾ Но всѣ эти порученія имѣютъ характеръ чего то случайнаго. Они скорѣе даны прежнему значенію сенату, чѣмъ серьезное обращеніе къ его содѣйствію въ дѣлахъ государственныхъ. Чѣмъ дальше развивается теоретически законодательная дѣятельность императрицы, чѣмъ значительнѣе становится ея личное участіе въ управленіи, чѣмъ болѣе выбираетъ она лицъ для исполненія ея плановъ, тѣмъ блѣднѣе становится учрежденіе сената. За то должность генераль прокурора выступаетъ съ совершенно новымъ значеніемъ. Главнѣйшимъ средствомъ къ усиленію его вліянія было порученіе ему отдѣльныхъ вѣдомствъ въ непосредственное управленіе ²⁾. Екатерина понимала очень хорошо, что

¹⁾ Подробность отношеній сената къ императрицѣ въ первое время ея царствованія см. п. с. з. № 11634 11606 11638 11637 11642 11646 11647 11640 11641 11672 11671 11680 11616 11100 11147 11861 12024 12024 12026 12036 и т. д.

²⁾ Г. Дмитріевъ (ib. стр. 520) полагаетъ, что средствомъ къ усиленію значенія ген. прок. было объявленіе Высочайшихъ повелѣній сена:у въ его предложеніяхъ. Сколько мнѣ кажется, и это и другое, выставленное имъ средство—измѣненіе способа назначенія сенаторовъ, было скорѣе средствомъ къ ослабленію власти сената, чѣмъ къ усиленію ген. прок.; смѣю думать, я достаточно показалъ тѣсную связь между двумя элементами сената, чтобы можно было серьезно думать что средствомъ унижить сенатъ, было возвышеніе генераль прокурора. При Петрѣ и Елизаветѣ значеніе этого сановника было весьма велико, но власть сената отъ этого не пропала, напротивъ, во времена униженія и отсутствія генераль прокурора понижалось и значеніе сената. Количественныя измѣненія въ объемѣ того и другаго элемента не могли произвести коренной реформы. Она была произведена качественнымъ измѣненіемъ, выдѣленіемъ генераль прокурора изъ состава сената съ совершенно новымъ характеромъ.

реформа, задуманная ею въ центральной администраціи можетъ осуществиться только съ обновленіемъ двухъ началъ, органически соединенныхъ въ сенатъ — уничтоженіемъ стараго, приказнаго его значенія. Она видѣла, что личному началу слѣдуетъ дать независимое, отдѣльное существованіе, поручивъ ему не извѣстныя лишь функціи въ общемъ порядкѣ дѣлопроизводства, какъ это сдѣлалъ Петръ I, но поручивъ ему безраздѣльно особый родъ дѣлъ, неподлежащихъ, по ея мнѣнію, коллегіальнымъ учрежденіямъ. Законодательство Петра распредѣлило всѣ дѣла по коллегіямъ, которыя завѣдывали ими во всей ихъ совокупности, причемъ въ администраціи одинаково участвовали начало личное и коллегіальное: коллегіальное въ лицѣ членовъ присутствія, личное въ лицѣ генералъ-прокурора и прокуроровъ. Екатерина, напротивъ, съ первыхъ же лѣтъ свое царствованія, изъявила намѣреніе создать два порядка управленія, одинъ личный, другой коллегіальный, распредѣливъ между ними дѣла по ихъ роду. Трудно было сказать, какимъ образомъ произойдетъ это распредѣленіе; временныя удобства и практическія соображенія могли сильно вліять на этотъ порядокъ. Впослѣдствіи уже, французская политическая метафизика подсказала, что коллегіямъ принадлежать только судебныя дѣла, а прочая администрація нуждается въ гибкости и подвижности личнаго начала. Это правило получило осуществленіе гораздо послѣ. Реформы Екатерины только исподоволь подготовили его торжество. Въ теченіи ея царствованія начало раздѣленія властей, проведенное въ учрежденіи о губерніяхъ, ни разу не было высказано во всей его чистотѣ относительно центральныхъ учрежденій. Здѣсь императрица довольствовалась практическимъ выдѣленіемъ ихъ изъ сферы прежнихъ учреждений и генералъ-прокуроръ послужилъ однимъ изъ самыхъ могущественныхъ орудій для этой цѣли.

Мы видѣли, что Императрица тотчасъ постаралася сгруппировать вокругъ генералъ-прокурора тотъ департаментъ сената, гдѣ сосредоточивались дѣла административнаго характера. Такъ началось это отдѣленіе «сената правительствующаго отъ судебного», о которомъ такъ много говорили и писали при Александрѣ I. Съ самаго начала усилено вліяніе генералъ-прокурора на сенатскую канцелярію, еще болѣе показанное въ извѣстной инструкціи оберъ-секретарю. Въ его же управленіе отдана сенатская типографія. Разпредѣленіе недорослей, являющихся въ сенатъ, проца-

водимое прежде герольдію, стало зависѣть отъ генераль-прокурора. Вообще все что служить, поступаетъ въ нему въ зависимость. Герольдмейстерская контора обязана была докладывать сенату (т. е. первому департаменту, гдѣ находился генераль-прокуроръ, и самый указъ изданъ по его инициативѣ) о всѣхъ уволенныхъ отъ военной и статской службы и о желающихъ поступить на службу, а равно когда и кто изъ чиповниковъ былъ штрафованъ. По его же предложенію всѣ присутственныя мѣста должны были присылать списки о служащимъ и неслужащихъ дворянахъ. Но скоро въ его рукахъ стали сосредоточиваться болѣе важныя вопросы. Соляное и винное управленіе поступили подъ его особенное попеченіе; винное дѣло, впрочемъ, осталось больше въ управленіи сената ¹⁾, но соляное, какъ увидимъ ниже, совершенно отошло къ генераль-прокурору. Переходъ денежныхъ суммъ въ администраціи сосредоточился также у него: уже въ 1768 кн. Вяземскій объявилъ сенату именной указъ, чтобы всѣ присутственныя мѣста объявляли ему о переводѣ денегъ за границу. Черезъ него докладываютъ императрицѣ президенты коллегій, адресуя мемуары на его имя ²⁾. Изъ предложеній, даваемыхъ имъ сенату въ это время видно, что онъ работаетъ теперь отдѣльно отъ сената, а требуетъ его указовъ только для вспомошествованія его личной дѣятельности. Напримѣръ, усматривая изъ доходовъ государственныхъ, поступавшихъ и переходившихъ черезъ него, множество безпорядковъ, онъ предлагалъ сенату издать указъ о собираніи податей въ надлежащее время. Занимаясь соляною частію, онъ требовалъ указа о доставленіи въ соляную контору счетовъ по прошествіи полугодоваго времени. Отчетность и финансовая администрація сосредоточиваются все больше и больше

¹⁾ Сама Императрица смотрѣла такимъ образомъ на это дѣло. Это видно напр. изъ ея резолюцій на подібныя прошенія (Рус. Арх. 1864 г.); вдова Измайлова проситъ объ оказаніи щедроты по причинѣ убытка отъ винной поставки. «Резол. дѣла о винной поставкѣ суть сенатскія, и я въ оныхъ не мѣшаюсь,» Д. С. С. Кожинъ проситъ о невзысканіи съ него въ казну на московскомъ винномъ откупѣ 3200 р. Резол. «Дѣла виннаго откупа суть сенатскія, въ коихъ не вмешивалось, а все что дѣлать могу есть то, чтобъ подтвердить о учиненіи правосудія въ семъ дѣлѣ какъ и въ прочихъ.»

²⁾ № 13243 Им., данн. презид. Бергъ воллегіи гр. Мусину Пушкину «изъ поданной отъ васъ чрезъ генераль-прокурора кн. Вяземскаго, записки усмотрѣно etc.»

у него. Изъ одного синодскаго указа видно что и онъ, въ числѣ прочихъ, долженъ былъ представлять свои отчеты номинально въ сенатъ, а фактически генераль-прокурору. «Сего 1771 г., іюля 28 д., говоритъ указъ, присланнымъ св. синоду отъ г. прокурора предложеніемъ объявлено, что по именному Е. И. В. указу Высочайше повелѣно собрать вѣдомости къ генераль-прокурорскимъ дѣламъ о всѣхъ и всякаго званія государственныхъ доходахъ и расходахъ, безъ изыятія, каковы бы они не были и сочинить изъ того особую окладную книгу.» Чрезъ нѣсколько времени сенатскій указъ предписалъ губернскимъ властямъ посылать вѣдомости въ сенатъ и другія мѣста, и въ числѣ вѣдомостей, присылавшихся къ генераль-прокурору, находятся «вѣдомости о наличной всѣхъ сборовъ денежной и ефимочной казнѣ мѣсячныя.» Не только самъ генераль-прокуроръ, но и подчиненные ему оберъ-прокуроры получали отдѣльныя части управления. Напримѣръ въ 1773 встрѣчается Высочайше утвержденный доклад сената объ учрежденіи горнаго училища при бергъ коллегіи. Излагая свои соображенія по этому предмету, сенатъ замѣчаетъ, между прочимъ, что, получивъ отъ бергъ коллегіи планъ училища, онъ счелъ нужнымъ сообщить его оберъ прокурору сената Соймонову, которому по указу Е. И. В. поручены всѣ бергъ коллегіи дѣла, съ тѣмъ чтобы онъ, войдя въ подробности плана, разсмотрѣлъ всѣ предложенныя въ немъ сенату обстоятельства и, учиня на оныя свои примѣчанія, представилъ въ сенатъ съ своимъ мнѣніемъ ¹⁾»

Такое новое и исключительное положеніе генераль-прокурора значительно измѣнило самый порядокъ сношеній подчиненныхъ мѣстъ съ Императрицею и сенатомъ. Губернаторы, начальники вновь присоединяемыхъ областей, президенты коллегій относятся къ нему со своими дѣлами, и предпочитаютъ этотъ путь, какъ кратчайшій и удобнѣйшій ²⁾; обыкновенный же путь всѣхъ новыхъ

¹⁾ П. С. З. № 12171, 12222, 12646, 12588, 12713, 13223 13360, 13243, 13438, 13459, 13444, 13470, 13632, 13690, 14048, 14067, 14332.

²⁾ П. С. З. № 14287. Сен. ув. о посылкѣ къ бѣлорусскому генераль губ. для тамошнихъ католическихъ и униатскихъ епархій публичныхъ указовъ по числу церквей. «Прав. сенатъ слушали письмо Т. С. сенат. и кав. Теплова, писанное на имя Д. Т. С. г. прокурора и кавалера князя Вяземскаго № 13997, сенат.» Прав. сенатъ, слушавъ предложенное ген. прок. письмо, присланное ему отъ главнаго попечителя воспитательнаго дома Д. Т. С. Бецакаго. № 14014 Высоч. утв. докладъ сената о раздѣленіи Бѣло-

административныхъ мѣръ, заключался въ томъ, что прокуроры, усматривая беспорядки или недоразумѣнія въ дѣлахъ той коллегіи, къ которой были приставлены, представляли о томъ генералъ-прокурору, который предлагалъ этотъ рапортъ на разсмотрѣніе сената, обыкновенно съ своимъ мнѣніемъ.

Такъ съ самаго начала было уже положено основаніе всестороннему выдѣленію министерскаго начала, котораго генералъ-прокуроръ долженъ былъ сдѣлаться могущественнымъ представителемъ. Но очевидно что это выдѣленіе должно было находиться въ тѣсной связи съ развитіемъ государственныхъ идей Екатерины. Полное ихъ осуществленіе относится конечно къ учрежденію губерній. Но и до того времени идеи ея о государствѣ высказались довольно нагляднымъ образомъ въ известномъ наказѣ и въ другихъ актахъ, относящихся къ созванію депутатовъ для составленія новаго уложенія. Исторія комиссіи для составленія уложенія достаточно известна, а потому здѣсь не зачѣмъ повторять вновь фактической стороны этого явленія; мы остановимся только на тѣхъ обстоятельствахъ, которыя больше всего подходятъ къ предмету нашего разсужденія.

Сама Екатерина считала созваніе депутатовъ дѣломъ чрезвычайно важнымъ; это доказывается уже тѣмъ, что она, въ виду этого созванія, сочла нужныхъ приготовить такую обширную работу, какъ знаменитый наказъ. Она желала сдѣлать изъ собранія этого нѣчто достойное современныхъ идей о государствѣ. Очевидно она нуждалась въ помощникахъ, въ лицахъ, которыя могли бы провести ея идеи и служить достойными представителями ея мнѣній въ средѣ земскаго собора. Такимъ лицомъ былъ тогдашній генералъ-прокуроръ Вяземскій. Императрица тотчасъ возложила всѣ приготовительныя работы на него. Какъ глава служащихъ, онъ долженъ былъ распорядиться о доставленіи въ комиссію депутатовъ изъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, о составленіи канцеляріи для этой комиссіи и т. д. Но еще большее значеніе дано генералъ-прокурору въ самой комиссіи. Онъ является настоящимъ руководителемъ преній, председателемъ дирекціонной комиссіи; до избранія депутатскаго предводи-

русскаго края на узды начин. слѣд. словами: В. И. В. сенату. чрезъ генер. прокурора Высоч. повелѣть соизволили рассмотреть поднесенный В. В. отъ Бѣлорус. ген. губ. графа Чернышова докладъ» и т. д. 12720.

тѣи или маршала, онъ присутствовалъ въ ея собраніяхъ съ жезломъ. Послѣ избранія предводителя, онъ раздѣляетъ съ нимъ председательство въ засѣданіяхъ. Предводитель составляетъ списокъ очередныхъ дѣлъ по соглашенію съ генераль-прокуроромъ. Депутаты, говорившіе въ собраніи, обращали свою рѣчь къ предводителю, а въ его отсутствіи къ генераль-прокурору. Этимъ двумъ лицамъ всегда принадлежитъ право голоса; въ случаѣ раздѣленія голосовъ каждый изъ нихъ имѣетъ по два голоса. Всѣ собранія не дѣйствительны, если въ нихъ не присутствуетъ маршалъ или генераль-прокуроръ. Послѣднему принадлежитъ право соглашать различныя мнѣнія, предлагать свое собственное и подъ его надзоромъ составляются журналы засѣданій ¹⁾). Вообще роль генераль-прокурора въ этомъ собраніи весьма значительна. Представитель правительственной власти, онъ призванъ раздѣлять законодательные труды съ народными представителями. Роль генераль-прокурора въ комиссіи тѣмъ замѣчательнѣе, что сенатъ, въ цѣломъ своемъ составѣ, остался въ сторонѣ отъ этой законодательной дѣятельности. Судьба комиссіи въ историческомъ развитіи администраціи предствяетъ знаменательный пунктъ. Рѣзо и прямо выдѣлилась съ этого времени законодательство изъ круга дѣятельности сената; законодательная власть, выразившаяся въ нынѣшней формѣ собора депутатовъ, не могла уже перейти къ учрежденію, имѣвшему чисто правительственное, судебно—административное значеніе. Послѣдній нашъ земскій соборъ является первымъ рѣшительнымъ шагомъ къ осуществленію идей Екатерины II. Если выдѣленіе министерскаго начала изъ общей массы старыхъ учрежденій началось смутно и нерѣшительно въ усиленіи должности генераль-прокурора и прочихъ довѣренныхъ лицъ, выдѣленіе власти законодательной совершилось въ рѣшительной и торжественной формѣ созванія депутатовъ. Они должны были принять на себя трудную задачу, которой не достигла практическая дѣятельность сената, дать странѣ новую и стройную систему законодательства. Обстоятельства не допустили осуществленія этой задачи, но главнѣйшая цѣль Екатерины была достигнута—законодательная власть была окончательно выдѣлена и въ теоріи и, отчасти, на практикѣ изъ старо-приказнаго начала. Изъ

¹⁾ П. С. З. № 12814, 12843, 12942, п. VI, XII, XVIII, XVIII, XXVII, XXXI.

всѣхъ прежнихъ учрежденій одинъ генераль-прокуроръ, въ силу самой своей должности, получилъ участіе въ законодательной дѣятельности новаго собранія, изъ котораго было исключено учрежденіе, котораго онъ составлялъ прежде интегральную часть. Но причина этого явленія заключалась въ томъ, что онъ самъ началъ уже терять свой прежній характеръ, что онъ самъ служилъ новымъ идеямъ, подобно самой комиссіи. Онъ выдѣлялъ министерское, комиссія законодательное начало и оба они служили одной новой идеѣ. Поворотъ къ сенату, съ прежнимъ его всепоглащающимъ значеніемъ, сдѣлался невозможенъ. Но что останется отъ него? Какое значеніе получить онъ при господствѣ новой теоріи? Определить это чрезвычайно трудно. Мы знаемъ что Екатерина не создала никакого цѣльнаго законоположенія объ этомъ важномъ мѣстѣ; остается, слѣдовательно, обратиться къ ея отдѣльнымъ сужденіямъ, выраженнымъ въ наказѣ и другихъ актахъ, о значеніи сената въ ряду другихъ государственныхъ установленій.

Наказъ собственно не заключаетъ въ себѣ ясно выраженной теоріи различныхъ властей—сужденія эти помѣщены въ послѣдующихъ актахъ; тѣмъ не менѣе, въ немъ можно встрѣтить много мѣстъ, гдѣ задача сената опредѣляется довольно ясно. Основная мысль Императрицы, повторяемая ею довольно часто, заключается въ томъ «что всѣ учрежденія вообще суть хранилища законовъ.» Соображая общій характеръ ея дѣятельности, легко можно понять что она хотѣла выразить этими словами. Храненіе законовъ есть дѣятельность чисто консервативная—поэтому они должны быть самостоятельны и неподвижны какъ самый законъ. Имъ принадлежитъ преслѣдованіе и пресѣченіе всѣхъ правонарушеній; они требуютъ къ себѣ отчеты о дѣятельности всѣхъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ и провѣряютъ согласіе ихъ съ существующими узаконеніями. Сдѣлать выводы изъ такого положенія было уже не трудно. Какія вѣдомства должны были соединиться въ такіа учрежденія, какой отрасли управленія свойственъ такой охранительный характеръ? Очевидно, что неподвижность, консервативность учреждений пригодна тамъ, гдѣ успешное примѣненіе самаго закона обусловливается такими учрежденіями. Такова сфера суда, и за тѣмъ, тѣсно связанная съ нею, система контроля, въ широкомъ значеніи этого слова. Высшимъ выраженіемъ подобной охранительной дѣятельности, по смыслу наказа, является Сенатъ. Заботы объ единообразномъ и точномъ

примѣненіи закона, разсужденія о перемѣнахъ въ законахъ, оказавшихся устарѣлыми, по представленію другихъ присутственных мѣстъ, разъясненіе недоразумѣній, возникшихъ въ разныхъ сферахъ администраціи—все это входитъ въ его задачу. Независимо отъ того, онъ контролируетъ дѣятельность подчиненныхъ ему мѣстъ, заботясь о соблюденіи закона и государственнаго интереса ¹⁾). Въ качествѣ такого незыблемаго учрежденія, сенатъ поддерживаетъ въ народѣ уваженіе къ закону, и охраняетъ его отъ произвола правительственныхъ лицъ. Въ дополненіяхъ къ наказу, издававшимся въ разное время, мысли императрицы развиты еще дальше. Три рода властей, высшимъ выраженіемъ которыхъ служитъ монархъ, распределены сообразно этимъ группамъ учрежденій, которыя она желала основать. Мы встрѣчаемъ уже названія власти законодательной, защитительной и совершительной ²⁾). Если мы припомнимъ различныя группы, на которыя начали уже распадаться различныя установленія, то подобное дѣленіе, совершенно непонятное для ума, привыкшаго къ подраздѣленію власти на законодательную, судебную и исполнительную, покажется совершенно логическимъ человѣку, знакомому съ нашею исторію. Понятіе законодательной власти, менѣе другихъ запутанное и болѣе другихъ способное къ отвлеченію, выдѣлилось весьма удобно изъ старо приказнаго быта; оставались два элемента, тѣсно связанные законодательствомъ Петра и выросшіе изъ пружинъ административной практики — именно система коллегій и принаровленное къ ней личное начало. Провести границу между ними было не такъ легко, какъ кажется. Правда, личное начало выдѣляется уже изъ коллегій съ самостоятельнымъ, министерскимъ характеромъ; но выдѣленіе это происходитъ по частямъ; ничего

¹⁾ Наказъ (П. С. З. № 12949) п. 23, 26, 27, Въ пунктѣ 28 Si l'on me demande maintenant ce que c'est que le Dépôt de lois? Je répond le Dépôt des lois consiste dans une institution particulière, en conséquence de laquelle les corps si dessus mentionnés, établis pour faire observer la volonté du souverain conformément aux lois fondamentales et à la constitution de l'Etat, sont tenus de se conduire dans l'exercice de leurs fonctions qui leurs sont prescrites. Я привелъ эти слова императрицы на французскомъ языкѣ на томъ основаніи, что, сколько мнѣ кажется мысль императрицы выражена въ нихъ лучше чѣмъ въ плохомъ русскомъ переводѣ. Это замѣчательное произведеніе Екатерины нуждается теперь въ лучшихъ переводахъ чѣмъ тѣ, какія мы имѣли до настоящаго времени.

²⁾ П. С. З. № 13095.

не видно въ немъ систематическаго; слово, терминъ еще не найденъ. Въ этомъ указѣ 1768 г. въ первый разъ встрѣчаются новыя термины, съ ихъ переходнымъ, неустановившимся значеніемъ. Всмотриваясь въ значеніе защитительной власти, нельзя не прийти къ тому заключенію, что терминъ этотъ долженъ относится къ тому порядку учрежденій, которые носятъ на себѣ именно этотъ консервативный, охранительный характеръ, поддерживаютъ значеніе закона посредствомъ суда и контроля и находятъ высшее свое выраженіе въ сенатѣ. На этомъ основаніи нельзя, кажется, сомнѣваться въ томъ, что выраженіе власть защитительная не соответствуетъ тому термину, который выработанъ въ наукѣ государственнаго права подъ именемъ власти судебной. Выраженіе, употребленное императрицею, выдѣляетъ изъ сферы администраціи не одни вопросы права, не одну судебную дѣятельность. Напротивъ, оно извлекаетъ изъ вѣдомства власти совершительной всѣ тѣ предметы, въ которыхъ рѣчь можетъ идти объ охраненіи закона въ самомъ широкомъ смыслѣ, т. е. все то, что требуетъ огражденіе отъ произвола и колебаній личнаго управленія. Естественно судъ долженъ былъ получить отдѣльную, самостоятельную администрацію; контроль, ревизія счетовъ, разрѣшеніе недоразумѣній, понужденіе нисшихъ присутственныхъ мѣстъ, все это должно было составить отдѣльную сферу, которая бы замыкалась самостоятельнымъ учрежденіемъ; тогда уже получило бы свое настоящее развитіе и начало личное, дѣйствуя въ сферѣ власти совершительной.

Какое положеніе долженъ былъ занять Генераль-Прокуроръ при этомъ наплывѣ новыхъ понятій? Съ него и съ его помощію началось выдѣленіе министерскаго начала. Онъ очевидно готовился стать во главѣ вѣдомства лицъ, облеченныхъ властью совершительною; но возможно ли прервать его связь съ сенатомъ, возможно ли изгнать личное начало изъ учрежденій, назначеннаго для высшаго контроля? Какимъ образомъ одно и тоже лицо будетъ участвовать въ администраціи, войдетъ, такъ сказать, въ ея интересы и будетъ въ состояніи въ тоже время отнестись критически къ ея дѣятельности, въ интересахъ неизбѣжности закона? Если личное начало, прежде органически слитое съ коллегіями во всемъ и выдѣленное только въ мѣстныхъ т. е. подчиненныхъ учрежденіяхъ, должно было теперь отдѣлиться, то значитъ ли это что въ администраціи не должно уже остаться личнаго начала въ

прежней его формѣ? Другими словами, какъ должно относиться министерское начало къ тому элементу, который былъ введенъ какъ охранительный элементъ въ сферу сената и коллегій? Вопросы эти очевидно были слишкомъ широки для узкой рамки центральныхъ учреждений того времени; ихъ нельзя было разрѣшить съ помощію только того, что было подъ руками. Надо было перенести ихъ въ болѣе широкую сферу, разрѣшить ихъ въ болѣе широкихъ размѣрахъ.

Практическій умъ Екатерины нашелъ исходъ изъ этаго затруднительнаго положенія. Она видѣла уже, что съ древнихъ временъ утвердилась тѣсная связь между системою нашего управления и судьбою служилаго сословія. Формы всегда соответствовали здѣсь матеріалу. Первая мысль Петра, какъ мы видѣли, были мѣстные учрежденія и только напряженное состояніе государства обратило его мысль къ усиленной централизаціи. Благодаря закрѣпленію служилаго сословія, мысль его могла осуществиться. Несвободное сословіе должно было слѣдовать за ходомъ законодательства. Но, съ освобожденіемъ дворянства, съ удаленіемъ его въ области, съ появленіемъ истинно землевладѣльческаго класса, должна была произойти значительная перемѣна въ законодательствѣ; системѣ учреждений приходилось слѣдовать за служилымъ сословіемъ, ибо только въ его средѣ она могла найти примѣненіе и получить осуществленіе. Екатерина II поняла хорошо, что всѣ задуманныя ею реформы, всѣ вопросы, поднявшіяся въ администраціи могутъ разрѣшиться только на широкомъ полѣ мѣстныхъ учреждений ¹⁾.

Ея учрежденіе о губерніяхъ надолго останется памятникомъ широкихъ теоретическихъ взглядовъ, превосходной подготовки и глубокаго пониманія практической стороны дѣла и средствъ къ

¹⁾ Г. Лохвицкій удачно сгруппировалъ результаты перемѣвъ въ судьбѣ нашего служилаго сословія, заключенныхъ жалованною грамотою Екатерины. Существенныя черты новаго положенія были. 1. Съ дворянства снята была обязательная служба. 2. Съ тѣмъ вмѣстѣ его поземельная собственность, имѣвшая значеніе царскаго жалованья, была отдана ему въ полную частную собственность съ крестьянами. 3. Дворянство стало съ одной стороны земскимъ губернскимъ классомъ, съ другой остался нѣкоторый отпечатокъ служилаго значенія, но съ той разницею, что оно перечислено было изъ военнаго министерства въ министерство внутреннихъ дѣлъ (т. е. по нашему изъ военной коллегіи въ вѣдомство генераль-прокурора), и т. д., губернія, стр. 117.

совершенно задуманнаго намѣренія. Сочиненія гг. Андреевскаго и Лохвицкаго, достаточно познакомили публику съ общимъ характеромъ и главнѣйшими основаніями этого положенія. Для нашей цѣли достаточно будетъ остановиться на главныхъ мѣстахъ, могущихъ разъяснить представленныя выше вопросы. Мотивами къ изданію новаго учрежденія являются обширность прежнихъ губерній, смѣшеніе предметовъ вѣдомства и властей, и какъ результатъ ихъ, медленность, упущенія, своеволие, ябеда и т. д. Для отстраненія этихъ неудобствъ, Императрица прибѣгаетъ къ двумъ мѣрамъ—къ уменьшенію объема губерніи и къ увеличенію въ ней количества разныхъ учреждений, между которыми предполагалось распределить дѣла, сосредоточенныя до тѣхъ поръ въ немногихъ мѣстахъ областного управленія—въ рукахъ воеводъ, губернаторовъ и ихъ канцелярій, къ явному ущербу быстроты и справедливости. Уменьшеніе объема губерніи, при намѣреніи снабдить ее значительнымъ количествомъ разныхъ учреждений, доказывало что каждая изъ этихъ предполагаемыхъ областей было уже достаточно населена служилымъ сословіемъ, чтобы сформировать изъ него массу новаго управленія. вмѣсто 15 губерній, которыя Екатерина застала при вступленіи на престолъ, образовалось ихъ 40, и въ эти то сорокъ новыхъ центровъ должно было передвинуться управленіе, сосредоточенное до тѣхъ поръ въ столицѣ, тамъ должны были получить разрѣшеніе вопросы, не находившіе его въ центральныхъ мѣстахъ. Здѣсь можно было уже видѣть какъ смотритъ Императрица на соотношенію властей, раздѣленіе которыхъ выражено ею въ наставленіяхъ законодательной комиссіи.

Прежде всего мы видимъ широкое рѣшеніе вопроса о роли личного начала въ системѣ новаго управленія. Мы видѣли выше, что разграниченіе личной дѣятельности, какъ основы должностей съ министерскимъ характеромъ отъ той-же дѣятельности, какъ необходимаго элемента охранительныхъ и контролирующихъ учреждений, было не разрѣσιμο въ центральныхъ учрежденіяхъ. Затрудненія заключались въ томъ, что когда Императрица предприняла свои реформы, она натолкнулась на должность, которая должна была казаться ей воплощеніемъ личного начала въ самомъ широкомъ смыслѣ, именно на должность генералъ-прокурора. На ней основала она свои преобразовательныя надежды, но, конечно, имъ не суждено было осуществиться. Генералъ-прокуроръ не могъ сдѣлаться типомъ министерской должности; онъ былъ охраните-

лемъ въ средѣ самаго охранительнаго собранія, консерваторъ среди консерваторовъ и вдругъ ему поручаютъ организовать такія должности, гдѣ гибкость, измѣнчивость, легкость въ переходѣ отъ одной системы къ другой, составляютъ лучшія и необходимыя качества; очевидно такая двойственная роль не могла ужиться въ одномъ физическомъ лицѣ. Вопросъ требовалъ болѣе глубокаго разрѣшенія. Необходимо было выдѣлить личное начало въ нынѣшнемъ, узкомъ смыслѣ отъ того, которое явилось могущественнымъ рычагомъ и охранителемъ петровскихъ учреждений и опредѣлить ихъ взаимное отношеніе. ✕

Разрѣшеніе это сдѣлано учрежденіемъ о губерніяхъ. Во главѣ его постановлено лице, значеніе котораго до настоящаго времени не выяснено наукой, но заслуживаетъ глубокаго вниманія — это должность главнокомандующаго или Государева намѣстника. Ни на одномъ учрежденіи Императрица не останавливается такъ долго и съ такою подробностію какъ на этой должности; обязанности его, характеръ его дѣятельности исчисляются и опредѣляются съ удивительною точностію. Очевидно она возложила на него большія надежды. Какія же были эти надежды? Намѣстникъ не судья и даже не администраторъ, въ строгомъ смыслѣ слова. Онъ никого не можетъ судить, но долженъ отсылать виновныхъ въ надлежащее судебное мѣсто; слѣдовательно судъ изыять отъ личнаго элемента. Администрація сосредоточена въ рукахъ губернатора и другихъ присутственныхъ мѣстъ; находящихся отъ него въ одинаковомъ подчиненіи, но онъ какъ бы стоитъ внѣ ихъ; каждое изъ этихъ мѣстъ, въ томъ числѣ и намѣстническое правленіе, имѣетъ свою законченную организацію. Обязанность намѣстника есть строгое и точное наблюденіе за исполненіемъ законовъ со стороны подчиненныхъ ему мѣстъ и лицъ (сюда принадлежатъ: уголовная палата, гражданская палата, казенная палата и имъ подчиненныя мѣста, оберъ-полиціймейстеръ, городничій, землемѣры, приказъ общественнаго призрѣнія, совѣстный судъ); наблюденіе, чтобы они не выходили изъ круга обязанностей, возложенныхъ на нихъ, лежитъ на немъ. Онъ оберегатель Императорскимъ Величествомъ изданнаго узаконенія, ходатай на пользу общую и Государеву, заступникъ утѣсненныхъ и побудитель безгласныхъ дѣлъ. Благоустройство въ намѣстничествѣ, споспѣшествованіе къ исполненію законовъ и способъ удовольствія каждаго законнымъ образомъ, зависятъ отъ его попеченія; онъ долженъ пресѣкать всякаго роду

злоупотребленія, преимущественно роскошь безмѣрную и разорительную, безпутство, мотовство, тиранство и жестокости. Онъ долженъ вступаться за всякаго, кого по дѣламъ волочатъ, и принуждать судебныя мѣста своего намѣстничества рѣшить такое то дѣло, но отнюдь не мѣшаясь въ производство его, такъ какъ онъ хозяинъ губерніи, а не судья. Онъ можетъ остановить несправедливое рѣшеніе и донести сенату, а въ дѣлахъ важныхъ и Императрицѣ. Особенно важенъ его надзоръ въ дѣлахъ уголовныхъ, гдѣ рѣшенія о лишеніи чести и имущества вовсе не должны быть приводимы въ исполненіе безъ представленія намѣстнику. Ему надлежитъ заботиться чтобы въ намѣстничествѣ не было недостатка въ нужнѣйшихъ припасахъ какъ то въ хлѣбѣ, соли и проч. Своевременное поступленіе сборовъ и рекрутская повинность лежатъ на его особомъ попеченіи. Въ пограничныхъ губерніяхъ онъ долженъ брать предосторожности отъ сосѣднихъ государствъ и, въ случаѣ нужды, принимать военныя мѣры. Также долженъ онъ заботиться о предохраненіи народа отъ несчастій, въ случаяхъ мора, наводненія или пожара. «Словомъ сказать, говорить указъ, нося имя государева намѣстника, долженъ онъ показывать въ поступкахъ своихъ доброхотство, любовь и соболюбованіе къ народу ¹⁾».

Всматриваясь въ этотъ характеръ новаго сановника и соответствующаго ему намѣстническаго правленія, которому поручены почти тѣ же обязанности, только съ болѣе административнымъ и даже судебнымъ характеромъ, нельзя не видѣть въ этихъ учрежденіяхъ полнаго осуществленія того, что императрица называла охранительною властью. Дѣйствительно, элементъ надзора, охраненія, закона—лежитъ въ ихъ основаніи. Онъ проникаетъ всѣ прочія ихъ обязанности, куда входитъ также часть полицейская, заботы о благоустройствѣ и благочиніи. Подобно намѣстнику и намѣстническое правленіе «бдѣніе свое прилежно простираетъ, дабы законы вездѣ были исполняемы, взыскаііе чинить со всѣхъ не послушныхъ, роптивныхъ и лѣнивыхъ и медлительныхъ и буде неисправятся то оныхъ къ суду отсылаетъ... всѣ неурядки, законамъ противныя, прекращаетъ заблаговременно, прилежное стараніе имѣетъ о установленіи, утвержденіи и сохраненіи въ ненарушимости всякаго порядка, мира и тишины...» Оно

¹⁾ Учрежденія о губерніяхъ (И. С. З. № 14. 392) п. 81—92.

имѣть губернскаго прокурора и двухъ стряпчихъ, которые доносятъ ему о всѣхъ замѣченныхъ ими безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ и, если правленіе найдетъ ихъ жалобы основательными, оно даетъ имъ разрѣшеніе преслѣдовать виновныхъ судебнымъ порядкомъ ¹⁾).

Повторяемъ, императрица останавливается съ особенною подробностію на этихъ двухъ установленіяхъ, потому что ими дается совершенно новая организація началамъ, выдѣленнымъ изъ правительственной сѣры. Говоря о нихъ, императрица не дѣлаетъ сравненія съ прежними учрежденіями, какъ она сравниваетъ напримѣръ палаты съ коллегіями. Надзоръ и храненіе въ самомъ широкомъ смыслѣ составляютъ отличительную ихъ черту; охранительное начало получило въ нихъ организацію — но какую? Во первыхъ мы видимъ, что высшее олицетвореніе его заключается въ должности намѣстника, слѣдовательно личный элементъ получаетъ здѣсь перевѣсъ надъ остальными. Онъ не входитъ уже, какъ въ петровскихъ учрежденіяхъ, въ составъ соотвѣтственной коллегіи съ опредѣленною сферою дѣйствій. Напротивъ, онъ стоитъ какъ бы внѣ обще административной сѣры, къ которой онъ относится какъ сильное надзирающее и контролирующее начало. Основывая охранительную власть въ губерніи на личномъ элементѣ, императрица могла вывести его изъ тѣхъ рамокъ, куда замкнулъ его Петръ; подъ словомъ охраненіе понимается уже не простая система протестовъ, а дѣятельное участіе въ администраціи, на сколько это нужно для предупрежденія въ народѣ несчастій и водворенія общаго благосостоянія. Вотъ почему она могла расширить самое понятіе охранительной власти, ввести въ него не только попеченіе о соблюденіи буквы закона, но и заботы объ устраненіи всего, что могло грозить бѣдствіемъ и безпорядками. Къ судебно-коллегіальному характеру этой власти, какой она имѣла при Петрѣ, присоединился еще полицейско-административный, какъ элементъ благоустройства и порядка въ средѣ областнаго общества. Намѣстники сдѣлались тѣмъ, чѣмъ должны были сдѣлаться генераль-прокуроры — хозяевами администраціи, во главѣ которой они стояли. Всѣ части правительственныя, судебныя, финансовыя подлежали ихъ контролю и по-

¹⁾ id. п. 95, 96 и слѣд.

лучали отъ нихъ направленіе. Въ лицѣ намѣстника выработывается охранительно — административная власть, получившая въ послѣдствіи такое широкое развитіе въ лицѣ губернатора ¹⁾). Въ общемъ планѣ учреждений Екатерины такое лице явилось существенною необходимою. Съ одной стороны система учреждений удалялась изъ столицы и переносилась въ губерніи, слѣдовательно система прежняго, формальнаго контроля явилась уже недостаточною; затѣмъ, новая администрація должна была покоиться на содѣйствіи призванныхъ къ жизни общественныхъ силъ и въ этомъ трудномъ дѣлѣ, присутствіе сильнаго организующаго, направляющаго и контролирующаго начала было непремѣннымъ условіемъ успѣха. Не измѣнилась, а напротивъ усилилась ихъ роль тогда, когда попытка Екатерины создать общественную самодѣятельность оказалась тщетною. Сбереженіе важнаго элемента будущаго благосостоянія Россіи — крестьянскаго сословія, находившагося въ крѣпости, противодѣйствіе эгоистическимъ стремленіямъ правительственнаго класса, дѣятельная поддержка каждаго праваго дѣла, все это сдѣлалось ихъ прямою обязанностію, а вмѣстѣ съ тѣмъ дѣлало должность ихъ истинно общественною силою.

Но рядомъ съ этою охранительною властію, принявшею такой новый и энергическій характеръ, продолжала существовать и прежняя форма этой власти, какъ остатокъ прежняго времени. Она была перенесена въ губернію вмѣстѣ съ прочими учрежденіями эпохи Петра. Мы замѣтили выше, что со второй половины XVIII вѣка начинается то характеристическое явленіе, что учрежденія переключиваются по немногу въ области, вслѣдъ за удалившимся туда служилымъ сословіемъ. Тоже самое случилось и съ коллегіями. Въ столицѣ они давно превратились въ канцелярскія учрежденія; дѣятельность ихъ ограничивалась простою отпискою. Всюду замѣчалось это полное господство канцелярій. Самый сенатъ чувствовалъ на себѣ это отсутствіе живаго коллегіальнаго начала ²⁾. Наконецъ разграниченіе властей и вѣдомствъ, которое

¹⁾ Г. Андреевскій (id. стр. 153) также видитъ въ должности губернатора попытку создать постъ правительственнаго контролера надъ дѣятельностію общественныхъ силъ.

²⁾ Ср. записки статсъ-секретаря Грибовскаго стр. 41. «Я очень рада сказала она (императрица) мнѣ, что ты знаешь канцелярскій порядокъ.»

См. Записки Грибовскаго и др. канцелярскіе.

государственныхъ учрежденийъ съ большими претензіями, превращались въ болѣе скромныя областныя установленія.

Начало это слѣдовало теперь искать въ губерніяхъ, и дѣйствительно, подъ именемъ палатъ, большая часть коллегій перенесена въ области, гдѣ онѣ должны получить новыя силы въ живой средѣ областныхъ сословій. Большая часть этихъ коллегій была перенесена цѣликомъ со всѣми ихъ порядками и организаціею. Учрежденіе о губерніяхъ постоянно сравниваетъ ихъ съ коллегіями, которыя они должны были замѣнить. «Палаты ничто иное суть какъ департаменты коллегій.» «Казенная палата есть не что иное какъ соединенный департаментъ камеръ и ревизіонъ коллегій, которому поручаются въ смотрѣніе домостроительныя и казенныя дѣла той губерній... съ тою противъ камеръ коллегіи отмѣною, что казенная палата никого не судить. Палата уголовная составляетъ департаментъ юстицъ коллегіи, гражданская палата соединенный департаментъ юстицъ и вотчинной коллегіи, кто недоволенъ рѣшеніемъ палаты, жалобу свою приноситъ въ сенатъ, какъ нынѣ на коллегіи и т. д. ¹⁾ Дѣятельность всѣхъ этихъ палатъ, а равно и другихъ судебныхъ учрежденийъ (какъ напр. верхняго суда, губернскаго магистрата и верхней расправы) объединяется и направляется намѣстникомъ и намѣстническимъ правленіямъ, чрезъ которое объявляются ихъ рѣшенія и понуждаются самыя палаты къ скорѣйшему исполненію требованій другихъ присутственныхъ мѣстъ ²⁾. Но кромѣ этого новаго начала, при нихъ сохранилось установленіе изъ стараго коллегіальнаго порядка. Рядомъ съ губернскимъ намѣстникомъ существуетъ еще система прокуроровъ, получившая теперь даже болѣе широкое развитіе, чѣмъ прежде. Во первыхъ, при высшихъ губернскихъ учрежденіяхъ — намѣстническомъ правленіи и трехъ палатахъ существуетъ губернскій прокуроръ съ двумя стряпчими. Его обязанности совершенно напоминаютъ тѣ, которыя изложены въ прокурор-Петръ думалъ произвести посредствомъ коллегій, легче можно было осуществить на узкой провинціальной почвѣ, гдѣ они изъ

Ты первый будешь сенату исполнитель моего устава. Но я васъ предупреждаю, что сенатская канцелярія одолѣла сенатъ, которой я хочу отъ канцелярія освободить... При семъ я сказалъ «кромѣ сената и по другимъ мѣстамъ тоже дѣлается.»

¹⁾ Учрежд. о губ. ст. 106, 115, 118, 413 и 131.

²⁾ 127 и 128.

скихъ учрежденіяхъ Петра и его преемниковъ. При записываніи новыхъ законовъ въ книгу, губерскія учрежденія выслушиваютъ его заключенія о смыслѣ этаго закона. При началѣ срочнаго засѣданія, онъ велитъ читать приличныя дѣла законы; онъ слѣдитъ за тѣмъ чтобы одно присутственное мѣсто не вторгалось въ предметъ вѣдомства другаго по дѣламъ, сопряженнымъ съ казеннымъ интересомъ, онъ имѣетъ право давать свои заключенія. Онъ слѣдитъ за злоупотребленіями въ губерніи и доноситъ о нихъ намѣстнику или генералъ прокурору; наконецъ онъ во всемъ подчиненъ генералъ прокурору, какъ его око. Если при намѣстническомъ правленіи прокуроръ получилъ нѣсколько новыхъ оттѣнокъ, то при сословныхъ судахъ, они вполне удержали свой прежній характеръ. Исполненіе буквы закона, заключенія по каждому дѣлу, протесты по отдѣльнымъ случаямъ, участіе въ каждомъ почти шагѣ администраціи, но участіе формальное, замкнутое въ тѣсныя рамки, вотъ что характеризуетъ ихъ дѣятельность. Они прежде жили и теперь продолжаютъ жить одною жизнью съ коллегіями или съ палатами, какъ онѣ названы въ учрежденіи о губерніяхъ. Съ самаго начала обнаружилось ихъ рѣзкое отличіе отъ вновь созданной системы надзора или охранительной власти, власти дѣятельной, всесторонней, объединяющей и организующей мѣстное управленіе. Чѣмъ дальше мы подвигаемся въ исторіи губерній, тѣмъ рѣзче обнаруживается это различіе; между тѣмъ какъ одинъ порядокъ надзора образуетъ, наконецъ, всемогущее лице намѣстника, а послѣ начальника губерніи, система прокурорскаго надзора очевидно приходитъ въ упадокъ. Сначала было сокращено самое число прокуроровъ; изъ 12 человекъ, положенныхъ по силѣ учрежденія, постепенно остается только одинъ губерскій прокуроръ съ губерскими и уѣздными стряпчими. Постепенно вырождаясь, дѣятельность ихъ сосредоточивается, наконецъ, на простомъ просмотрѣ журналовъ и малѣйшій признакъ самостоятельности считается уже чѣмъ то необыкновеннымъ, поражаетъ всѣ умы мѣстной администраціи. По странному противорѣчію эта двоякая система надзора, это отдѣленіе двухъ системъ, изъ которыхъ сильное развитіе одной, дѣлали другую бесполезною формальностію, существовало до послѣдняго времени, когда преобразование судебной части вывело прокуроровъ изъ ихъ пассивнаго состоянія и возвело ихъ на степень истинно общественныхъ дѣателей.

Такъ разрѣшился вопросъ о надзорѣ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ.

яхъ. Обстоятельства съ одной и законодательство съ другой стороны выработали новый типъ охранителя государственныхъ интересовъ «государева окая стряпчаго дѣлахъ государственныхъ», но типъ этотъ плохо мирится съ коллегіальными учреждениями; предъ его значеніемъ ступовываются тѣ лица прежняго надзора, которыя входятъ въ составъ коллегій, перенесенныхъ въ области, сливають свою дѣятельность съ ихъ дѣятельностію. Охранительно административная власть губернатора поглотила значеніе прежней охранительно-коллегіальной дѣятельности прокуроровъ. Замѣчательно также, что три рода власти, выставленные императрицей, получили надлежащее развитіе только въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Они получили значительное участіе во власти законодательной, такъ какъ имъ предоставлено право въ общемъ собраніи палатъ представлять о необходимости новыхъ законовъ, а также приостанавливать исполненіе тѣхъ указовъ, которые могли, по ихъ соображенію, встрѣтить неудобства при введеніи ихъ въ дѣйствіе. Исполнительная власть получила много новыхъ органовъ. Наконецъ власть охранительная получила самое широкое развитіе, не въ смыслѣ прежняго бумажнаго надзора, а дѣйствительной организациі народныхъ силъ.

Ничего подобнаго небыло уже въ центральныхъ учрежденіяхъ. Первымъ и непосредственнымъ результатомъ этой реформы было то, что ни генераль прокуроръ, ни сенатъ не могли уже имѣть дѣло съ жизненными вопросами страны, вліять на самую жизнь учреждений. Общее направленіе администраціи, общій надзоръ за нею былъ порученъ системѣ намѣстниковъ и губернаторовъ, которые были представителями другихъ началъ. На долю прежняго надзора остается исключительно то, что можно назвать ближайшимъ надзоромъ, т. е. преслѣдованіе частныхъ злоупотребленій и протесты по отдѣльнымъ случаямъ судебной практики. Мы видѣли, что эта часть, прежде имѣвшая такое значеніе подъ вліяніемъ дѣятельности фискаловъ, теперь выражается только въ формальномъ просмотрѣ журналовъ присутственныхъ мѣстъ, все болѣе и болѣе подпадающихъ вліянію намѣстниковъ ¹⁾). Между тѣмъ си-

¹⁾ Безграничное вліяніе намѣстниковъ скоро стало замѣтно и поражаетъ иностранцевъ, посѣщавшихъ Россію въ это время. Одинъ изъ нихъ говоритъ: *d'Empire Russe est divisé politiquement en 44 gouvernements militaires, confiés à des généraux, investis de la plus grande autorité qui en*

стема прокуроровъ тѣсно связывается съ лицомъ генераль прокурора, который считается ихъ непосредственнымъ начальникомъ, а они его «очами», которыми онъ видитъ. Во всякомъ случаѣ они были единственными его орудіями, агентами въ мѣстномъ управленіи; разъ они были обречены на чисто формальную дѣятельность, на бесплодную отписку, такой же характеръ должна была принять и приняла дѣятельность генераль прокурора. Онъ, а вмѣстѣ съ нимъ и сенатъ, теряютъ то значеніе, которое мы изучили въ царствованіе Елисаветы Петровны. Живое дѣятельное участіе въ администраціи ушло изъ столицы въ губерніи: въ столицѣ осталось одно формальное наблюденіе и канцелярская отписка.

Это былъ первый результатъ новаго учрежденія. Но за нимъ скрывалось другое и еще болѣе важное послѣдствіе. Реформа Екатерины была въ сущности перенесеніемъ коллегій изъ центра въ области, гдѣ они должны были оживиться новыми, удалавшимися туда элементами. Вмѣстѣ съ коллегіями удалилось туда и коллегіальное начало. Сосредоточенныя прежде въ столицѣ, съ сенатомъ въ главѣ коллегіи довольно удачно осуществляли мысль Петра и, при дальнѣйшемъ развитіи, могли бы распространить господство коллегіальнаго начала по всемъ сферамъ администраціи, какъ это началъ дѣлать и самъ преобразователь въ судебной части. Учрежденіе о губерніяхъ иначе рѣшило этотъ вопросъ: коллегіальное начало, поддерживаемое прежде совокупною дѣятельностію сената и другихъ высшихъ учреждений, было раздѣлено, разбито. такъ сказать, на двѣ части. Одна изъ нихъ была перенесена въ губернію, гдѣ представляемое ими начало должно было ступаваться предъ властію губернаторовъ, а въ столицѣ единственнымъ представителемъ этаго начала остался сенатъ. Но что такое былъ сенатъ безъ коллегій? Сенатъ не имѣлъ самостоятельнаго значенія; онъ выдѣлился изъ коллегій какъ высшее контролирующее, объединяющее и направляющее начало. Для усиленія этаго начала при немъ учреждена должность генераль прокуроровъ. Отдѣляясь отъ коллегій, онъ очевидно лишался почвы и даже своего *raison d'être*. Что должно произойти съ высшимъ выраженіемъ какого либо начала, когда самое начало отдѣлено отъ не-

imposent très souvent aux administrations civiles, et mettent leur volonté à la place de la loi... (Chantreau, Voyage philosophique etc. T. I стр. 146).

го, перенесено въ другую сѣру, поставлено въ инныя условія, видоизмѣняется и наконецъ исчезаетъ подѣ влияніемъ иныхъ элементовъ? Если въ губерніи коллегіальное начало было подавлено значеніемъ новой охранительно-административной власти, въ столицѣ оно постепенно уступаетъ мѣсто новому министерскому началу. Такимъ образомъ, охранительная, контролирующая власть сдѣлалась невозможною въ центральныхъ учрежденіяхъ. Участіе ея въ законодательной власти было уже не такъ обширно, такъ что сенатъ не имѣлъ даже правъ предоставленныхъ общему собранію палатъ. Близость монарха очевидно должна была сосредоточить всю эту дѣятельность въ его лицѣ. На долю центральныхъ учрежденій осталось, слѣдовательно, то, что императрица называетъ властью совершительной, и дѣйствительно съ этаго времени наши центральныя учрежденія представляютъ сильнѣйшее развитіе исполнительной власти и даже организація ихъ складывается въ интересахъ этой одной власти. На основаніи французскаго правила, что *agir est le fait d'un seul*, учрежденія эти организуются чисто канцелярскимъ порядкомъ и съ этаго времени можно уже говорить о русской бюрократіи въ западномъ смыслѣ этого слова. Два признака характеризуютъ это явленіе—уничтоженіе коллегій съ постепенною замѣною ихъ личными должностями и превращеніе генераль-прокурора если не въ перваго, то въ сильнѣйшаго министра.

Уничтоженіе коллегій началось и продолжалось по мѣрѣ того, какъ вводилось новое учрежденіе о губерніяхъ. Уже въ 1775 г., сенатскимъ указомъ приказано не подавать вѣдомостей изъ намѣстничествъ въ ревизіонъ коллегіи, такъ какъ для ревизіи счетовъ въ губерніяхъ учреждены казенныя палаты. Вслѣдствіе этаго, занятія ревизіонъ-коллегіи ограничились ревизіею счетовъ тѣхъ учрежденій, которыя не были перенесены въ губерніи. Но и здѣсь ея дѣятельность была скоро ограничена, потому что ей запрещено разсматривать дѣла, подлежащія военной коллегіи. Затѣмъ всѣмъ коллегіямъ и канцеляріямъ было предписано, чтобы они по дѣламъ, касающимся внутреннихъ дѣлъ намѣстничествъ сами собою ничего непроизводили, но сносились бы съ намѣстническимъ правленіемъ. Указъ этотъ состоялся вслѣдствіе жалобы генераль-губернатора Кречетникова, присланной имъ на имя генераль-прокурора на дѣйствія мануфактуръ-коллегіи, которая, по жалобѣ одного фабриканта, велѣла наказывать работни-

ковъ, для чего они, безъ сношенія съ намѣстническимъ правленіемъ были забраны въ Москву. Съ 1780 г. постепенно начинаютъ закрываться разныя мѣста прежняго управленія; такъ постепенно уничтожены канцелярія надъ таможенными сборами, канцелярія строенія государственныхъ дорогъ, соляная контора, департаментъ, бывшій при юстицъ-коллегіи для судебныхъ дѣлъ остзейскихъ провинцій, С. Петербургская монетная экспедиція; штатсъ-конторѣ въ С. Петербургѣ данъ срокъ по 1 іюля 1781 г., а для Московской сенату дозволено назначить срокъ по своему усмотрѣнію. Въмѣстѣ съ тѣмъ велѣно разобрать и привести къ окончанію дѣла въ слѣдующихъ коллегіяхъ: юстицъ, вотчинной конторѣ, конторѣ конфискаціи, камеръ конторѣ, конторѣ экономіи, ямской канцеляріи, конторѣ главнаго магистрата и розыскной канцеляріи ¹⁾. Въ 1785 г. уже императрица обнаруживаетъ намѣреніе закрыть всѣ ненужныя теперь коллегіи. Она приказываетъ освободить ихъ отъ лишнихъ дѣлъ, съ тѣмъ чтобы они могли покончить съ старыми. Съ этою цѣлью она назначаетъ даже особенно довѣренныхъ лицъ, которымъ даетъ обширное уполномочіе и власть надъ коллегіями, съ тѣмъ чтобы они скорѣе кончили лежація въ нихъ дѣла. Такъ въ юстицъ-коллегію назначенъ былъ дѣйствительный тайный совѣтникъ Козловъ, о которомъ императрица говоритъ въ указѣ, «что мы удостовѣрены что онъ, по главному его надъ нею *начальству*, приложить усердное попеченіе, дабы та коллегія въ первой половинѣ будущаго, 1786 г., конецъ получила.» Коллегія экономіи закрыта къ 1786 г. Ревизіонъ коллегіи дозволено оставить одинъ департаментъ для окончанія старыхъ счетовъ. Департаменту камеръ-коллегіи, бывшей главной соляной конторѣ, оставшимся для рѣшенія старыхъ дѣлъ, главному магистрату и проч. подтверждается о скорѣйшемъ окончаніи дѣлъ. Послѣ этаго, именными указами постепенно закрыты: вотчинная коллегія, коллегія экономіи, юстицъ коллегія, ревизіонъ коллегія, т. е. коллегіи, чрезъ которыя сенатъ вліялъ на

¹⁾ Въ 1783 г. уничтожена именнымъ указомъ (котораго нѣтъ въ П. С. З.), даннымъ на имя генераль-прокурора, бергъ-коллегія, послѣ чего заводы и казенныя управленія были переданы казеннымъ палатамъ. Общее же управленіе этимъ вѣдомствомъ, по отношенію къ государственнымъ доходамъ, передано въ экспедицію о государственныхъ доходахъ, о значеніи которой бюджетъ связанъ ниже.

ходъ мѣстной администраціи и общій ходъ государственныхъ дѣлъ ¹⁾).

Параллельно уничтоженію коллегій, идетъ постепенно введеніе новыхъ губернскихъ учреждений. Первая изъ губерній получила ихъ, кажется, Тверская губернія. Эта дѣятельность прошла мимо сената; онъ неимѣлъ дѣйствительнаго участія ни въ образованіи губерній, ни въ распредѣленіи и росписаніи городовъ. Открытіе губерній совершалось двумя актами. Во первыхъ, императрица избирала довѣренное лицо, обыкновенно то, которое предназначалось въ намѣстники и поручала ему объѣхать мѣстности, долженствовавшія войти въ составъ губерній. Будущій намѣстникъ осматривалъ мѣстности, соображалъ ихъ этнографическое и географическое сродство и, взвѣсивъ на мѣстѣ все обстоятельства, представлялъ лично императрицѣ объ удобствахъ или неудобствахъ предполагаемаго состава. Затѣмъ слѣдовало самое открытіе губерній т. е. учрежденіе присутственныхъ мѣстъ, росписаніе штатовъ, назначеніе должностныхъ лицъ. И въ томъ и въ другомъ случаѣ дѣятельность сената была незамѣтна. Предполагая открыть губернію и посылая кого нибудь для первоначальнаго ея осмотра, императрица только извѣщала его объ этомъ короткимъ указомъ. Напр. предполагая открыть Ярославскую губернію, императрица дала сенату слѣдующій указъ: Мы, почитая за благо учредить вновь Ярославскую губернію, Всемиловѣйше опредѣлили въ оную дѣйствительнаго тайнаго совѣтника Мельгунова въ должность генераль-губернатора (намѣстника), поручивъ оную губернію не упуская времени объѣхать и по данному отъ насъ росписанію оной на 12 уѣздовъ, на мѣстѣ удобность ихъ освидѣтельствовать, и какъ о семъ, такъ и какія вновь города для приписанія къ нимъ уѣздовъ назначить нужно будетъ, намъ самолично представить.» Въ этомъ смыслѣ и даже въ этой формѣ писались указы относительно прочихъ губерній. Подобнымъ же образомъ извѣщался сенатъ и о самомъ открытіи губерній, причѣмъ на него возлагалась только обязанность опредѣлить къ мѣсту тѣхъ чиновниковъ, назначеніе которыхъ зависѣло отъ него. Затѣмъ начинались его форменныя отношенія къ губернскому начальству, посылка указовъ, разсмотрѣніе отчетовъ и т. д. ²⁾

¹⁾ П. С. З. № 14405, 14732, 14833, 15074, 15740, 16273, 16307, 16399, 16419, 16629.

²⁾ О ходѣ открытія новыхъ губернскихъ учреждений, роли сената въ этомъ

Губернія все болѣе и болѣе заслонилась отъ Сената преобразованнымъ личнымъ началомъ, выразившемся въ губернской власти. И не только губернія, въ смыслѣ совокупности правительственныхъ учреждений; вмѣстѣ съ администраціей, уходитъ изъ подъ вліянія сената и дворянское сословіе, которое теперь группируется вокругъ намѣстника и наполняетъ всѣ выборныя должности. Императрица очевидно хотѣла сдѣлать намѣстника средоточіемъ мѣстнаго дворянства. Онъ окруженъ блестящею свитою изъ молодыхъ дворянъ, въ его руки постепенно переходитъ надзоръ за направлениемъ занятіями и службой дворянства. Герольдія, нѣкогда распорядительница служилого сословія, постепенно сходитъ до простыхъ статистическихъ работъ о числѣ дворянства и дѣлается сборнымъ мѣстомъ дворянскихъ дипломовъ.

Лишенное коллегій и наполненное людьми, воспитавшимися въ канцеляріи, центральное управленіе быстро перешло подъ безусловное владычество министерскаго начала. Послѣ 1775 г. уже наглядно можно видѣть его безостановочное развитіе. Въ сенатѣ окончательно совершается развитіе двухъ соединенныхъ въ немъ началъ. Присутствіе, отдѣленное отъ мѣстной администраціи сильнымъ развитіемъ мѣстныхъ учреждений и отъ важнѣйшихъ вопросовъ обще государственнаго управленія усиленіемъ министерскихъ должностей, сосредоточивается на единственномъ живучемъ въ немъ началѣ, гдѣ продолжало жить въ полной силѣ коллегіальное устройство, на судебной дѣятельности. Здѣсь поддерживалась его живая и непосредственная связь съ мѣстными учреждениями, какъ высшей судебной инстанціи; здѣсь является дѣйствительнымъ и плодотворнымъ самый прокурорскій надзоръ, сдѣлавшійся бесплоднымъ въ другихъ частяхъ управленія. Словомъ, значеніе сената все болѣе и болѣе характеризуется его судебными занятіями. Административный элементъ все больше сводится къ механической, поверхностной дѣятельности.

Должность генераль-прокурора выдѣляется, какъ мы сказали уже нѣсколько разъ, съ значеніемъ новымъ, министерскимъ; въ тоже время онъ сохраняетъ свое положеніе, какъ часть коллегіи сената, но очевидно здѣсь дѣятельность и значеніе его раздѣляютъ

дѣлѣ и проч. см. П. С. З. 14400, 14411, 14498, 14500, 14590, 14603, 14636, 14652, 14710, 14711, 14714, 14786, 14787, 14792, 14793, 14880, 14908, 14967, 15004, 15227, 15228, 15229, 15241, 15245, и т. д.

судьбу этой коллегіи. Если она теряетъ правительственное значеніе и получаетъ судебный характеръ, то и генераль-прокуроръ, какъ его часть, долженъ принять тоже значеніе. Вотъ почему, когда окончательно выработалось и сложилось министерское начало, выдѣлились отдѣльные вѣдомства, сообразно роду ихъ занятій, генераль-прокуроръ самъ собою превратился въ министра юстиціи и утратилъ, слѣдовательно, свое прежнее значеніе. Въ царствованіе Екатерины, впрочемъ, до этого превращенія было еще далеко. Напротивъ, поверхностному уму могло бы даже показаться, что значеніе его усилилось; одно вѣдомство за другимъ поручалось его непосредственному управленію. Но, всматриваясь въ дѣло глубже, нельзя не замѣтить что это усиленіе власти генераль-прокурора дѣлалось вовсе не съ цѣлію поднять его значеніе, а напротивъ, значеніе это послужило средствомъ основать управленіе на другихъ началахъ чѣмъ тѣ, представителемъ которыхъ былъ сенатъ и генераль-прокуроръ. Въ должности его происходитъ раздвоеніе. Какъ охранительное лицо, въ прежнемъ коллегіальномъ смыслѣ этого слова, онъ соединенъ съ сенатомъ. Какъ глава различныхъ частей управленія онъ представляется министромъ въ новомъ смыслѣ. Первый изъ этихъ элементовъ продолжаетъ свое независимое существованіе, превращая постепенно генераль-прокурора въ министра юстиціи. Второй поднялъ на время его значенія, но впоследствии, выразившись въ учрежденіи министерствъ, показалъ, что генераль-прокуроры служили все не своему дѣлу.

Разграниченіе вѣдомствъ начинаетъ теперь опредѣляться положеніемъ лицъ, завѣдывающихъ ими. Три государственныя коллегіи: воинская, адмиралтейская и иностранная окончательно выдѣляются, какъ особыя части управленія; воинская коллегіа организуется окончательно, получая право суда и собственнаго финансового управленія ¹⁾). Съ этого времени встрѣчаются постоянно указы, посылаемые отъ нея имени безъ малѣйшаго признака предварительнаго сношенія съ сенатомъ. Многіе отдѣльные вопросы управленія поручаются окончательно довѣреннымъ лицамъ, съ непосредственнымъ подчиненіемъ ихъ императрицѣ. Система эта не имѣетъ еще ничего органическаго, порученія эти даются

¹⁾ п. с. з. № 14577, 14732, 15041, 15225, 15235, 15258, 15368, 15754, 16372, и многіе другія.

случайно по способностямъ того или другаго лица, которыя императрица такъ умѣла разгадывать. Единственнымъ организующимъ началомъ въ этомъ отношеніи былъ генераль прокуроръ, вокругъ котораго сгруппировались постепенно тѣ части управленія, завѣдываніе которыми сосредоточивалось въ сенатѣ, а послѣ въ первомъ его департаментѣ. Во первыхъ, финансовая администрація окончательно перешла въ его завѣдываніе. Выдача денегъ, вопросы о бюджетѣ, отчетность сосредоточиваются у него. Постоянно встрѣчаются указы на его имя объ отпускѣ суммъ на тотъ или другой предметъ управленія.

Отчетность по различнымъ сборамъ возбуждается имъ и онъ же разсматриваетъ отчеты, требующихъ сенатскихъ указовъ только для понужденія о скорѣйшей присылкѣ вѣдомостей и взысканія доимокъ. Напримѣръ сенатскій указъ 5 октября 1776 г. говоритъ что правительствующему сенату г. генераль прокуроръ письменно предлагалъ, что изъ полученныхъ въ сенатъ вѣдомостей усмотрѣно имъ что на откупщикахъ состоитъ много недоимки... по чему и предложилъ объ учиненіи вновь строгаго и таково опредѣленія, дабы не на перепискахъ только, но на самомъ дѣлѣ помянутая доимка взыскана была.» Доклады по акцизамъ и другимъ сборамъ дѣлались имъ лично, сенатъ получалъ только указы, основанные на этихъ докладахъ и объявляемые тѣмъ же генераль прокуроромъ. Императрица постоянно обращается къ нему по всѣмъ финансовымъ дѣламъ. Письма ея, помѣщенные въ Смирдинскомъ собраніи ея сочиненій и въ русскомъ архивѣ за 1865 г., наполнены такими приказаніями: « князь Ал. Ал. прикажите сдѣлать для меня точный и ясный реестръ доходовъ и расходовъ имперіи и приписать къ каждой статьѣ, гдѣ въ которомъ мѣстѣ явствуетъ о подробныхъ расходахъ и доходахъ.» « Сдѣлайте точную и ясную и доходовъ и расходовъ имперіи и привезите ко мнѣ и т. д.» Сосредоточеніе финансовой администраціи въ его рукахъ усиливается около 1780 г. Въ этомъ году ему, кромѣ внутреннихъ финансовыхъ вопросовъ, поручены также всѣ денежные переводы въ иностранныя державы, впредь до учрежденія должности государственнаго казначея. « Въ соблюденіе казенной пользы, говоритъ указъ, при случающихся ежемѣсячно платежахъ внѣ государства и въ отвращеніе по возможности повода изъ того къ уничтоженію курса, мы признали за благо всѣ переводы казенные, соединить въ управленіи одной особы, на которую моглибы мы съ полною

довѣренностію въ семъ дѣлѣ положиться и т. д.» Исключеніе не сдѣлано даже для кабинета Ея Императорскаго Величества. Въ 1781 г., наконецъ, Финансовая часть получила особенную организацію подъ управленіемъ генераль-прокурора. Вслѣдствіе указа 1780 г. октября 24, князь Вяземскій подготовилъ докладъ о порученіи казеннаго управленія 4 экспедиціямъ, гдѣ должно было сосредоточиться все управленіе, какъ доходами и расходами, передвиженіе и поступленіе суммъ, такъ и ревизія счетовъ и храненіе остаточныхъ суммъ. Экспедиціи эти должны были сосредоточить въ себѣ всѣ прежнія установленія, основанныя съ цѣлію поручить финансовое дѣло одному лицу. Такъ за нѣсколько времени до новаго учрежденія, въ 1779 г., при сенатѣ учреждена особенная ревизія счетовъ, которою и занимался генераль прокуроръ. Сюда должны были поступать изъ казенныхъ палатъ отчеты о всѣхъ штатныхъ расходахъ и присылаться остаточныя суммы, для которыхъ было учреждено особое казначейство, зависѣвшее отъ экспедиціи. Значеніе этой экспедиціи и казначейства усилилось съ уничтоженіемъ штатсхъ конторы, гдѣ прежде были сосредоточены вопросы о движеніи суммъ. Докладъ князя Вяземскаго удостоился Высочайшаго утвержденія и съ этого времени, въ теченіи всего царствованія Екатерины онъ стоялъ во главѣ финансоваго управленія. Собственно говоря, образованіе четырехъ экспедицій дѣлалось въ виду учрежденія должности государственнаго казначея, но на это мѣсто никто не былъ назначенъ и управленіе ими было поручено генераль прокурору. Этотъ особенный характеръ порученія доказывалъ, что императрица сама смотрѣла на усиленіе значенія этой должности какъ на переходную мѣру, нужную для осуществленіе болѣе отдаленныхъ цѣлей. Какъ бы то не было, но съ этого времени финансовая администрація совершенно почти отдѣляется отъ сената. Въ томъ же году онъ представилъ докладъ о взыскаініи съ купечества одного процента съ капитала безъ различія вѣроисповѣданій. Утверждая этотъ докладъ именнымъ указомъ, императрица говоритъ: «возвращая изъясненіе, Намъ отъ васъ поданное, о книгахъ для записки прихода и расхода казенныхъ доходовъ разнаго званія до изданія новыхъ установленій о всей казенной части, мы токмо находимъ нужнымъ дать вамъ примѣтить и т. д.» Вслѣдъ за тѣмъ мы находимъ подробную, Высочайше утвержденную, записку генераль прокурора о всей финансовой администраціи. Здѣсь находятся постановленія о вѣдѣніи казеннымъ

палатамъ всѣхъ казенныхъ сборовъ, о подачѣ отчетовъ о суммахъ на строенія въ намѣстничества отпускаемыя, о пересылкѣ казенныхъ денегъ по почтѣ и о посылкѣ управляющему казенными экспедиціями въ губернскія правленія и казенныя палаты предложеній по дѣламъ касающимся до этихъ экспедицій и т. д. Виѣсть съ этимъ утверждень былъ и другой его докладъ о порядкѣ дѣлопроизводства въ казенныхъ палатахъ. Представляя императрицѣ доклады о порядкѣ управленія казенною частію, онъ слѣдитъ за исполненіемъ этихъ предписаній. По его предложенію сенатъ подтверждаетъ о своевременномъ представленіи вѣдомостей и объ отсылкѣ денежныхъ суммъ по казеннымъ мѣстамъ куда слѣдуетъ. Для полнаго объединенія финансовой администраціи всѣ вѣдомства подчинены генералъ прокурору или зависящимъ отъ него лицамъ. Такъ въ синодѣ завѣдываніе денежными суммами поручено оберъ прокурору синода, а въ синодальной конторѣ прокурору ея съ обязанностію представлять отчеты генералъ прокурору. Экспедиціи же свидѣтельства счетовъ поручено ревизованіе вѣдомостей гвардейскихъ полковъ. По предложенію генералъ прокурора состоялся сенатскій указъ, что весь сборъ за продажу гербовой бумаги долженъ былъ поступать въ остаточное казначейство, которое должно было доносить экспедиціи о государственныхъ доходахъ, по мѣрѣ поступления этихъ суммъ. Онъ же предлагаетъ правила о взысканіи недоимокъ¹⁾ о правилахъ отпусканія штатному казначейству суммъ въ духовныя мѣста; о производствѣ пенсіоновъ духовнымъ особамъ наравнѣ съ свѣтскими по прошествіи каждой трети. Ему поручается исполненіе именнаго указа о назначеніи въ губерніи суммъ на непредвидѣнные расходы подъ названіемъ экстраординарныхъ. Ежегодно при предложеніяхъ своихъ онъ разсылаетъ въ губернскія правленія и казенныя палаты росписанія о доходахъ и расходахъ. Въ 1782 г. уничтожена учрежденная при коллегіи иностранныхъ дѣлъ публичная экспедиція, гдѣ была сосредоточена хозяйственная администрація коллегіи. Здѣсь, между прочимъ, императрица подтверждаетъ свое повелѣніе о сохраненіи остатковъ разныхъ суммъ

¹⁾ П. С. З. 14494, 14515, 14745, 14957, 15007, 15074, 15075, 15076, 15039, 15107, 15120, 15130, 15140, 15141, 15151, 15163, 15173, дѣятельность генералъ прокурора по дѣлу взысканія недоимокъ см. № 15183, 15184, 15185, 15194, 15240, 15248, 15254.

на департаментъ иностранныхъ дѣлъ, опредѣленныхъ въ пользу того департамента «и какіе многіе расходы на тѣ остатки сложены, та коллегія иностранныхъ дѣлъ долженствуетъ снестись съ нашимъ генераль-прокуроромъ, дабы тѣмъ расходамъ изъ тѣхъ же остатковъ удовлетворяемо было.» Императрица, слѣдовательно, желаетъ чтобы каждое вѣдомство не выходило изъ своего бюджета и лучшимъ средствомъ къ этому считаетъ наблюденіе одного довѣреннаго лица, какимъ и явился генераль-прокуроръ. Вслѣдъ за тѣмъ по его предложенію изданъ былъ сенатскій указъ о приведеніи источниковъ государственныхъ по каждой губерніи въ извѣстность и сочиненіи окладныхъ книгъ. Казеннымъ палатамъ постоянно поручается наблюдать за цѣлостію государственныхъ доходовъ и означать въ вѣдомостяхъ, которыя они обизаны ежегодно присылать въ экспедицію государственныхъ доходовъ съ означеніемъ свидѣтельствованы ли счеты уѣздныхъ казначействъ; генераль-прокуроръ составляетъ и подноситъ на Высочайше утвержденіе наставленіе уѣзднымъ казначеямъ. Усмотрѣвъ изъ вѣдомости, поданной ей княземъ Вяземскимъ, что доходы поступающіе въ казну медленно императрица строго подтверждаетъ всемъ намѣстникамъ заботиться о скорѣйшемъ поступленіи этихъ доходовъ. Первоначальное финансовое его значеніе постепенно расширяется до вопросовъ вообще государственнаго хозяйства. Стоя чрезъ государственныя экспедиціи во главѣ казенныхъ палатъ, онъ естественно получилъ большое вліяніе на все дѣла, постепенно поступавшія въ ихъ вѣдѣніе ¹⁾. Такъ таможенные сборы, распредѣленные между казенными палатами, поступили также въ его распоряженіе. Съ упраздненіемъ канцеляріи опекунства иностранныхъ колонистовъ и предоставленіемъ ихъ въ управленіе также въ казенныя палаты, вліяніе генераль-прокурора распространилось и на эту отрасль дѣлъ. Точно тоже случилось и по упраздненіи бергъ коллегіи, о которомъ сказано выше. Имѣя, такимъ образомъ, послушные ему органы въ мѣстной администраціи, генераль-прокуроръ старался ограничить посредствомъ ихъ произвольное распоряженіе казенною собственностію. Онъ (въ формѣ сенатскаго указа) издаетъ правила о сборѣ подушныхъ денегъ съ крестьянъ и составленія имъ вѣдомостей и окладныхъ книгъ, запрещаетъ отсылать казенныя деньги изъ на

¹⁾ № 15255, 15266, 15272, 15342, 15366, 15457, 16381, 26408, 15383.

мѣстническаго управленія и подчиненныхъ ему мѣстъ, безъ свѣденія казенныхъ палатъ, заботится объ искорененіи злоупотребленій по винной части и поручаетъ намѣстническимъ правленіямъ наблюдать за искорененіемъ корчемства. Ревизія и важный вопросъ о народонаселеніи также поступилъ въ вѣдомство палатъ, а слѣдовательно и подъ прямую зависимость генераль-прокурора. Вслѣдствіе этого встрѣчаются важныя мѣры относительно передвиженія народонаселенія, состоявшіяся по его предложенію. Напр. всѣмъ казеннымъ палатамъ предписано было чтобы онѣ не давали позволеніе однодворцамъ на переходъ изъ одной губерніи въ другую. По его-же предложеніямъ разрѣшались многіе важныя вопросы о подушной подати ¹⁾).

Монетное дѣло также не замедлило поступить въ его вѣдомство. Многіе указы прямо указываютъ что все монетное дѣло было поручено ему. Мы встрѣчаемъ указы, даные на его имя, о способахъ уничтоженія долга, имѣющагося на казначействахъ и кабинетахъ, чрезъ обращеніе на то разныхъ суммъ и дѣланія впредъ на монетномъ дворѣ половины рублевой и половины серебряной мелкой монеты. Онъ получаетъ предписаніе о передѣлѣ всей легковѣсной монеты, сколько ея окажется въ казенныхъ палатахъ и другихъ мѣстахъ; объ умноженіи на имѣющихся монетныхъ дворахъ передѣла мѣди и о заведеніи новыхъ монетныхъ дворовъ. Ему принадлежитъ Высочайше утвержденный докладъ о передѣлѣ мѣдной монеты въ Екатеринбургѣ ²⁾).

Еще любопытнѣе значеніе генераль-прокурора въ тѣхъ вопросахъ финансоваго управленія, которые какъ бы были представлены въ безусловное распоряженіе сенату, какъ напр. о винномъ промыслѣ. Подписывая на прошеніяхъ просителей, что промыселъ этотъ вѣдаетъ сенатъ, Императрица въ тоже время за всѣми дѣлами по винной продажѣ обращалась къ генераль-прокурору. Изъ современныхъ извѣстій видно, что за всѣ безпорядки, случившіеся въ этомъ управленіи, Императрица взыскивала съ него. Въ запискахъ Храповицкаго встрѣчаются весьма любопытныя

¹⁾ № 15822, 15893, 16280, 16263, 15631, 16787., 15288

²⁾ П. С. З. №№ 16410, 16600, 16601, 16622 и т. д. вообще о дѣятельности генераль-прокурора по финансовымъ дѣламъ ср. №№ 15469, 15471, 15474, 15487, 15491, 15526, 15528, 15544, 15608, 15613 и проч.

свѣденія объ этомъ. Недовольная раздачею винокуренныхъ заводовъ, Императрица сдѣлала жестокой выговоръ кн. Виземскому и оберъ-прокурору Сухареву, съ приказаніемъ послѣдному, вмѣстѣ съ оберъ-секретаремъ Полъновымъ, представить объясненіе по этому дѣлу.

Извѣстіе это ¹⁾ не изолированный случай. Въ самой дѣятельности сената можно видѣть, что учрежденіе это превратилось въ простаго совершителя контрактовъ на подряды и откупа, а что дѣйствительное управленіе сосредоточилось у генераль-прокурора. Зависимость эта объясняется еще тѣмъ, что винное управленіе, прежде сосредоточенное въ столицѣ, теперь было распредѣлено между казенными палатами, по всѣмъ финансовымъ вопросамъ зависѣвшими отъ г. прокурора. Онъ разрѣшаетъ (конечно въ формѣ сенатскаго указа) затрудненія, возникающія въ казенныхъ палатахъ, при примѣненіи той или другой части виннаго устава, составляетъ наставленіе экспедиціи, прибавленной въ казенныя палаты для успѣшнѣйшаго производства по части соляной и винной. Казеннымъ палатамъ было предписано доносить о неисправныхъ поставщикахъ вина и о мѣрахъ противъ нихъ принятыхъ, ежемѣсячно, прямо въ экспедицію о государственныхъ доходахъ. При приведеніи въ дѣйствіе вновь устроенныхъ казенныхъ винокуренныхъ заводовъ, Императрица предписываетъ «на всѣ исправленія по заводамъ и на снабденіе капиталами для ежегодной выкурки на оныхъ 1500000 ведръ вина исчисленные 2282337 р. с. отпустить изъ общихъ государственныхъ доходовъ, по росписанію нашего генераль-прокурора.» Можно принять за общее правило что бѣльшая часть сенатскихъ распоряженій по этому предмету дѣлалась или вслѣдствіе именныхъ указовъ, утверждавшихъ мемуаръ Генер.-прокурора или по непосредственному предложенію этого сановника. Таковъ напр. сенатскій указъ о допущеніи къ казеннымъ подрядамъ и откупамъ тѣхъ только купцовъ, чиновъ не имѣющихъ, которые пользуются купеческимъ правомъ и состоятъ въ гильдіяхъ и другой указъ, о запрещеніи винокуренія въ Полоцкой губерніи по случаю недостатка въ хлѣбѣ. Иногда но-

¹⁾ См. записки Храповицкаго 1788 г., янв. 30. «Мыли голову генераль-прокурору и оберъ-прокурору Сухареву за раздачу винокур. заводовъ.» О томъ же П. С. З. № 16642.

вый указъ по винной части давался просто на имя генераль-прокурора, объявлявшаго его сенату и, затѣмъ, немедленно распоряжавшемуся объ исполненіи его чрезъ посредство казенныхъ палатъ и четырехъ экспедицій.

Соляное управленіе, съ повсемѣстныхъ введеніемъ казенныхъ палатъ, стало еще въ большую зависимость отъ генераль-прокурора. Въ уставѣ о соли, обработанномъ генераль-прокуроромъ и Т. С. Хитрово, встрѣчается слѣдующее мѣсто. «Всѣ слѣдующія изъ сего распоряженія учинить отъ сената, держась непремѣнно точной силы устава о соли, если же потребны будутъ сверхъ означенной выше суммы соляной еще въ прибавокъ деньги на устроеніе сей части, то сдѣлавъ по сему исчисленіе, представить нашему генераль-прокурору, *по управленію имъ государственными доходами*. Такимъ образомъ, дѣятельность сената была отстранена по двумъ важнымъ вопросамъ солянаго управленія. Новый уставъ, которымъ Императрица весьма дорожила и отчасти гордилась, былъ составленъ безъ его содѣйствія и въ то же время каждое измѣненіе въ подробностяхъ управленія фактически зависѣло отъ усмотрѣнія одного генераль-прокурора, такъ какъ всякая изъ этихъ перемѣнъ была связана съ вопросомъ о государственномъ бюджетѣ, на который сенатъ не имѣлъ уже ни малѣйшаго вліянія. Дѣйствительно, онъ уже не вмѣшивается въ эти подробности и перемѣны. Жалованье казеннымъ приставамъ при соляныхъ магазинахъ опредѣлено непосредственно Императрицей, по докладу генераль-прокурора. Такимъ же путемъ опредѣлены штаты чиновниковъ и надсмотрщиковъ при саратовскихъ магазинахъ и визовой соляной конторѣ. Множество другихъ распоряженій дѣлались не иначе, какъ по предложенію генераль-прокурора. Императрица очевидно не желала давать слишкомъ много простору сенатской дѣятельности въ важномъ по тому времени соляномъ дѣлѣ. Иногда воспоминаніе о прежнихъ временахъ, когда онъ безусловно распоряжался имъ, вызывало ироническія ея замѣчанія. Храповицкій рассказываетъ, что однажды онъ былъ позванъ для чтенія сенатскаго доклада о росписаніи солей по губерніямъ. Императрица замѣтила при этомъ, что ельтонская соль народомъ не любима, и что не смотря на это, П. И. Шувалъ ^{ее} всюду вводитъ хотѣлъ, уничтожая многія варницы для своей выгоды; «я велѣла старые промыслы возобновить, старорусскіе,

балахнинскіе и проч. Непремѣнны и справедливы правила въ уставѣ о соли: elles sont si justes qu'on y reviendra toujours ¹⁾.)»

Горнозаводская промышленность какъ одинъ изъ предметовъ вѣдомства казенныхъ палатъ составила одну изъ обширныхъ отраслей дѣятельности генераль-прокурора ²⁾. Впрочемъ князь Вяземскій, обремененный работою по различнымъ частямъ управленія, кажется, раздѣлилъ труды по этой части съ своими оберъ-прокурорами. По крайней мѣрѣ большинство сенатскихъ указовъ по этому предмету дѣлались извѣстнымъ уже оберъ-прокуроромъ Сухаревымъ, по распоряженію (или, какъ тогда говорили, по *ордеру*) или съ *дозволенія* генераль-прокурора. Рѣдкія изъ предложеній вышли непосредственно отъ князя Вяземскаго. Распоряженіе объ управленіи крестьянами, приписанными къ разнымъ заводамъ, о распредѣленіи заводовъ между разными намѣстничествами по удобствамъ ихъ географическихъ положенія, о правилахъ выплавки чугуна и выковки желѣза подѣ надзоромъ казенныхъ палатъ, опредѣленіе цѣнности различныхъ сортовъ выковываемаго желѣза, о порядкѣ доставленія вѣдомостей о желѣзѣ и вырученныхъ за него деньгахъ изъ казенныхъ палатъ въ горную экспедицію, о задѣльной платѣ вольныхъ заводскихъ рабочихъ, образовались этимъ путемъ. Къ нему обращаются различныя вѣдомства, имѣющія надобность въ желѣзѣ. По его представленію, Императрица предписала о приобрѣтеніи мѣдноплавильныхъ заводовъ въ казну, причемъ при государственномъ ассигнаціонномъ банкѣ учреждена особая экспедиція о мѣдной монетѣ ³⁾.

Банкъ этотъ, одно изъ важнѣйшихъ нововведеній Екатерины, былъ также порученъ въ вѣдомство генераль-прокурора. Около 1789 г., князь называется уже длиннымъ титуломъ господина дѣйств. т. с., генераль-прокурора, государственнаго ассигнаціоннаго банка главнаго директора и кавалера (см. напр. № 16838.)

¹⁾ Храповицкій и др. О дѣятельности ген. прок. въ соляномъ и винномъ управленіямъ П. С. З. №№ 15325, 15363, 15174, 15190, 15222, 15337, 15338, 15396, 15475, 15569, 15511, 15543, 15560, 15571, 15585, 15608, 16010, 16015, 16016, 16026, 16051, 16094, 16125, 16184, 16218, 16319, 16644, 16643 16736, 16742, п. 6, 16838, 16912 и т. д.

²⁾ Какъ начальнига экспедицій о госуд. доход. гдѣ состояла и экспедиція горныхъ дѣлъ, см. выше.

³⁾ №№ 15335, 15885, 15895, 15957, 16031, 16692, 16734, 16957, также 15923, 15958, 15972, 6021, 16032. 16066, 16243, 16438, 16461.

Неизвѣстно по какому случаю Императрица соединила это званіе съ безъ того трудною должностію генераль-прокурора. Храповицкій, подобно многимъ, не любившій Вяземскаго, выставляетъ это какъ милость, доставленную ему Безбородкой, въ видахъ прибавки жалованья ¹⁾). Гораздо больше есть основаній думать, что Императрица желала сосредоточить все финансовое управленіе въ однихъ рукахъ и воспользоваться способностями и опытностію генераль-прокурора, который въ теченіи всего ея царствованія занимался этимъ дѣломъ, для осуществленія предположеній ея о поддержаніи кредита падавшихъ уже ассигнацій. Что банкъ находился дѣйствительно въ незавидномъ положеніи и что Вяземскій ясно видѣлъ въ чемъ дѣло, видно изъ записокъ того же Храповицкаго, которому поручено въ томъ же году съѣздить къ большому уже князю, «поговорить, не огорчая больнаго, что тѣснота велика у банка и нельзя-ли умножить выпускъ мелкихъ ассигнацій».

Не одна только финансовая часть была поручена способному генераль-прокурору. Казеннымъ палатамъ, а, слѣдовательно, и подъ его вѣдомство, отдавались иногда совершенно постороннія предметы. Въ 1783 г. всѣ находящіеся въ Московской губерніи казенныя и публичныя зданія были отданы въ вѣдомство казенной палаты. Самому Вяземскому давались иногда порученія, имѣвшія отдаленное сродство съ его должностію. У императрицы былъ весьма уважаемый ею генераль-инженеръ Бауръ; подъ его вѣдомствомъ находились разныя постройки, пути сообщенія, сухопутные и водяные и т. п. предметы. Послѣ его смерти всѣ находившіеся въ его вѣдомствѣ дѣла и комиссіи были распределены между нѣсколькими лицами — адмираломъ Грейгомъ, г. фельдмаршаломъ Чернышевымъ и княземъ Вяземскимъ. Но особенно обращаетъ на себя вниманіе почтовое управленіе, которое съ давняго времени по частямъ поручалось императрицею то генераль-прокурору, то графу Шувалову, то Безбородкѣ, а иногда

¹⁾ Храповицкій id 1789 г., 4. мая. «Письмо отъ кн. Вяземскаго къ графу Безбородкѣ; съ благодарностію принимаетъ мѣсто графа Шувалова въ ассигнаціонномъ банкѣ и комиссіи о дорогахъ. Ему столовыхъ еще 6 т. предписано, чтобъ обще съ графомъ Воронцовымъ, гр. Безбородкомъ и заводскимъ кончить предположенія Шувалова и особенно изяснить мысли свои о приведеніи въ кредитъ ассигнацій.»

и комиссіи, составленной изъ этихъ трехъ лицъ. Кажется, впрочемъ, что мѣстные пути сообщенія состояли преимущественно подъ вліяніемъ генераль-прокурора, что видно изъ нѣсколькихъ указовъ, гдѣ по его представленію дѣлаются различныя распоряженія о способѣ содержанія почтовыхъ трактовъ по губерніямъ; причемъ губернскимъ правленіямъ и стряпчимъ поручено наблюденіе за ихъ исправностію. Но и государственныя дороги заводились иногда чрезъ его посредство; напр. Нарвскій почтовый трактъ и почта въ Константинополь чрезъ Бендеры, Яссы и Букарестъ, при чемъ въ указѣ сказано, что сей почтайтъ чрезъ почтовый департаментъ долженствуетъ давать надлежащій отчетъ въ издержкахъ своихъ экспедиціи свидѣтельства счетовъ по государству, въ вѣденіи вашемъ (генер. прок.) состоящей ¹⁾.» Наконецъ, послѣ смерти графа Шувалова, въ его вѣденіе поступила комиссія о государственныхъ дорогахъ въ полномъ ея составѣ ²⁾. Вмѣстѣ съ этимъ, подъ его распоряженіемъ состоятъ дѣла духовныя иновѣрцевъ и инородцевъ; учрежденіе духовныхъ управленій, разрѣшеніе недоумѣній, возникающихъ въ этомъ управленіи, и наконецъ самый знаменитый указъ Екатерины о терпимости всѣхъ вѣроисповѣданій въ предѣлахъ Россійской имперіи, все это прошло чрезъ его руки и отчасти дѣлалось по его инициативѣ.

Таковы были дѣла, гдѣ генераль-прокуроръ являлся съ чисто министерскимъ характеромъ, гдѣ сенатъ обреченъ былъ на чисто пассивную роль. Изъ перечисленныхъ занятій генераль-прокурора можно замѣтить, что въ его лицѣ соединялось званіе и министра финансовъ и государственнаго хозяйства, или, какъ онъ былъ названъ при первомъ учрежденіи министерствъ, министра внутреннихъ дѣлъ, словомъ его дѣятельность замѣнила въ столицѣ учрежденіе камеръ-коллегіи и штатсъ-конторы, точно также какъ въ областяхъ занятія этихъ двухъ учреждений были сосредоточены въ казенныхъ палатахъ. Независимо отъ этого, высшія финансовыя учрежденія, учрежденныя въ послѣднія два царствованія, также вошли въ кругъ его занятій, какъ напр. государственный ассигнаціонный банкъ. Въ отношеніи ревизіи суммъ

¹⁾ П. С. З. № 15317, 15339, 15767, 15668, 15127, 15419.

²⁾ П. С. З. № 15321, 15356, 13996, 15666, 15626, 17010, 17099, 17146, 17168.

и вѣдомостей всѣ вѣдомства подчинялись ему, не исключая академіи наукъ (П. С. З. № 15647) ¹⁾.

Но также сильно было вліяніе его и по тѣмъ вопросамъ, гдѣ сенатъ сохранилъ свою самостоятельность, гдѣ, слѣдовательно, генераль-прокуроръ являлся съ прежнимъ своимъ значеніемъ, какъ часть коллегіальнаго учрежденія—въ судѣ. И сюда начало уже проникать то вліяніе, которое впоследствии превратило эту важную отрасль въ министерское почти учрежденіе и изгнало фактически значеніе коллегіальнаго обсужденія, признаннаго необходимымъ самимъ правительствомъ по судебной части. Значительная часть указовъ сената, касательно различныхъ способовъ толкованія и примѣненія закона предложены въ сенатѣ или имъ лично, или чрезъ имѣвшихъ отъ него порученія оберъ-прокуроровъ. Мы, конечно, не станемъ перечислять всѣхъ этихъ указовъ, но обратимъ вниманія лишь на важнѣйшія. Таковы указы о порядкѣ наказанія за кражу ниже 25 р. с., о не отсыланіи изъ верхнихъ судовъ въ нижніе уголовныхъ дѣлъ для пополненія недостатковъ въ производствѣ ихъ, о запрещеніи консуламъ иностранныхъ державъ принимать и записывать у себя обязательства между иностранными и російскими подданными, о взносѣ уголовныхъ дѣлъ на ревизію изъ верхнихъ судовъ въ уголовные палаты и въ томъ случаѣ, когда верхніе суды уменьшили или вовсе освободили подсудимаго отъ положеннаго ему наказанія. Эта мѣра конечно была издана съ цѣлю усилить надзоръ сената и правительственныхъ органовъ за дѣятельностію судовъ, основанныхъ на земскомъ началѣ. Извѣстно что изъ земскихъ элементовъ учрежденіе о губерніяхъ образовало двѣ судебныхъ инстанціи, нижніе суды и расправы и верхнія суды и расправы. Палаты же являлись чисто правительственнымъ установленіемъ. Далѣе, сюда относятся указы о производствѣ дѣлъ, относящихся до преступленія должностей, въ палатахъ уголовного суда, а не въ нижнихъ судахъ, о не забираніи къ допросамъ людей безъ земскаго исправника, о присылкѣ въ сенатъ изъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ вѣдомостей о службѣ ^{и мѣстѣ} удостоившихся къ представленію къ ордену св. Владиміра и т. д. ²⁾.

¹⁾ Замѣчательны также докладъ, составленный княземъ Вяземскимъ и директоромъ академіи наукъ Домашневимъ объ отправленіи отъ академіи наукъ 3-хъ экспедицій для астрономическихъ наблюденій. П. С. З. № 15128.

²⁾ П. С. З. № 15483, 15519, 15499, 15539, 15565, 15650, 15587 и т. д.

Пользуясь такимъ значеніемъ по всѣмъ отраслямъ управленія, генераль-прокуроръ не забылъ своихъ отношеній^{къ} сенату; старая коллегіальная связь была еще слишкомъ сильна, чтобы генераль-прокуроръ смотрѣлъ на себя исключительно, какъ на власть *совершительную*; въ его должности еще чувствовались остатки власти охранительной. И не только остатки, но такая доля этой власти, что и въ этомъ отношеніи онъ способствовалъ разложенію сената. Мы видѣли, что подъ именемъ власти *охранительной* въ русскихъ учрежденіяхъ разумѣлись тѣ учрежденія, которыя вліяли на всѣ части управленія, для поддержанія вездѣ законности и порядка. Высшимъ выраженіемъ этой власти былъ сенатъ. Онъ не былъ судебнымъ мѣстомъ въ строгомъ смыслѣ этого слова; но къ нему, какъ къ верховному защитнику правосудія, доходили жалобы на несправедливыя рѣшенія. Онъ не былъ чисто административнымъ мѣстомъ, но ему принадлежала власть общаго направленія и контроля всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстъ. Коллегіальный составъ охранительной власти, при участіи и по средствѣ генераль-прокурора, держался во все время владычества сената. Но, съ образованіемъ новаго и энергическаго охранительнаго начала въ лицѣ намѣстниковъ, съ постепеннымъ выдѣленіемъ сената, какъ исключительно судебного мѣста, остатки охранительной власти сосредоточиваются въ лицѣ генераль-прокурора. Должно сознаться, что при тогдашнемъ положеніи дѣлъ это было единственнымъ средствомъ поддержать вліяніе центральныхъ учреждений въ губерніяхъ. Этимъ признаніемъ своего новаго значенія можно объяснить его попытки подчинить губернію, гдѣ болѣе и болѣе развивалась безответственная власть намѣстниковъ, нѣкоторому контролю сената. Два пути представлялись ему для достиженія этой цѣли. Во первыхъ онъ могъ чрезъ сенатъ ограничить вліяніе губернаторовъ на чиновниковъ, служащихъ подъ ихъ начальствомъ; какъ ни слабо было бы это противодѣйствіе, но все оно хотя нѣсколько уменьшило бы безграничное вліяніе намѣстниковъ на провинціальную службу и дало бы возможность удержать за нею прежній государственный характеръ. Вслѣдствіе этого, по его предложенію, издается рядъ сенатскихъ указовъ о представленіи намѣстническимъ и губернскимъ правленіямъ въ сенатъ объ увольненіи въ отпускъ совѣтниковъ, губернскихъ стряпчихъ, ассесоровъ и даже городничихъ. Строго воспрещается имъ увольнять отъ должностей чиновниковъ,

выбираемыхъ отъ дворянства, до истеченія трехъ-лѣтняго срока. Но самымъ дѣйствительнымъ средствомъ сдерживать намѣстническую часть въ должныхъ предѣлахъ, это было поддерживать въ губерніи то начало, котораго и самъ генераль-прокуроръ былъ бы представителемъ въ столицѣ, т. е. должность и значеніе прокуроровъ. Дѣйствительно, генераль-прокуроръ заботится объ истолкованіи и дѣйствительномъ приложеніи къ дѣлу тѣхъ средствъ, какія предоставлены прокурорамъ и стряпчимъ для надзора за теченіемъ дѣлъ въ присутственныхъ мѣстахъ имперіи. Онъ старается, по возможности, доставить имъ независимое положеніе. Такъ постоянно подтверждается, чтобы на прокуроровъ не принимали подозрѣнія, чтобы губернской прокуроръ имѣлъ мѣсто въ собраніяхъ палатъ и намѣстническаго правленія, и вообще усиливается надзоръ ихъ за присутственными мѣстами ¹⁾.

Иногда генераль прокурору поручался особенный надзоръ за нѣкоторыми государственными мѣстами, интересовавшими императрицу. Такъ напр., въ 1796 г., на имя г. прокурора данъ былъ указъ о строжайшемъ наблюденіи, чтобы производившійся тогда рекрутскій наборъ произведенъ былъ въ надлежащемъ порядкѣ. Въ указѣ этомъ ясно можно видѣть чего ожидала императрица отъ надзора сената, которому легально принадлежалъ контроль во всѣхъ дѣлахъ этого рода и отъ дѣятельности генераль прокурора, къ которому она питала дѣйствительное довѣріе. Указъ начинается съ того, что сенату предписано произвести наборъ, съ обязанностію наблюдать за его правильностію. Сказавъ объ этомъ какъ бы мимоходомъ, указъ прямо переходитъ къ обязанности по этому же предмету г. прокурора, гдѣ уже дѣло не ограничивается простымъ надзоромъ за правильностію очереди и безобидномъ производствѣ набора. Онъ долженъ смотреть, чтобы собранные уже рекруты препровождались до мѣста ихъ назначенія, безъ отягощенія для нихъ и для жителей. Для этой цѣли ему предписывается войти въ ближайшее сношеніе съ начальниками губерній. О ходѣ, успѣхѣ и окончаніи набора, ему предписывается доносить лично императрицѣ. Независимо отъ того, онъ долженъ былъ составить вѣдомость о количествѣ въ каждой губерніи крестьянъ, комплектующихъ конные полки и другія войска, съ точнымъ указаніемъ рода людей и т. д. (№ 17399).

¹⁾ П. С. З. № 15560, 15617, 15822, 16948.

За обширнымъ значеніемъ новаго характера генералъ прокурора выступало уже полное значеніе начала, которое онъ такъ удачно провелъ. Если онъ былъ министромъ съ обширѣйшимъ количествомъ вѣдомствъ, то съ другой стороны онъ не былъ единственнымъ министромъ, единственнымъ законнымъ воплощеніемъ личнаго начала, какъ при прежнемъ устройствѣ сената. Въстѣ съ нимъ образуется уже около императрицы группа людей, имѣющихъ свои отдѣльныя вѣдомства, состоящія подъ ея личнымъ надзоромъ, имѣющія къ ней непосредственный доступъ. Многія лица раздѣляютъ ужесь нимъ право доклада. Лучше сказать, генералъ прокуроръ былъ уже однимъ изъ многихъ лицъ, имѣвшихъ это право. Въ запискахъ статсъ-секретаря Грибовскаго подробно описанъ какъ самый порядокъ докладовъ, такъ и количество лицъ докладывавшихъ императрицѣ. Изъ его словъ видно, что въ послѣднее время ея царствованія, генералъ прокуроръ совершенно вошелъ въ разрядъ прочихъ министровъ и даже уступалъ нѣкоторымъ по степени приближенности. Каждый день докладывали только статсъ-секретари и графъ Безбородко. «Для другихъ же чиновъ назначены были въ недѣлѣ особые дни; для вице-канцлера, губернатора и губернскаго прокурора С. Петербургскихъ суббота, для генералъ прокурора понедѣльникъ и четвергъ. Среда для синодскаго оберъ прокурора и генералъ рекетмейстера, четвергъ для главнокомандующаго въ С. Петербургѣ. Но всѣ сіи члены въ случаѣ важныхъ, не терпящихъ времени дѣлъ могли и въ другія дни пріѣзжать и докладывать». Рядомъ съ его должностію имѣлись въ администраціи лица, которыя соединяли подъ своимъ управленіемъ не только одно, но, подобно генералъ прокурору, нѣсколько вѣдомствъ. Изъ тѣхъ же записокъ статсъ-секретаря Грибовскаго можно видѣть какое значеніе имѣли напр. графъ Безбородко, а послѣ его отставки Зубовъ. Грибовской состоялъ при Зубовѣ секретаремъ и потому близко зналъ какія дѣла находились подъ его управленіемъ. Онъ раздѣляетъ всѣ эти дѣла на три разряда: на собственныя Е. И. В., по званію генералъ-фельдцейхмейстера и по должности генералъ губернатора Новороссійскаго. Самыя интересныя для насъ, конечно, дѣла, названныя Грибовскимъ собственными Е. И. В. т. е. тѣ дѣла, гдѣ онъ является съ министерскимъ характеромъ. Сюда принадлежали дѣла польскія, съ самаго вступленія нашихъ войскъ въ ея предѣлы, до окончательнаго ея раздѣла въ 1795 г. О устроеніи губерній, изъ при-

обрѣтенныхъ отъ Польши областей и изъ бывшаго герцогства Курлянскаго, дѣла Персидскія, со времени вступленія туда нашихъ войскъ до кончины императрицы. О переключеніи старой мѣдной монеты въ двойную цѣну (это поступило къ Зубову вѣроятно послѣ смерти Вяземскаго). О составленіи новыхъ штатовъ для войска запаснаго и, наконецъ, разными дѣла возлагаемыя государынею на Зубова». Должно еще замѣтить, что къ Зубову отошла только часть дѣлъ, возложенныхъ на графа Безбородку; по этому можно судить какъ велико было вліяніе бывшаго любимца и разнообразны подчиненныя ему вѣдомства.

Не смотря на то, что вся политика Екатерины достаточно могла показать ея стремленія, переворотъ, совершенный ею, былъ не совсѣмъ ясенъ даже для приближенныхъ лицъ. Надо отдать честь ея необыкновенному умѣнию провести незамѣтно самую коренную реформу. Для радикальнаго проведенія въ высшей администраціи министерскаго начала она избрала такое лицо, которое было заслонено громкимъ именемъ учрежденія, заключавшаго его въ своемъ составѣ. Вслѣдствіе этого необыкновенное усиленіе власти генераль прокурора было въ глазахъ всѣхъ продолженіемъ прежняго сенатскаго устройства, стараго порядка вещей, который они считали легальнымъ. Другія лица съ министерскою властію еще не имѣли въ глазахъ ихъ законнаго существованія, Самъ Храповицкій, бывший статсъ-секретаремъ, слѣдовательно ближе знакомый съ видами императрицы, не совсѣмъ ясно признавалъ это положеніе. Въ его запискахъ встрѣчается слѣдующее любопытное мѣсто; «(1791 г. 18-го октября) Зубовъ ходилъ докладывать по бумагамъ изъ Безбородкиной канцеляріи и послалъ генераль прокурору письмо для вѣденія что ему поручены всѣ дѣла графа Безбородки. Но тутъ родится тотчасъ вопросъ: какія дѣла? когда о нихъ опубликовано? И имѣлъ-ли тогда право Безбородко объявлять именныя указы?» Въ глазахъ этого приближеннаго лица, Безбородко и подобныя ему лица продолжали быть исключеніемъ изъ административнаго порядка, олицетворявшася по его понятіямъ въ должности сената и генераль прокурора. Что же должны были думать лица, стоявшія на болѣе отдаленномъ разстояніи отъ престола, самый сенатъ и генераль прокуроръ? Вяземскій чувствовалъ, что онъ быстрыми шагами идетъ къ новому порядку, что должность, которая приметъ такъ, повидимому возвысилась, проложила дорогу новымъ началамъ,

что онъ, разыгрывавшій такую роль при созваніи земскаго собора, готовится стать однимъ изъ многихъ. Нѣсколько разъ просить онъ императрицу объ отставкѣ ¹⁾; современники охотно приписывали это зависти и другимъ, не совершенно чистымъ, побужденіямъ. Но врядь-ли можно упрекнуть въ этомъ человѣка, который дѣлую жизнь посвятилъ службѣ и оставляя ея, не вынесъ изъ нея ничего кромѣ пенсіи.

Между тѣмъ императрица не скрывала своей мысли. Она часто высказывала своимъ приближеннымъ нѣкоторыя сужденія, изъ которыхъ можно было заключить что, по ея понятію, центральное управленіе необходимо распределить между способными лицами и что если князь Вяземскій соединяетъ въ своемъ управленіи нѣсколько вѣдомствъ, то это благодаря его способностямъ, а вовсе не его званію генераль-прокурора. Когда, въ 1790 г., онъ заболѣлъ, она приказала ходить къ себѣ съ докладами всѣмъ управляющимъ экспедиціями. «Я должности его раздѣлю четвернымъ, какъ послѣ Баура, сказала она при этомъ Храповицкому. Знаешь ли что ни изъ князей Голицыныхъ, ни Долгорукихъ нельзя сдѣлать генераль прокурора? У нихъ множество своихъ процессовъ. Жаль кн. Вяземскаго: онъ мой ученикъ и сколько я за него выдержала!»

Дѣйствительно, послѣ отставки князя, должности его были раздѣлены; сенатскія дѣла поручены Самойлову, а казначейскія экспедиціи и ассигнаціонный банкъ остались безъ назначенія. Затѣмъ, до самой кончины Императрицы не послѣдовало никакихъ перемѣнъ. Царствованіе ея оставило сенатъ, сведенный на значеніе почти исключительно судебнаго мѣста, должность генераль прокурора съ министерскимъ характеромъ и много сильныхъ лицъ, имѣвшихъ въ своемъ завѣдываніи разныя вѣдомства. Министерская почва была уже готова. Оставалось продолжать начатое дѣло и закрѣпить его органическимъ учрежденіемъ. Короткое, но энергическое царствованіе Павла I продолжало дѣло Екатерины; Императоръ Александръ I далъ ему законченную форму.

Императоръ Павелъ не говоритъ уже болѣе съ учреждениями; его окружаютъ довѣренныя лица и съ ними раздѣляетъ онъ упра-

¹⁾ См. Любопытное письмо его пом. въ библиографическихъ запискахъ за 1858 г. № 37. стр. 535 и слѣд. здѣсь же помѣщенъ и отвѣтъ императрицы на это письмо.

вление. Между всеми этими лицами генераль-прокуроръ занимает самое видное мѣсто. Должность эту занялъ одинъ изъ приближеннѣйшихъ къ государю вельможъ, князь Куракинъ ¹⁾). Въ указѣ, данномъ по этому поводу сенату, онъ назначилъ его вмѣстѣ съ этимъ главнымъ директоромъ ассигнаціоннаго банка, затѣмъ, указомъ, даннымъ на имя новаго генераль-прокурора, съ его должностію соединены дѣла по тайной экспедиціи и комиссіи о сочиненіи уложенія, со всеми къ нимъ принадлежащими чинами. При сенатѣ, кромѣ того, учреждена была школа для обученія юнкеровъ, отданная подъ дирекцію генераль-прокурору. Изъ прежнихъ дѣлъ генераль-прокурорскихъ изъяты только казначейскія экспедиціи, куда, наконецъ, назначенъ былъ государственнымъ казначеемъ, извѣстный графъ Васильевъ, но зато при сенатѣ учреждены экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства. Къ ней впоследствии, указами на имя генераль-прокурора, присоединены состоявшій при кабинетѣ Е. И. В. географическій департаментъ и управление государственныхъ лѣсовъ ²⁾). Замѣчательно, что въ этихъ экспедиціяхъ въ первый разъ генераль-прокуроръ беретъ юридическій перевѣсъ надъ сенаторами; онъ начальникъ экспедиціи, тогда какъ сенаторы въ нихъ только члены. Относительно юнкеровъ, т. е. молодыхъ дворянъ, онъ является полнымъ распорядителемъ. Записка и опредѣленіе въ титулярные (т. е. еще несостоящіе на службѣ) юнкеры, такъ какъ и исключеніе изъ сего званія и лишенія преимуществъ съ оными сопряженныхъ, представляется единственно г. прокурору..... что же касается до опредѣленія по мѣстамъ коллегіи юнкеровъ, поелику сіе уже есть начало службы гражданской, то чтобъ генераль-прокуроръ о достойныхъ и въ наукахъ экзаменованныхъ юнкерахъ представлялъ сенату, какъ и о другихъ чинахъ, для опредѣленія ихъ въ коллегію юнкерами по мѣстамъ.» Такимъ образомъ служебное дворянство снова привлекалось къ центральному управленію, но теперь уже во главѣ его стоитъ не учрежденія, какъ прежде, а всемогущее лице пер-

¹⁾ О имени прежняго г. прокурора Самойлова, есть любопытный рассказъ въ запискахъ А. Т. Болотова, пом. въ Русскомъ Архивѣ за 1864 г. стр. 793.

²⁾ П. С. З. 17601, 17603, 17610, 17707, 17609, 17733, 17865, 17886, 17897, 17973, 18059.

ваго министра. На этомъ не остановились мѣры Павла I. Онъ былъ недоволенъ тѣми реформами Екатерины, которыя особенно характеризуютъ ея царствованіе, именно ея преобразованиями относительно коллегій и губерній. Ему не нравилась свобода, данная дворянству и учрежденія, основанныя на земскомъ началѣ.

Рядъ указовъ лишаетъ дворянскія общества права подавать прошенія на имя государя, одного изъ драгоцѣннѣйшихъ правъ, предоставленныхъ имъ жалованною грамотою, вводитъ въ дворянскія собранія губернатора, ызываетъ ихъ изъ губерній, распределяетъ по юнкерскимъ школамъ, а больше всего наполняетъ ими армию. Затѣмъ, недостатки казенныхъ палатъ, упущенія по части торговой, коммерческой, подали ему мысль возстановить коллегіи. Можно было подумать, что онъ желаетъ снова вызвать въ столицы коллегіальное начало, удаленное императрицею въ области. Но не такъ было на самомъ дѣлѣ; конечно, нѣкоторыя коллегіи были возстановлены; но въ какомъ видѣ явилось въ нихъ коллегіальное начало! Смѣло можно сказать, что возстановлены были не самыя коллегіи, а ихъ президенты и что, слѣдовательно, это было скорѣе торжествомъ новаго министерскаго начала, чѣмъ возвращеніе къ прежнему, коллегіальному. Это можно видѣть изъ обширной власти, предоставленной ихъ президентамъ и порядка ихъ сношеній съ государемъ¹⁾). Наконецъ, послѣ столькихъ лѣтъ, прошедшихъ отъ уничтоженія кабинета, произнесено было самое слово *министръ*; съ учрежденіемъ императорской фамиліи, генераль-прокуроръ Куракинъ былъ назначенъ *министромъ удѣловъ*.

Если въ иныхъ отношеніяхъ Императоръ Павелъ любилъ отнѣнять нововведенія своей предшественницы, то были части управленія, гдѣ онъ доводилъ ея мысль до послѣднихъ предѣловъ. Она оставила ему сенатъ съ судебнымъ характеромъ и безъ правительственнаго значенія; сенатъ, оставленный имъ своему прежнему, не имѣлъ даже этого значенія. Постепенно утрачивается независимость его, даже какъ судебного мѣста. Мы видѣли выше, что судебная часть, при немногочисленномъ составѣ судебного сената (изъ шести департаментовъ было только два судебныхъ), при формальностяхъ и запутанности письменнаго дѣлопроизводства, была его слабою стороною и что лица, желав-

¹⁾ Напр. П. С. З. № 17940, 17941, 17814, 17831, 17946, 18129, 18215, 18214, 18322, 17567, 17797, 17815.

шіе его униженія, начиная съ кабинета Анны Ивановны, всегда нападали на эту сторону. Такъ случилось и теперь. Крутыя мѣры были приняты для ускоренія дѣлопроизводства. Въ первый же мѣсяцъ своего воцаренія, императоръ издалъ указъ о веденіи оберъ-прокурору записки о сенаторахъ, не присутствовавшихъ въ засѣданіи, для представленія объ нихъ императору. Велѣдъ затѣмъ, въ видахъ ускоренія дѣлопроизводства, велѣно дѣлатъ исполненіе по протсколамъ, подписаннымъ тремя сенаторами, не дожидаясь подписа прочихъ, участвовавшихъ въ рѣшеніи дѣла. Скоро возникъ вопросъ, какъ поступать въ томъ случаѣ, если въ присутствіи будетъ только два сенатора. Въ видахъ быстроты, вопросъ этотъ разрѣшенъ такимъ образомъ, что послѣ подписанія протокола двумя наличными сенаторами, подпись третьяго можетъ быть дана имъ на дому. Отъ прошлаго царствованія осталось въ сенатѣ 11476 нерѣшенныхъ дѣлъ. Такая масса занятій, требовала усиленныхъ мѣръ. Генераль-прокуроръ составилъ докладъ, получившій Высочайшее утвержденіе, гдѣ предложены были слѣдующія мѣры. Прежде всего умножить канцелярію сената, опредѣливъ кромѣ того, особую канцелярію для общаго присутствія; для облегченія втораго департамента, часть его дѣлъ была отдѣлена въ другія департаменты, подѣлъ тѣмъ предлогомъ, что въ нихъ меньше дѣлъ. Удобнѣе всего для этой цѣли казался четвертый департаментъ, гдѣ, какъ мы видѣли, сосредоточивались дѣла по воинскимъ коллегіямъ и который, очевидно, ни чѣмъ не былъ занятъ, благодаря полнѣйшей независимости этихъ коллегій. Но и этого превращенія департаментовъ, предназначенныхъ для административныхъ дѣлъ, въ судебные, казалось мало. Положено было учредить три временные департамента, съ цѣлію окончанія старыхъ дѣлъ. Почти всѣ департаменты, занятые судебными дѣлами, да три временныхъ судебныхъ департаментовъ—вотъ что представляетъ теперь сенатъ; административный элементъ, распределенный между вліятельными лицами, фактически не существуетъ уже въ этомъ бывшемъ средоточіи всей высшей администраціи Россіи. Работа по составленію уложенія также изъята изъ его вѣдомства и вполнѣ возложена на генераль-прокурора, на котораго Императоръ смотритъ какъ на единственнаго блюстителя закона, какъ на единственное охранительное начало въ центральной администраціи. Роль, которую прежніе генераль-прокуроры раздѣляли съ

сенатомъ, какъ его часть, теперь вполне выпадаетъ на его долю. «Возложивъ на васъ должность генераль-прокурора, говоритъ императоръ въ одномъ изъ указовъ на имя кн. Куракина, заключающую въ себѣ повсемѣстную бдительность о благоуспѣшномъ теченіи разнаго рода дѣлъ, въ приказахъ производимыхъ и о точномъ сохраненіи законовъ, на всѣ части государственнаго управленія»..... Этими не ограничились мѣры, которыми императоръ хотѣлъ превратить сенатъ въ судебное мѣсто; если онъ довершилъ въ этомъ отношеніи дѣло Елатеряны, то онъ пошелъ дальше; онъ измѣнилъ самый порядокъ обсужденія дѣлъ и постановленія рѣшеній въ видахъ административной быстроты. Съ этою цѣлю были употреблены двѣ мѣры, которыя кореннымъ образомъ противорѣчили видамъ Петра. Объявлено было, что судебныя мѣста будутъ отвѣчать за свои рѣшенія и, въ случаѣ неправоуспѣшности ихъ, они будутъ опубликованы. Затѣмъ изданъ указъ о рѣшеніи дѣлъ въ общемъ собраніи сената по большинству голосовъ. Необходимость единогласнаго рѣшенія, постановленное еще Петромъ I, основано на томъ началѣ, сдѣлавшемся съ давнихъ временъ достояніемъ юридической науки, что если есть хоть одинъ голосъ, несогласный съ мнѣніемъ большинства, онъ указываетъ на возможность разумнаго сомнѣнія въ вѣрности представленныхъ доказательствъ и сомнѣніе это можетъ оправдаться. Правосудіе слишкомъ дорожитъ непогрѣшимостію своихъ рѣшеній и питаетъ слишкомъ глубокое уваженіе къ жизни, имуществу и чести гражданина, чтобы осудить его при существованіи тѣни сомнѣнія въ его виновности. Начало это не входило въ указъ 1797 г.; быстрота требуетъ рѣшенія большинствомъ голосовъ. «Изъ дѣлъ, въ сенатѣ производимыхъ, говоритъ указъ, усматриваемъ мы, что по разногласнымъ сенаторовъ мнѣніямъ, приводятся въ остановку многія дѣла, и въ числѣ ихъ такія, по коимъ *маловажное только сомнѣніе* одного или двухъ сенаторовъ извѣствлено бываетъ.» Иногда случалось, что при переходѣ дѣлъ изъ департаментовъ въ общее собраніе, при полученіи новыхъ доказательствъ и открытіи новыхъ обстоятельствъ, сенаторы того департамента, гдѣ прежде производилось это дѣло, измѣняли свое мнѣніе, поданное въ департаментъ при обсужденіи его въ общемъ собраніи. Это было имъ теперь запрещено. Въ прежнее время, когда сенатъ былъ средоточіемъ не только высшаго суда, но и администраціи, не могло возникнуть серьезныхъ столкновеній

казеннаго интереса съ правосудіемъ, такъ какъ онъ былъ высшій блюститель того и другаго. Теперь, съ образованіемъ администраціи въ новѣйшемъ смыслѣ этого слова, съ своими особенными интересами, неминуемо должно было возникнуть столкновение между правосудіемъ, представителемъ котораго дѣлался сенатъ, съ казенными интересами, перешедшими подъ защиту разныхъ вѣдомствъ. Какъ видно, сенатъ часто слушалъ голосъ правосудія въ ущербъ этимъ интересамъ, потому что въ 1799 г. мы читаемъ указъ слѣдующаго содержания: «для обезпеченія казенныхъ имѣній отъ неправильныхъ притязаній и ущербовъ, нужнымъ почитаемъ мы предписать, дабы ни по какому рѣшенію или опредѣленію никакая принадлежность изъ дѣйствительнаго владѣнія и вѣдомства казеннаго не отходила; но въ случаѣ такомъ рѣшенія или опредѣленія препровождались бы на ревизію, а потомъ сообщались казеннымъ палатамъ для разсмотрѣнія и представленія съ мнѣніями начальниковъ губерній въ нашъ сенатъ, который о слѣдующей отдачѣ чего либо по законамъ изъ вѣдомства казеннаго, имѣетъ вносить къ намъ на конфирмацію.»¹⁾

Паденію сената не помогла и та мѣра, которая какъ будто напоминаетъ времена его наибольшаго могущества. Въ концѣ 1799 г. императоръ предположилъ учредить сенаторскія ревизіи по губерніямъ; конечно ревизія эта должна была касаться только гражданской части. Осмотръ долженъ былъ касаться трехъ пунктовъ: теченія правосудія по присутственнымъ мѣстамъ, состоянія внутренней полиціи государства и, наконецъ, вопроса о лихоимствѣ и поборахъ, характеризующихъ администрацію того времени; подобный осмотръ долженъ былъ производиться каждые три года. «Дѣлая таковое важное и пространное препорученіе сенату, яко первенствующему во всей имперіи трибуналу» императоръ выражалъ надежду, что онъ осуществитъ возлагаемыя на него обязанности. Разумѣется мѣра эта не совершенно гармонировала съ общей политикой относительно сената.

Такимъ образомъ, въ короткое время своего царствованія, императоръ Павелъ успѣлъ осуществить и довести до конца всѣ

¹⁾ П. С. З. № 17597, 17600, 17615, 17639, 17652, 17741, 17760, 17762, 19090.

почти предположенія Екатерины II относительно центральныхъ учреждений и, кромѣ того, положить прочное основаніе тому порядку вещей, который характеризовалъ русскую администрацію до 1855 г. Общее очертаніе будущихъ министерствъ было готово.

Коллегіи, перенесенныя Екатериною II въ области, также потерпѣли существенное измѣненіе. Они уже не составляютъ главнѣйшую инстанцію управления, послѣ которой непосредственно слѣдуетъ сенатъ, надъ ними стоятъ новыя учрежденія, въ которыхъ можно бы видѣть возобновленіе старыхъ коллегій, если бы мы не знали, что коллегіальное начало навсегда удалено Екатериною изъ центрального управления. Въ коллегіяхъ Павла I возобновлено лишь одно начало этихъ учреждений, — должность президента. Если можно такъ выразиться, изъ губернскихъ коллегій была взята одна лишь эта должность, соединена въ одно лице общаго президента, президентъ этотъ подкрѣпленъ еще возникшимъ въ столицѣ министерскимъ началомъ и ему отдано все вѣдомство въ полномъ его составѣ въ безотчетное распоряженіе ¹⁾, словомъ, коллегіальныя учрежденія при Павлѣ I, получили оригинальное устройство. Члены ихъ были разбросаны по разнымъ присутствіямъ въ губерніяхъ, президентъ же у нихъ былъ общій въ С.-Петербургѣ; онъ и стоялъ во главѣ всего вѣдомства. Вслѣдствіе этого, всѣ учрежденія, оставленныя Россіи Петромъ Великимъ, распались на форму, организацію, которая перешла въ провинцію и дѣйствительную власть, сосредоточившуюся въ столицѣ, въ лицѣ министровъ и президентовъ мнимыхъ коллегій. Между всѣми этими министерствами, приобретающими все болѣе и болѣе независимое положеніе, возвышается еще одинъ остатокъ прежняго времени, съ униженіемъ сената, единственное объединяющее начало въ администраціи — генераль-прокуроръ. У него сосредоточиваются главнымъ образомъ доклады; не говоря уже, что сенатъ и подчиненныя ему коллегіи докладывали чрезъ него, даже доклады по финансовой и контрольной части, сосредоточенныя было у государственнаго казначея, подъ конецъ снова передаются ему. Реветмейстерскія дѣла докладывались реветмей-

¹⁾ Обыкновенно они называются уже министрами, какъ напр. министръ коммерціи князь Гагаринъ; прочія коллегіи также называются по именамъ ихъ президентовъ; мы не знаемъ уже адмиралтейской коллегіи, а знаемъ адмирала и т. д.

стеромъ, въ присутствіи генераль-прокурора, а въ послѣдствіи просто чрезъ генераль-прокурора. Но близко уже время, когда логическое проведеніе министерскаго начала уничтожить эту послѣднюю связь разнородныхъ частей администраціи, а вмѣстѣ съ этимъ и послѣдній элементъ учрежденій Петра Великаго.

Такъ осуществилось, наконецъ, въ нашей администраціи то, къ чему тщетно стремились Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ. Ошибка этихъ учрежденій заключалась въ томъ, что они желали получить въ свои руки всю власть, не измѣнивъ принципа управленія, который номинально продолжалъ существовать. Мы видѣли, какъ были организованы Петромъ I два начала, находившіяся въ безразличномъ состояніи въ нашихъ приказахъ; начало коллегіальное получило высшее развитіе свое въ сенатѣ, личное въ учрежденіи генераль-прокурора; — соединенныя вмѣстѣ, оба начала эти продолжали дѣло старыхъ приказовъ и коллегіальное управленіе является законнымъ преемникомъ управленія приказнаго. Въ этомъ и заключалась его сила и вѣрность. Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ желали снова смѣшать эти начала, одни въ выгодахъ стараго боярства, другіе въ видахъ владычества иноземцевъ. Но они, стремясь произвести реформу, не могли еще коснуться принциповъ управленія, установленныхъ Петромъ; отбирая къ себѣ роль личнаго начала, которое должно было распредѣлиться между членами совѣта и министрами, они оставляли въ законѣ должность генераль-прокурора, съ прежнимъ ея характеромъ; отбирая значеніе высшей коллегіи—сената, они не коснулись его организаціи, которая, во всякомъ случаѣ, была стройнѣе ихъ комбинацій. Оттого въ глазахъ общества они навсегда остались узурпаторами, явленіемъ, непризнаннымъ закономъ. Творческій умъ Екатерины иначе взялся за это дѣло. Она прежде всего, самымъ тихимъ, незамѣтнымъ образомъ постаралась измѣнить характеръ двухъ учрежденій, съ которыми ей приходилось имѣть дѣло. Мы видѣли какъ она успѣла въ своемъ намѣреніи, какъ, почти силою событій, генераль-прокуроръ подготовилъ господство министерскаго начала, а сенатъ выдѣлился съ судебнымъ характеромъ. Черезъ тридцать лѣтъ послѣ смерти Миниха осуществилась идея, которую онъ какъ бы завѣщалъ императрицѣ. Пробѣлъ между учрежденіемъ сената и неограниченною властію монарха, писалъ онъ, можетъ

быть пополненъ только совѣтомъ, состоящимъ изъ опытныхъ и способныхъ лицъ. Между ними должны быть распредѣлены различныя вѣдомства, которымъ они будутъ давать надлежащее направление и, отъ имени императрицы, посылать указы во всѣ подчиненныя мѣста. Подобное учрежденіе значительно облегчитъ императрицѣ дѣло управления. Ей остается только выбрать людей, которымъ она можетъ смѣло ввѣриться.



Учрежденіе Министерствъ. — Заключение.

Всѣмъ извѣстенъ манифестъ, изданный императоромъ Александромъ I при вступленіи на престолъ; онъ обѣщаетъ своимъ поданнымъ продолженіе царствованія его великой бабки. Дѣйствительно, тотчасъ важнѣйшіе акты, изданные ею и уничтоженные въ предшествующее царствованіе — жалованная грамота дворянству, городское положеніе и т. д. были возстановлены во всей ихъ силѣ. Возстановить дѣло Екатерины въ областныхъ учрежденіяхъ было весьма удобно. Ея мысли относительно губерній выражены въ такихъ точныхъ формахъ, основа этихъ учрежденій—возникающее земство, была такъ наглядна, что стоило только подтвердить грамоты покойной императрицы и дѣло могло продолжаться само собою. Совершенно иное представляли центральныя учрежденія. Практическая дѣятельность Екатерины обозначила только путь, которымъ она желала ихъ вести. Но не было ни одного законодательнаго акта, закрѣпившаго это намѣреніе. Кто поручится что усиленіе должности генераль-прокурора съ министерскимъ характеромъ, учрежденіе другихъ министерскихъ должностей, не было лишь временною мѣрою, вызванною временными же потребностями? Извѣстно что императрица занималась сочиненіемъ наказа Сенату; но что заключалось въ этомъ наказѣ? Этому никто, быть можетъ, не зналъ. Всѣ знали, однако, что императрица считала себя непосредственною преемницею Петра и свои реформы продолженіемъ его реформъ. Этому же мнѣнію держались всѣ лица, которыхъ служебное поприще совершилось подъ ея руководствомъ. Всѣ государственные люди ея временъ, и сенатъ искренно вѣрили этому. Изъ нихъ сложилась партія, для которой продолжать царствованіе Екатерины въ отношеніи къ центральнымъ учрежденіямъ, значило въ тоже время продолжать дѣло Петра; для осуществленія этой мысли слѣдовало возстановить прежнее значеніе Сената,

униженное, по ихъ мнѣнію, только въ послѣднее царствованіе, дать этому сенату ту же власть и вліяніе на всѣ части управленія, какія онъ имѣлъ въ системѣ Петровскихъ учреждений. Это была партія вельможъ и государственныхъ людей прежняго времени, екатеринскихъ орловъ; много громкихъ именъ принадлежали сюда; Потоцкій, Троицкій, Державинъ, Завадовскій, Воронцовъ и вся эта фаланга людей, украшающихъ лѣтописи нашей литературы, ряды аристократіи, списокъ политическихъ людей. Эти люди жили тою жизнью, какою жила вся образованная Россія XVIII ст. Для нихъ все лучшее, все полезное для государства связывалось съ великими именами Петра и Екатерины; Органическое развитіе этихъ идей было единственно полезною мѣрою, какую они могли посовѣтывать новому государю. Рядомъ съ ними прокладывала себѣ дорогу другая партія. Она была немногочисленна, но ближе всѣхъ стояла къ престолу: личныя симпатіи молодого императора общали ей блестящую будущность. Идеи ея имѣли мало общаго съ тѣмъ, что дѣлалось въ Россіи; люди эти не прошли политической и административной жизни Россіи. Въ прежнее время они не имѣли мѣста въ практической дѣятельности своего отечества. Но за то они вполне отдались умственному и политическому круговороту западной Европы. Тамъ было ихъ истинное отечество. Съ напряженнымъ вниманіемъ слѣдили они за постепеннымъ развитіемъ идей, выражавшихся то въ книгахъ, брошюрахъ, памфлетахъ, газетахъ, то въ потрясающихъ событіяхъ революціи, консульства и, наконецъ, Имперіи. Мысль ихъ формировалась, укладывалась въ категоріи западно европейскаго человѣка; чувство привыкло искать идеаловъ въ западной жизни. Какое значеніе могла имѣть для нихъ мелкая національная жизнь, лица, дѣйствовавшія въ узкой сферѣ отечественной политики, въ сравненіи съ этими титанами міроваго прогресса, героями всемірныхъ событій? Ихъ желанія, ихъ задушевные помысленія группировались подлѣ вопросовъ, поднятыхъ этими людьми, стремились участвовать въ ихъ разрѣшеніи. Сюда принадлежали тѣ лица, которыя пользовались личною дружбою императора, но были пока далеки отъ государственныхъ дѣлъ—Новосильцевъ, Строгоновъ, Кочубей. Обѣ эти партіи вращались въ высшихъ сферахъ общества, смѣло смотрѣли впередъ, не замѣчая, что подлѣ нихъ незамѣтно работаетъ другая партія, которая своеобразно смотритъ и на время Петра и Екатерины и на западныя теоріи, Сена-

торы, старые государственные люди и молодые любимцы государя были одинаково люди идеи. Разница заключалась только в томъ, что одни твердою ногою стояли на родной почвѣ, не хотѣли отойти отъ времени Екатерины, связывавшей ихъ съ реформами Петра и преобразованій Петра, связанныхъ съ старой Россіей; молодая аристократія, желала вовлечь Россію въ европейскую жизнь, заставить ее у себя дома разрѣшать тѣ вопросы, которые волновали тогда полсвѣта. Одни ждали отъ государя наслѣдія Петра и Екатерины, какъ они себя его представляли. Другіе думали получить отъ него то, до чего другіе народы дошли тяжкимъ трудомъ. Партія, которой они пока не замѣчали, желала совершенно другаго. Для нея вопросъ реформъ былъ не торжествомъ той или другой идеи, а вопросомъ ея личнаго значенія, власти, выгоды. Она сочувственно относилась къ реформѣ Петра, потому что, по ея понятію, онъ первый положилъ начало господству канцеляріи, видѣла продолженіе этого дѣла и въ реформахъ Екатерины, такъ какъ она возвысила канцелярію до министерскаго значенія. Съ другой стороны, она съ большимъ сочувствіемъ смотрѣла какъ шумная французская революція разрѣшилась господствомъ Наполеона и вмѣстѣ съ нимъ безответственныхъ министерствъ съ ихъ канцеляріями. Она сходилась съ обѣими аристократическими партіями; она совершенно согласилась съ одною что истинное благополучіе Россіи есть продолженіе временъ Екатерины и раздѣляла вмѣстѣ съ другою поклоненіе западу. Но тогда какъ для одной западъ, а для другой Петръ и Екатерина имѣли отвлеченное значеніе, выражавшееся въ словахъ: народное благо, общее благосостояніе, величіе Россіи и т. д., для послѣдней партіи то и другое понятіе имѣло очень опредѣленное значеніе, размѣръ котораго не переходилъ дальше ея канцеляріи. Сюда принадлежало все, что сосредоточилось въ центральныхъ управленіяхъ послѣ того, какъ реформы Екатерины удалили коллегіи и старое служилое сословіе въ области.

Императоръ по очереди выслушалъ каждую изъ этихъ партій; которая изъ нихъ взяла верхъ? Это очевидно изъ того, что результатомъ всѣхъ этихъ совѣтовъ было учрежденіе министерствъ. Но во всякомъ случаѣ путь, которымъ совершилась эта важная реформа, ея значеніе для должности сената и генераль-прокурора требуютъ внимательнаго изученія.

5 Юня 1801 г. императоръ далъ сенату указъ о сочиненіи о-

собаго доклада о правахъ и обязанностяхъ его, для утвержденія ихъ силою закона на незыблемомъ основаніи. Указъ этотъ былъ сигналомъ для партіи прежнихъ государственныхъ людей. Каждый изъ нихъ счелъ своею обязанностію составить мемуаръ; изъ суммы этихъ мемуаровъ была наконецъ составлена записка, поданная на Высочайшее усмотрѣніе. Важные вопросы предстояло разрѣшить сенаторамъ. Почему со времени Петра I сенатъ не могъ установиться на незыблемыхъ основаніяхъ и прошелъ чрезъ рядъ колебаній, кончившихся его паденіемъ. Что такое былъ сенатъ по мысли Петра. Каковы были элементы, заключавшіеся въ немъ. Какія историческія и политическія событія вліяли на его преобразованія—все это были важные вопросы, требовавшіе внимательнаго разсмотрѣнія ¹⁾. По словамъ одного изъ любимцевъ Императора, онъ нетерпѣливо желалъ приняться за передачу Сената. На первый разъ поручено было графу Завадовскому подготовить это дѣло, представить картину сената, съ тѣмъ чтобы на ея основаніи отыскать лучшія средства для упорядоченія этого учрежденія. Графъ Завадовскій и всѣ лица, призванныя дать свое мнѣніе, успѣли доставить свои записки и 5 Августа того же года, сенатскій мемуаръ былъ представленъ на усмотрѣніе императора. Какъ должны были отнестись къ этому вопросу члены сената и государственные люди прежняго времени, можно было уже предвидѣть съ самаго начала. Они стояли на почвѣ историческихъ идей. Для нихъ учрежденіе сената служило высшимъ выраженіемъ государственныхъ понятій великаго преобразователя Россіи; этимъ идеямъ Россія обязана тѣмъ, чѣмъ она сдѣлалась въ теченіи XVIII ст. Дальнѣйшій прогрессъ зависѣлъ, слѣдовательно, отъ возвращенія къ этимъ идеямъ. Въ чемъ же они состояли по мнѣнію Сената? почему они не осуществились вполнѣ при преемникахъ Петра?

Прежде всего мы прослѣдимъ общую сенатскую записку, такъ какъ въ нее вошли всѣ мнѣнія всѣхъ сенаторовъ, кромѣ Державина. Нѣкоторые вопросы, подробно развитые въ отдѣльныхъ запискахъ, мы прослѣдимъ по нимъ.

Въ указѣ 5-го Іюня Сенатъ видитъ возвращеніе къ идеямъ

¹⁾ Относительно этихъ любопытныхъ работъ, см. статью г. Богдановича въ Вѣстникѣ Европы т. I, 1866 г. и мемуары разныхъ сенаторовъ и самаго сената въ разныхъ частяхъ «Теніа. о ист. и др. Росс.»

Петра В. Онъ не можетъ скрыть своего удовольствія по поводу этого обстоятельства. «О достопамятный указъ 5 Юля! восклицаетъ онъ. Черезъ столѣтїе Александръ I съ Петромъ I встрѣчается единомысліемъ о правительствѣ, которое имѣло бы пространную власть и довѣренность своего Государя и именемъ Его дѣйствовало бы на всѣ дѣла имперїи.» Сосредоточеніе въ немъ всѣхъ властей въ самомъ обширномъ размѣрѣ—вотъ кругъ будущей реформы, предлагаемой Сенатомъ. Для подкрѣпленія своихъ мнѣній онъ обращается къ исторїи Сената, къ различнымъ моментамъ его развитія, къ послѣдовательному паденію, возвышенію и колебаніямъ. «Взойдемъ отъ настоящей тѣни того первой эпохи Россійскаго сената, въ которой былъ онъ полномоченъ, и въ тѣ періоды, въ которые паче и паче сталъ безгласенъ и невластенъ.» Исторія петровскаго сената занимаетъ его довольно долго; съ большою точностію старается онъ опредѣлить его значеніе въ первую эпоху преобразованій. Нельзя не замѣтить здѣсь преобладанія, вошедшей уже къ намъ теорїи раздѣленія властей. Но все таки въ запискѣ этой много національнаго политическаго табу. Назначеніе сената, по мнѣнію составителей записки, состоитъ въ наблюденіи за единообразнымъ исполненіемъ закона и общимъ управленіемъ всей администраціи, «яко средоточіе всѣхъ государственныхъ дѣлъ.» Онъ исчисляетъ всѣ атрибуты, данныя Петромъ сенату съ этою цѣлю. Описываетъ его организацію, равенство голосовъ, необходимость единогласнаго рѣшенія, вліяніе его на служилое сословіе, на всю государственную службу. «До самой кончины сего безсмертнаго государя, сенатъ пребылъ въ полномочїи, установленномъ своимъ учредителемъ, прїобрѣтая вѣщущую довѣренность его, а по оной почитаемъ всенароднымъ уваженіемъ.» Затѣмъ онъ излагаетъ замыслы Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета, останавливается на значеніи сената въ царствованіе Елисаветы Петровны, проходитъ почти молчаніемъ царствованіе Екатерины и прямо переходитъ къ униженію сената. Причины его онъ видитъ въ вліяніи злонамѣренныхъ и своекорыстныхъ лицъ на государей, поддававшихся ихъ совѣтамъ. Съ особенною силою высказываетъ это графъ Завадовскій въ своей запискѣ. Каждое слово этого превосходнаго гражданина и способнаго государственнаго человѣка, дышетъ любовью къ закону и къ значенію того учрежденія, которое онъ справедливо считалъ главнѣйшимъ хранителемъ закона. «Хотя отъ самой кон-

чины Петра I, во всё времена властолюбивыя лица, пользуясь довѣренностію государскою, стремились къ тому, чтобы имъ, а не мѣстамъ властвовать, но никогда толико не успѣли въ униженіи сената, какъ въ послѣдніе годы (т. е. въ царствованіе императора Павла I). Безъ напряженія можемъ уподобить его немощному тѣлу въ такія времена, когда онъ не видѣлъ у себя председательствующими государей и отношенія его къ нимъ шли не черезъ самихъ членовъ, а черезъ третьи руки. Въ такомъ положеніи издано повелѣніе рѣшить въ немъ дѣла по большинству голосовъ, въ опроверженіе кореннаго права что голосъ и одного сенатора силенъ былъ остановить дѣло. Тутъ сенатъ въ первый разъ отъ учрежденія своего подвергнутъ въ своихъ рѣшеніяхъ аппелляціи, *подобно суднымъ мѣстамъ*, и даже опубликованъ назначенный къ оной годовой срокъ. Слѣдствіемъ того было, что Г. Рехетмейстеръ, учрежденный отъ Государя Петра I для принятія въ сенатъ прошенія на коллегіи, началъ принимать просьбы на сенатъ и возвышенъ, такъ сказать, въ судію дѣламъ того правительства, которому былъ подчиненъ. По выбору и произволу прерывалась очередь теченія дѣлъ, и сенатъ, обхваченный сильнымъ вліяніемъ на дѣла его, по нѣскольку разъ перевершивалъ свои рѣшенія. Се образъ порабощеннаго сената, въ которомъ молчать было тяжело, говорить было бѣдственно!»

Если графъ Завадовскій видѣлъ причины паденія сената въ проискахъ различныхъ временщиковъ, другой сенаторъ, знаменитый Державинъ, искалъ причинъ этого въ темнотѣ и запутанности властей, сосредоточенныхъ въ сенатѣ, разграничить которыя не успѣлъ Петръ Великій. «По частымъ его отлучкамъ и разнымъ великимъ занятіямъ, не имѣлъ онъ времени (какъ думать должно) учредить его права на совокупномъ и недвижимомъ основаніи: а по тогдашнимъ простымъ правамъ, будучи со всѣми въ свободномъ и личномъ обращеніи, не имѣлъ, быть можетъ, и нужды раздѣлить сіи власти между собою.» Въ этой теоріи властей, нераздѣленныхъ Петромъ, виденъ уже ученикъ Екатерининскаго времени и XVIII вѣка. По его мнѣнію власти, которыя слѣдуетъ строго разграничить въ каждомъ правленіи суть законодательная, судебная, исполнительная и оберегательная. Мы видѣли выше, что такое была власть оберегательная въ русской администраціи. Непонятно только почему Державинъ выдѣлилъ изъ нея власть судебную, которая составляла одно изъ средствъ прежняго охраня-

тельнаго сената для повсемѣстнаго водворенія правосудія. По мнѣнію Державина, Петръ отчетливо выдѣлилъ только одну власть оберегательную, сосредоточенную, какъ онъ предполагалъ, въ лицѣ генераль прокурора. Насколько это мнѣніе справедливо, можно видѣть изъ предъидущаго изложенія исторіи этой власти. Но Державинъ принимаетъ свое положеніе за дѣйствительный фактъ и дѣлаетъ изъ него много выводовъ. Власть оберегательная, выдѣленная изъ всѣхъ другихъ, быстро поглотила ихъ. «Сія власть, по праву начальства своего подъ канцлеріей сената, по кончинѣ его, во время царствованія императрицы ¹⁾, имѣя свободный и единственный доступъ къ престолу, вѣстила въ себѣ другія силы и власти.... Но какъ невозможно, чтобъ въ одномъ человѣкѣ оберегательная власть была также властью судебною, исполнительною и законодательною, то естественно, что законодательная власть иногда не предусмотрѣла, судебная погрѣшила, исполнительная и въ правомъ дѣлѣ упустила, оберегательная же, нося всѣ оныя власти въ себѣ, сама на себя доносить не стала. А присовокупивъ къ тому, что многія мѣста неподчинены будучи сенату, дѣйствовали не въ общемъ кругѣ дѣлъ, а частію по одному предмету разнообразно, отъ чего всѣ вообще оныя государственныя же власти яко пружины политическаго тѣла, совокупно къ одной цѣли дѣйствовать, другъ друга побуждать и подрѣплять перестали, духъ равнодушія овладѣлъ членами сената; верховное правительство цѣлой Имперіи охладѣло въ своей ревности и, изнемогши въ дѣятельности своей, потеряло свою важность.» Еслибы Державинъ изслѣдовалъ какое вліяніе на Россію имѣла эта теорія раздѣленія властей, онъ бы не видѣлъ причинъ упадка сената въ томъ, что эти власти не были разграничены. Для насъ важно только то, что, въ концѣ концовъ, онъ приходитъ къ необходимости сосредоточить всѣ власти по прежнему въ сенатѣ. Его проектъ по современнымъ извѣстіямъ, сообщаемымъ г. Богдановичемъ, не вошелъ въ составъ сенатской записки, представленной государю.

¹⁾ Если Державинъ предполагаетъ что власть генераль прокуроровъ усилилась послѣ смерти Петра I, то это самое странное незнаніе исторіи; неужели время кабинета и в. г. совѣта онъ считаетъ періодомъ могущества генераль прокурора?

Дѣйствительно, выводы этой записки весьма мало говорятъ о разграниченіи властей.

Проектъ сената весьма категорически говоритъ о возвращеніи къ сенату времянъ Петра I и Елисаветы. «Сенатъ по основанію своему есть первое государственное правительство, снабженное отъ государя и законодателя силою и всею исполнительною властію, потому управляетъ всеми гражданскими мѣстами въ Имперіи и высшей надъ собой власти не имѣетъ, кромѣ единой самодержавнаго Государя, коего единое же лице въ немъ предсѣдательствуетъ. Должность и обязанность его по присягѣ подданнической, предохранять права и преимущества своего самодержавца, соблюдать законы, пещись всемѣрно о исполненіи воли и повелѣній Государя, всякой вообще пользы народной, и о теченіи законнаго правосудія повсемѣстно; изъ сихъ правъ изливается преимущество, чтобы повелѣнія его исполняемы были, какъ именныя Государя указы.

«По симъ правамъ принадлежитъ ему ходатайство у престола по всякимъ народнымъ нуждамъ и, въ случаѣ потребы государственныхъ, докладывая Императорскому Величеству, прибавлять по статьямъ доходовъ необходимую прибавку платы или податей, чего не могъ бы ни основательно, ни уравнительно расположить, если не будетъ имѣть у себя полныхъ свѣдѣній о всѣхъ частяхъ государственной экономіи. Отъ сихъ поръ слѣдуетъ и то что судъ и расправа *верховнымъ образомъ* принадлежать сенату, по входящимъ въ оный гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ. Ибо, сколько невозможно одному Государю, по словамъ Петра Великаго, удовлетворять всемъ первымъ, столько по вторымъ не свойственно священному сану монарха своимъ подписомъ утверждать казни; законы осуждаютъ, законы наказываютъ, но драгоценнѣйшее право помиловать и простить остается неограниченно во власти Государя».

Такъ очертилъ самъ сенатъ кругъ сврей дѣятельности, какъ вышшаго контролирующаго, охраняющаго и направляющаго начала. Для достиженія этой великой цѣли, онъ просилъ возстановить правила дѣлопроизводства и организацию, установленную Петромъ. Необходимость единогласнаго рѣшенія должно быть возстановлено въ полной силѣ; доступъ сената къ Государю долженъ быть невозбранный; при докладѣ дѣлъ Государю, всякій разъ присутствуютъ по крайней мѣрѣ два сенатора. Каждый сенаторъ

имѣть право докладывать ему объ усмотрѣнномъ злоупотребленіи и государственномъ вредѣ.

Всѣ эти соображенія поступили на соображеніе комитета, собиравшагося подъ предѣдательствомъ самаго Государя. Какъ долженъ онъ былъ принять мнѣніе сената? Г. Богдановичъ прекрасно рисуетъ намъ состояніе умовъ въ той части молодежи, которая окружала юнаго императора (Вѣст. Евр. т. I, стр. 169). Мы дозволимъ себѣ представить здѣсь эту мѣткую характеристику, изъ которой можно видѣть почему многое изъ предположеннаго въ первую эпоху царствованія Императора Александра I не удалось въ послѣдствіи. «Молодые люди, окружавшіе Императора Александра I, пользуясь бездѣйствіемъ старшихъ, окружали престолъ и съ самонадѣянностію, свойственною невѣденію и неопытности, порицая всѣ уставы и законы, существовавшіе въ Россіи, считали ихъ отсталыми и отживавшими свой вѣкъ. Полагая что достаточно было природныхъ способностей, сознаваемыхъ ими въ самихъ себѣ, чтобы сдѣлаться законодателями, полководцами, просвѣтителями милліоновъ людей, они вызывались начертать законы болѣе совершенные, болѣе благодѣтельные, что однакожь не мѣшало имъ съ непостижимою неосновательностію подрывать уваженіе ко всѣмъ уставамъ, разглагольствуя о свободѣ и равенствѣ, въ самомъ превратномъ и уродливомъ смыслѣ»... Другими словами, если старые государственные люди поняли обѣщаніе Императора царствовать подуху и сердцу великой Екатерины, какъ намѣреніе управлять страню на основаніи идей двухъ великихъ своихъ предшественниковъ и при содѣйствіи лучшихъ силъ націи, молодежь это поняла такимъ образомъ, что Императоръ собирается принести западнымъ идеямъ дань еще обильнѣйшую, чѣмъ Екатерина. Историческія начала для нихъ имѣли мало значенія; такъ отнеслись они и къ проекту сенаторовъ. Докладъ былъ порученъ извѣстному Новосильцеву. Онъ разсмотрѣлъ всѣ проекты, какъ всего сената въ совокушности, такъ и отдѣльныхъ сенаторовъ и составилъ изъ нихъ одно цѣлое, чтобы все вмѣстѣ подвергнуть критикѣ. «Основною принципомъ, возвѣщенныхъ г. Новосильцевымъ, служила мысль, что сенатъ не можетъ быть разсматриваемъ какъ законодательный корпусъ, что въ началѣ его основанія, даже Петръ не довѣрялъ ему своей власти иначе, какъ только для пользованія подъ своимъ предѣдательствомъ, т. е. подъ своимъ управленіемъ, ибо президентъ, имѣющій власть

въ своихъ рукахъ, не можетъ имѣть съ своими подчиненными другихъ отношеній, какъ отношеній хозяина къ управляющему. Подобная же организація не позволяетъ думать о врученіи столь важной власти собранію, которое уже по своему составу не можетъ заслуживать довѣрія націи, и которое будучи наполнено людьми, назначенными властію, недопускаетъ и мысли объ участіи большинства общества въ изданіи тѣхъ законовъ, которые выходятъ изъ рукъ этого собранія. Съ другой стороны, если Императоръ дастъ сенатѣ значительныя права, то кромѣ вышесказанныхъ неудобствъ, онъ можетъ связать себѣ руки, такъ что не будетъ въ состояніи выполнить всего того, что онъ предполагаетъ на пользу націи, ибо встрѣтитъ въ невѣжествѣ этихъ людей препятствія, которые могутъ повлечь за собою опасныя послѣдствія въ случаѣ борьбы, всегда вредной между верховною властію и ею назначенными службами. Все эти соображенія привели г. Новосильцева къ тому заключенію, что слѣдуетъ ограничиться въ отношеніи сената судебною властію, но такъ чтобы онъ пользовался ею самымъ широкимъ образомъ, съ полною независимостію отъ опеки прокуроровъ и генералъ прокуроровъ». На такихъ началахъ была основана критика новыхъ людей; сенатъ не могъ быть законодательнымъ корпусомъ, потому что они не могли остановиться на опредѣленномъ учрежденіи, вслѣдствіи ихъ крайне сбивчивыхъ и неопредѣленныхъ надеждъ. На мѣстѣ стараго сената имъ видѣлось народное представительство. Широкая исполнительная власть, предоставленная этому «собранію бояръ», могла воспрепятствовать ихъ широкимъ социальнымъ планамъ, для которыхъ необходимо было сосредоточеніе административной власти въ немногихъ рукахъ. Но за то сенатъ, надѣленный высокою судебною властію льстилъ ихъ теоріямъ; англійскій, американскій, старый французскій судъ представляли имъ готовые образцы. Комитетъ твердо рѣшился предоставить сенату одну судебную власть. Между всѣми членами комитета былъ лишь одинъ человекъ, сознавшій все значеніе сената для Россіи. Это былъ самъ государь. На все доводы своихъ совѣтниковъ, онъ отвѣчалъ, что истинный характеръ власти сената состоялъ въ томъ, что онъ могъ имѣть свѣденія о всемъ происходящемъ и слѣдить за администраціею, чтобы имѣть на нее вліяніе сверху. Онъ видѣлъ слѣдовательно, что сенатъ, дурно или хорошо, осуществлялъ задачу, необходимую во всякомъ благоустроен-

номъ правительствѣ, задачу учрежденія, гдѣ законъ находилъ защиту, произволъ преграду, гдѣ препятствовали превращенію отдѣльныхъ вѣдомствъ въ самостоятельныя почти государства, гдѣ государственныя преданія страны находили охранителей и истолкователей, словомъ что онъ былъ охранительнымъ учрежденіемъ въ лучшемъ и широкомъ смыслѣ этого слова. Но совѣтники были неуступчивы; самое слово—охранительная власть, не имѣла для нихъ опредѣленнаго значенія. На всѣ замѣчанія Императора они отвѣчали самыми новыми теоріями. Охранительная власть въ рукахъ сената, говорили они, будетъ призрачна, ибо истинное охраненіе заключается въ организаціи политическаго строя и въ общественномъ мнѣніи. Политическій строй и организація общественнаго мнѣнія въ странѣ, гдѣ образованнѣйшіе его представители не выдерживали даже такого скромнаго контроля, каковъ былъ контроль сената!

Какъ бы то не было, но 8 сентября 1802 г., представленіе сената было утверждено въ главнѣйшихъ своихъ частяхъ и вошло въ составъ указа, даннаго сенату о его правахъ и обязанностяхъ ¹⁾). На основаніи этого указа сенатъ былъ признанъ «верховнымъ мѣстомъ Имперіи»: ему подчинены всѣ присутственныя мѣста; онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ соблюденіи правосудія. Онъ долженъ наблюдать за сборомъ податей и расходами штатными, имѣть попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, соблюденія общаго спокойствія и тишины и прекращенія всякихъ противозаконныхъ дѣйствій во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ и т. д.» Словомъ, надежды сенаторовъ, по видимому, должны были осуществиться; но не такъ было на самомъ дѣлѣ.

Съ одной стороны, какъ мы уже замѣтили, лица, наполнявшія собою присутственныя мѣста и канцеляріи, видѣли продолженіе петровской эпохи въ формальномъ подраздѣленіи всей администраціи на отдѣльныя вѣдомства; съ другой, эта же партія сошлась съ молодыми совѣтниками государя въ одномъ пунктѣ, именно въ неограниченномъ полномочіи лицъ, стоящихъ въ главѣ этихъ вѣдомствъ. Для однихъ подобная мѣра была полнымъ торжествомъ канцелярскаго порядка, для другихъ подобное полномочіе представляло перспективу осуществленія многихъ реформъ, безъ опа-

¹⁾ П. С. З. № 20405.

ности встрѣтить сопротивленіе отъ «этихъ невѣжественныхъ людей,» засѣдавшихъ въ сенатѣ.

Двумя актами была достигнута эта цѣль, въ два приема былъ окончательно отмѣненъ прежній порядокъ и организованъ новый. Эти акты были первоначальное учрежденіе министерствъ 1802 и окончательное ихъ образованіе въ 1810 г.

Въ одинъ день съ изданіемъ указа, возстановливающаго права сената, 8 сентября 1802 г., издано было первое учрежденіе министерствъ¹⁾; главнѣйшимъ мотивомъ къ этому учрежденію выставляется желаніе слѣдовать «великому духу преобразователя Россіи Петра I-го» и лучшимъ къ этому средствомъ считается «раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою и для благоуспѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣденію избранныхъ нами министровъ.»

Что такое были новые министры? Мы видѣли, что въ царствованіе Императора Павла I въ средѣ центральныхъ учреждений появляются вновь коллегіи. Появленіе коллегій этихъ удовлетворяло потребности раздѣлить части управленія по различнымъ вѣдомствамъ, которыя до тѣхъ поръ поручались тому или другому лицу, безъ особенныхъ на то основаній, соединялись, раздѣлялись, безъ всякихъ правилъ, другими словами, введеніе коллегій удовлетворило потребности нѣкоторой организаціи окрѣпшаго уже министерскаго начала. Сперанскій говоритъ, что отношенія новыхъ коллегій къ губернскимъ не были опредѣлены и отъ того происходила сильная запутанность въ сношеніяхъ административныхъ мѣстъ. Чтобы отличить ихъ отъ равныхъ имъ въ принципѣ губернскихъ учреждений, или какъ говоритъ Сперанскій, дать имъ нѣкоторый отдѣльный образъ бытія, а вмѣстѣ и преимущество предъ губернскими палатами, признано за благо сверхъ президентовъ установить въ нихъ главныхъ директоровъ, съ правомъ непосредственнаго доклада государю. Вся дѣятельность коллегій, продолжаетъ онъ, была основана на дѣйстви и личномъ довѣрїи этихъ директоровъ. Главнѣйшія основанія были, слѣдовательно, готовы. Для закрѣпленія сдѣланнаго нужно было только провести дальше принципъ раздѣленія вѣдомствъ и поставить во главѣ ихъ главно-управляющихъ, сообщивъ имъ тотъ характеръ, какой имѣ-

¹⁾ П. С. З, № 20406.

ли самыя ихъ вѣдомства. Каждый министръ становился въ главѣ особаго, самостоятельнаго вѣдомства и въ одинаковой степени съ своими товарищами подчинился высшему надъ нимъ правительству. Это повело за собою третій важный результатъ—принципъ равенства всѣхъ центральныхъ учреждений, который при дальнѣйшемъ развитіи, повлекъ за собою совершенное обновленіе министерствъ, не связанныхъ уже никакимъ высшимъ учрежденіемъ.

Основаніемъ раздѣленія вѣдомствъ въ учрежденіи 1802 г., послужило дѣленіе, установленное Петромъ при учрежденіи коллегій. Именно, въ главѣ трехъ государственныхъ коллегій, съ давнихъ поръ получившихъ самостоятельность, стали министры: военный, морскихъ силъ и иностранныхъ дѣлъ; здѣсь превращеніе это не сдѣлало ничего новаго, такъ какъ эти коллегіи давно получили право непосредственнаго доклада. Коллегіи, сосредоточенныя въ казенной палатѣ, кромѣ штатсъ конторы, т. е. всѣ предметы государственнаго хозяйства, развились въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Изъ должности государственнаго казначея образовалась должность министра финансовъ. Коммерцъ и мануфактуръ коллегія подчинилась министру коммерціи. Наконецъ, разграниченіе вѣдомствъ повело къ выдѣленію должности генераль-прокурора, съ исключительно судебнымъ ея характеромъ. Въ прежнее время, когда онъ былъ главнымъ представителемъ министерскаго начала въ столицѣ, когда подъ его управленіемъ соединялись различныя вѣдомства, онъ маскировалъ это новое начало и поддерживалъ фиктивное значеніе сената. Теперь вѣдомства были раздѣлены и каждый долженъ былъ брать то, что ему принадлежитъ. Что же принадлежало ему, представителю сената, превратившагося въ судебное мѣсто, какъ не судебное вѣдомство? Дѣйствительно учрежденіе уже прямо называетъ его министромъ юстиціи. Министры не входили органически въ составъ управляемыхъ ими коллегій, они стояли какъ бы внѣ ихъ; самое коллежское устройство осталось неприкосновеннымъ, такъ что необходимое условіе министерскаго управленія, единоличныи составъ, не былъ еще допущенъ въ новое учрежденіе. Вообще первое учрежденіе министерствъ носитъ на себѣ характеръ поспѣшной работы, торопливаго желанія доставить своимъ идеямъ торжество въ принципѣ, хотя въ самой несовершенной формѣ, съ тѣмъ чтобы впоследствии дать ей болѣе совершенную организацію. Оно было временнымъ перемиріемъ новыхъ французско-канцелярскихъ съ прежними пе-

тровскими учрежденіями, перемиріемъ послѣ котораго должно было послѣдовать окончательное паденіе этихъ послѣднихъ. Вмеѣстѣ съ организаціею коллегій не тронута и верховное положеніе сената, только что дарованное ему. «Правительствующій сенатъ имѣть должностъ разсматривать дѣянія министровъ, по всѣмъ частямъ ихъ управленію ввѣреннымъ и по надлежащемъ сравненіи и соображеніи оныхъ съ государственными постановленіями и съ донесеніями прямо отъ мѣстъ до сената дошедшими, дѣлать свои заключенія и представлять намъ докладомъ.» Министры, слѣдовательно, должны были представлять ему отчеты о своемъ управленіи, которые сенатъ разсматривалъ и о найденномъ докладывалъ государю. Но уже Сперанскій замѣчаетъ что «отчетностъ эта составляла одну обрядностъ, ибо министры дѣйствовали болѣею частію по Высочайшимъ повелѣніямъ, которые разсматривать сенатъ не имѣлъ права, слѣдовательно эти отчеты были бесполезны, а потому года черезъ три и формальностъ эта уничтожилась. Вмеѣстѣ съ этою «обрядностію» уничтожилась послѣдняя тѣн-контролирующей власти сената и дѣятельности генераль-прокурора. Даже самая отчетностъ по штатнымъ суммамъ уничтожена учрежденіемъ должности государственнаго контролера.

Вмеѣстѣ съ постепеннымъ ослабленіемъ объединяющей власти сената, совершилось полное подчиненіе коллегій и вѣдомствъ, входившихъ въ составъ министерствъ. Если въ отношеніи сената главная задача министерствъ заключалась въ сведеніи его контроля и его власти на одну формальную дѣятельностъ, въ отношеніи къ коллегіямъ задача ихъ заключалась въ превращеніи ихъ въ департаменты министерствъ съ единоличной организаціею.

Два акта довершили дѣло, начатое 1802 г. Образованіе государственнаго совѣта, куда перешли всѣ законодательные вопросы и важнѣйшія административныя мѣры и новое образованіе министерствъ ¹⁾. Не знаемъ въ какой мѣрѣ справедливо мнѣніе Сперанскаго, что основною мыслью министерствъ 1810 было два правила: первое, не допускать между губернскимъ управленіемъ и сенатомъ никакихъ среднихъ установленій, какъ бесполезныхъ и единству управленіе противныхъ; второе, министерства считать не среднимъ и отдѣльнымъ установленіемъ, но самимъ правительствующимъ сенатомъ, коего министры суть члены, а министер-

¹⁾ П. С. З. № 24964, 24686. §§ 197, 198, 209, 211, 220, 221, 228.

ства составныя части.» Если мысль графа вѣрна, то ее слѣдуетъ читать нѣсколько иначе, что по отношенію къ мѣстному управленію министерства замѣнили совершенно сенатъ, съ которымъ дѣйствительную и живую связь имѣли теперь одни судебныя мѣста. Это видно уже изъ того, какъ были устроены сношенія, порядокъ отчетности министровъ и изъ объема ихъ власти. Всѣ отчеты теперь должны составляться по департаментамъ, откуда они переходятъ къ министру, подъ руководствомъ котораго составляется общій отчетъ. Отчеты о всѣхъ дѣлахъ вносятся въ государственный совѣтъ, разсматриваются въ его департаментъ, и съ примѣчаніями его поступаютъ на уваженіе общаго собранія, и потомъ передаются письменно во всеобщее извѣстіе. Всѣ министры въ дѣйствіяхъ своихъ подчинены непосредственно верховной власти; министрамъ предоставляется право опредѣленія и увольненія чиновниковъ, высшихъ представляя верховной власти, а нисшихъ собственной властію, Надзоръ за дѣйствіемъ всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, взысканіе отъ нихъ отвѣтовъ, въ случаѣ бездѣйствія или неправильнаго исполненія, удаленіе отъ должностей и преданіе суду, въ случаѣ важныхъ преступленій, разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учрежденій затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи; принятіе всѣхъ мѣръ нужныхъ къ дѣйствію законовъ или учрежденій, когда они утверждены и обращены къ исполненію министра. Они имѣютъ право представлять о необходимости новаго закона или учрежденія или объ отмѣнѣ стараго; всѣ эти предложенія должны поступать въ государственный совѣтъ. Сверхъ предметовъ, требующихъ новаго устава или учрежденія, министры вносятъ на уваженіе государственнаго совѣта, предметы внутренняго управленія, требующія отмѣны, и ограниченія или дополненія прежнихъ положеній. Дѣла, требующія въ законахъ, уставахъ и учрежденіяхъ изясненія истиннаго смысла, общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя, объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя вѣшнія мѣры, когда по усмотрѣнію обстоятельствъ, могутъ они подлежать предварительному общему соображенію. Ежегодныя смѣты общихъ государственныхъ расходовъ и приходовъ, способы ихъ управленія, назначеніе новыхъ издержекъ, въ теченіи года встрѣтиться могущихъ, и чрезвычайныя финансовыя мѣры. Отчеты всѣхъ министерствъ въ управленіи принадлежащихъ имъ частей вносятся сюда-же.

Не надо имѣть особенной полтиической проницательности чтобы видѣть, такимъ образомъ, что въ вѣденіи министерствъ и новаго совѣщательнаго собранія органически сосредоточились тѣ дѣла, которыя въ теченіи XVIII ст. принадлежали дѣйствительному управленію правительствующаго сената, подъ надзоромъ и направленіемъ всемогущей должности генераль-прокурора.

Русская администрація вступила въ новый фазисъ развитія, характеризуемый полною самостоятельностью отдѣльныхъ вѣдомствъ, отсутствіемъ той дѣятельности, которая сосредоточивалась въ лицѣ генераль-прокуроровъ. Мы слишкомъ еще близко стоимъ къ этому порядку вещей, интересы этихъ учрежденій говорятъ еще слишкомъ живо и громко, чтобы мы рѣшились произнести объ нихъ свое сужденіе. При томъ это перешло бы за предѣлы нашей задачи, которая состояла въ томъ, чтобы прослѣдить учрежденіе сената и въ особенности должность генераль-прокурора до той поры, когда первый окончательно выдѣлился въ судебное мѣсто, и второй, раздѣливъ часть того учрежденія, при которомъ онъ состоялъ, превратился въ министра юстиціи; это и совершилось учрежденіемъ министерствъ. Развитіе и роль ихъ, далеко еще неоконченныя, должны составить задачу отдѣльнаго изслѣдованія. Мы закончимъ эту главу тѣмъ, чѣмъ ее наполнили—выпиской.

«Многія происходили сужденія о вопросахъ: министерское или коллегіальное управленіе полезнѣе Россіи. Каждое изъ сихъ сужденій представляетъ хорошую и дурную сторону. Управленіе министровъ можетъ имѣть болѣе скорости въ исполненіи, обнимать въ большей раздробительности предметы, представлять лучшую надежду къ успѣху въ отправленіи подвѣдомственныхъ дѣлъ, если министръ соединяетъ въ себѣ всѣ качества, потребныя для его сана. Съ другой стороны, опытъ доказалъ, что учрежденіе въ Россіи министерствъ разрушило единство надзора, что съ перемѣною министровъ безпрестанно измѣняется система управленія, чего въ благоустроенномъ государствѣ допускать не должно и чему коллегіальное учрежденіе служитъ препятствіемъ; что слабый министръ въ разрѣшеніи подлежащихъ ему дѣлъ скорѣе бываетъ подверженъ ошибкамъ, а слишкомъ на себя надежный перейдетъ границы вѣренной ему власти, что содержаніе министерствъ ежегодно потребляетъ чрезмѣрныя суммы; что каждое вступленіе новаго министра влечетъ за собою удаленіе многихъ

чиновниковъ, для успокоенія коихъ раздавали рановременно пен- сии, аресты, ордена повышенія чинами; что всѣ сіи награды, полу- чаемыя преимущественно служащими въ министерствахъ, возбу- ждаютъ уныніе и ропотъ въ чиновникахъ другихъ мѣстъ, а паче губернскихъ, неимѣющихъ особаго покровительства.... Наконецъ коллегіальное управленіе я считаю полезнымъ уже потому, что Россія къ нему привыкла и что оно сообразно съ духомъ учре- жденія о управленіи губерній.»

Теперь уже прошло много лѣтъ послѣ учрежденія Мини- стерствъ. Россія успѣла уже привыкнуть къ этому порядку, какъ она прежде привыкла къ коллегіямъ. Но тѣмъ не менѣе, слова почтеннаго государственнаго человѣка достаточно обдума- ны, всѣми и проверены опытомъ, чтобы и теперь остановать вниманіе каждаго, кто серьезно думаетъ о благосостояніи нашего великаго отечества.

Мы прошли чрезъ длинный рядъ историческихъ и законода- тельныхъ фактовъ. Въ теченіи всего нашего изложенія, мы стара- лись ни на минуту не покидать сферу фактовъ, область практиче- ской жизни; факты эти навели насъ на нѣкоторыя общія сообра- женія; въ ихъ послѣдовательности мы успѣли усмотрѣть нѣсколь- ко началъ, руководившихъ всѣмъ административнымъ движені- емъ XVIII ст. Теперь необходимо, въ немногихъ чертахъ, резю- мировать эти общія начала, съ тѣмъ чтобы еще разъ взглянуть на пройденный нами путь и нагляднѣе показать общую связь из- ложенныхъ здѣсь событій.

Старая русская администрація, извѣстная подъ именемъ при- казнаго управленія, покоилась на крѣпко организованной массѣ служилаго сословія, котораго историческое образованіе, понятія, преданія придали всей администраці совершенно особенный харак- теръ. Распредѣленіе должностей, порядокъ подчиненія служащихъ, составъ приказовъ, обуславливались не законодательною дѣятельно- стію верховной власти, а органическимъ строемъ самаго служилаго сословія. Отсюда же происходило то смѣшеніе двухъ формъ, выра- ботанныхъ западною теоріею подъ именемъ бюрократическаго и коллегіальнаго начала, смѣшеніе, которое многіе юристы и публи-

цеты называютъ хаосомъ, но вполне соответствовавшее средѣ, въ которой оно существовало. Выдѣленіе этихъ двухъ началъ сдѣлалось задачей Петра I, видѣвшаго въ немъ главнѣйшее средство къ пополненію всѣхъ недостатковъ. Но которому изъ этихъ началъ предоставить преобладающее значеніе? Съ самаго начала Петръ склонился въ пользу начала коллегіальнаго. Личное начало, преобладавшее въ духѣ древне-русской администраціи, было для него синонимомъ произвола и безконтрольности. Съ жаромъ принялся онъ организовать служилое сословіе въ коллегіальныя учрежденія, которые прежде всего появились въ мѣстномъ управленіи, наиболѣе страдавшемъ отъ произвола воеводъ; какъ обще-связующее начало этихъ учрежденій появилась коллегія сената, гдѣ сосредоточились всѣ вопросы высшаго управленія. Личному началу была отведена надзирающая роль въ системѣ фискаловъ, которые служили живою связью между мѣстными учрежденіями и сенатомъ, какъ блюстители государственныхъ интересовъ, подчиненные вышему ихъ блюстителю—сенату. Но они были устранены отъ дѣйствительнаго управленія, отъ участія въ дѣлахъ, а вмѣстѣ съ ними было устранено отъ управленія и личное начало. Дальнѣйшій опытъ привелъ преобразователя къ другимъ соображеніямъ. Для мѣстнаго управленія онъ не нашелъ служилого сословія; сосредоточенное въ столицѣ и въ арміи, оно не образовало еще мѣстнаго владѣльческаго сословія. Необходимость личнаго начала, которое онъ совсѣмъ было оставилъ, высказалось самымъ энергическимъ образомъ. Продуктомъ этого было учрежденіе коллегій и организація личнаго начала въ лицѣ генералъ-прокурора.

Выдѣливъ и организовавъ эти два существенныя начала всѣй организаціи, Петръ не уничтожилъ однако самаго принципа приказнаго управленія, который, какъ извѣстно, выражался въ системѣ порученій, и былъ результатомъ полнаго, безграничнаго довѣрія, единства между царемъ и служилымъ сословіемъ, какъ представителемъ земли. Учрежденія Петра I только привели въ порядокъ этотъ хаосъ старой администраціи, гдѣ личное и коллегіальное начало являлись не элементами государственнаго быта, а результатомъ служебныхъ удобствъ и родовыхъ отношеній. Но организація эта нисколько не ослабила приказнаго начала, а напротивъ, дала ему больше правильности и больше крѣпости.

Послѣ смерти его началось двоякое движеніе; одно стремилось придать администраціи прежній личный характеръ, и смѣшать два выдѣленные имъ начала, это была попытка верховнаго тайнаго совѣта; другое стремилось оставить коллегіальному началу только судебную власть и формальное участіе въ администраціи, сосредоточивъ всю силу дѣйствительнаго управленія въ лицѣ немногихъ министровъ, слѣдовательно дать активное значеніе личному началу, которое Петръ поставилъ сначала въ наблюдательное положеніе, а послѣ допустилъ къ управленію, но только какъ часть коллегіи. Объ этомъ старался кабинетъ въ царствованіе Анны Ивановны и въ управленіе Миниха. Царствованіе Елисаветы Петровны стоитъ на границѣ двухъ эпохъ. Съ одной стороны, она возвращается къ системѣ Петра I, возвращается къ управленію сенатомъ съ его приказнымъ характеромъ. Но съ другой, подъ этимъ управленіемъ происходитъ важный социальный переворотъ, подготовившій наденіе прежней системы. Служилое сословіе постепенно роспускается въ области, гдѣ, такимъ образомъ, складывается обширный классъ, опирающійся на состояніе и прохождение. Напротивъ, столицы пустѣютъ, потому что служилое сословіе или въ арміи или въ области; учрежденія постепенно превращаются въ канцеляріи этихъ учреждений. Въ такомъ видѣ встала русское общество и администрація Екатерины II. Государственное воспитаніе русскаго народа было кончено. Послѣднимъ актомъ предшествующаго царствованія было освобожденіе перваго государственнаго сословія отъ того тягла, которое оно несло въ теченіи нѣсколькихъ столѣтій. Очевидно что задача государства становилась иная. До сихъ поръ каждое сословіе на своемъ мѣстѣ работало для государства, теперь государство, устами Екатерины, объявило что общее благо, въ новѣйшемъ смыслѣ этого слова, становится его задачею. Если прежде сословія должны искать службы, гдѣ государство имъ укажетъ и для этого покидали области, оставляли домъ, теперь государство приходитъ къ этимъ сословіямъ, съ цѣлю удовлетворить ихъ потребностямъ, доставить имъ правосудіе, тишину, безопасность. Прежде учрежденія были для служилаго класса только мѣстомъ службы, средствомъ быть у дѣлъ, а потому рѣшительно все равно было, гдѣ оно ни будетъ служить; для правительства же выгоднѣе было держать эти учрежденія поближе къ себѣ, т. е. стягивать ихъ въ центры своей дѣятельности. Этимъ вполне объ-

няется значительное количество центральных учреждений и ничтожное развитие мѣстныхъ, гдѣ губернаторы и воеводы исчерпываютъ собою правительственный персоналъ. Съ образованіемъ въ губерніи ядра новой общественности, землевладельческаго сословія, правительство увидѣло необходимость призвать его въ общественной дѣятельности въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ сосредоточились новыя силы. Созданіе нашей общественности справедливо приписывается Екатеринѣ. Мало по малу всѣ учрежденія переходятъ въ провинцію и организуются тамъ по совершенно новому плану. Тамъ составляютъ они зародышъ того земства, которое получаетъ такое развитіе въ нынѣшнее царствованіе. Напротивъ, въ центральныхъ учрежденіяхъ происходитъ полное уничтоженіе петровскихъ началъ. Въ столицахъ остается классъ, воспитанный на табели о рангахъ, слѣдовательно готовый уже къ полному господству министерскаго начала. Начало это выдѣляется сначала съ помощію генераль-прокурора, потомъ самаго генераль-прокурора низводитъ на степень одного изъ министровъ и личное начало организуется въ широкихъ размѣрахъ, становится основой громаднаго числа всемогущихъ учреждений. Послѣ окончательнаго его организироваія, дѣло Петра Великаго и Екатерины перешло въ провинціи; съ этихъ поръ оно обуславливается только развитіемъ земскаго элемента. Развитіе же земскаго элемента есть не что иное, какъ постепенное освобожденіе сословія отъ разнообразныхъ тягъ, возложенныхъ на нихъ образующимся московскимъ государствомъ. За освобожденіемъ дворянства, должно было слѣдовать освобожденіе приписаннаго къ нему сословія, но этого не случилось и земское дѣло осталось безъ корней въ губерніи, предоставляя обширное поле все болѣе и болѣе раскидывающимся центральнымъ учреждениямъ, подъ вліяніемъ которыхъ начиналась уже канцелярская организація даже земскихъ элементовъ, даже цѣлое сословіе государственныхъ крестьянъ отражало на себѣ эту систему. Освобожденіе владѣльческихъ крестьянъ положило конецъ этому ненормальному движенію. На русскую почву снова выступаютъ три великія элемента, заѣщанные намъ исторіею, элементы дружно работавшіе надъ собираніемъ земли, надъ отраженіемъ внѣшнихъ враговъ, надъ усмиреніемъ внутреннихъ крамоль, надъ созданіемъ матеріальнаго благосостоянія страны. Съ самаго отдаленнаго времени, съ глубокой древности видно тѣсное сродство

этихъ типовъ. Сначала общины, дружина и князь, послѣ крестьянство, служилые люди и царь, составляютъ главнѣйшіе элементы нашего историческаго движенія. Эти три типа во все время сохраняются въ своей силѣ, хотя имъ всемі приходится переживать тяжелые годы испытаній. Отъ свободныхъ отношеній дружины и общины удѣльновѣчеваго періода, мы переходимъ къ закрѣпленнымъ, несущимъ тягло сословіямъ московскаго государства. Велика была неурядица, сильны противу-государственные элементы, тяжелы должны были быть и жертвы на государственное дѣло. Оно закончено Петромъ. Съ половины XVIII ст. начинается освобожденіе сословій, созданіе земства, закончившееся освобожденіемъ крестьянъ. И снова предъ нами стоятъ три непреклонныя элемента русской жизни, возставшія теперь съ новою силою подъ дѣновеніемъ свободы, общины и владѣльцы, слитые тѣсно въ общій земскій строй, и Особа Великаго Земскаго Царя!



Стран.	Строки.	Напечатано.	Слѣдуетъ читать.
187	31	семена на обсеменение	сѣмена на обсеменение.
213	30	Безсомнѣнія	Безъ сомнѣнія.

На каждой страницѣ книги по нѣскольку печатокъ,
и въ концѣ указано дѣтъ!

Положенія.

1) Личное и коллегіальное начало слиты въ приказномъ управленіи; причины этого заключаются въ организаціи и служебныхъ понятіяхъ служилаго сословія.

2) Съ реформою Петра I происходитъ выдѣленіе этихъ началъ, на основаніи иностранныхъ теорій.

3) Коллегіальное начало принято было за исходную точку и основу дальнѣйшихъ преобразованій; но необходимость личнаго начала скоро заявила себя и получила организацію.

4) Личное начало было организовано два раза; въ періодъ областныхъ реформъ въ учрежденіи фискаловъ, въ эпоху централизаціи въ должности генераль-прокурора.

5) Ни то ни другое учрежденіе, по мысли Петра I, не должно было поколебать силы и значенія коллегіальныхъ учреждений. Напротивъ, они созданы въ видахъ лучшаго и всесторонняго осуществленія системы коллегіальнаго управленія.

6) Генераль-прокуроръ не представляется началомъ бюрократическимъ, а необходимымъ элементомъ сената, какъ высшей государственной коллегіи, въ которой онъ не имѣетъ никакого значенія.

7) Въ теченіи всего времени существованія Петровскихъ учреждений, генераль-прокуроръ, въ средѣ государственныхъ установленій, представлялъ тоже начало, что и сенатъ, т. е. власть охранительную, контролирующую и направляющую администрацію къ одной цѣли. x

8) И то и другое учрежденіе являются нововведеніемъ только по отношенію къ своей формѣ, приказное же начало старой Россіи остается въ нихъ во всей силѣ. Они сохранили его до реформъ Екатерины.

9) Министерское значеніе генераль-прокурора, въ новѣйшемъ смыслѣ, начинается съ Екатерины II; съ этого же времени начинается и превращеніе сената въ преимущественно судебное мѣсто.

10) Учрежденіе министерствъ dokonчило только дѣло, подготовленное и развитое Екатериною II и Павломъ I. Оно обуславливается сосредоточеніемъ служилаго сословія, а вмѣстѣ съ нимъ и учреждений Петра I, въ губерніи, куда съ этого времени переходитъ весь интересъ администраціи.

11) Реформы Екатерины удалили власть охранительную и коллегіальныя учрежденія въ губерніи, оставивъ въ столицѣ власть законодательную, сосредоточенную въ лицѣ монарха и исполнительную или совершительную, быстро развившуюся въ формѣ бюрократическихъ учреждений.

12) Генераль-прокуроръ и система подчиненныхъ ему прокуроровъ была создана въ интересахъ центральныхъ учреждений и въ этомъ отношеніи рѣзко отличается отъ системы фискаловъ, учрежденныхъ въ виду интересовъ мѣстной администраціи; оттого учрежденіе это и не шло въ глубь страны до самыхъ реформъ Екатерины, когда

власть охранительная получила такое широкое развитіе въ мѣстныхъ установленіяхъ.

13) Политическое значеніе генераль-прокурора превышало его административное значеніе; вслѣдствіе этого всѣ политическія реформы въ нашемъ отечествѣ сильно отражались на этой должности.



2410



ПОЛОЖЕНІЯ.

1. Зачатки представительныхъ учрежденийъ находятся еще въ древнемъ мірѣ.
2. Въ Греціи представительныя учреждения развивались постепенно — въ союзахъ государствъ.
3. Римляне первоначально уничтожаютъ повсюду представительныя собранія гдѣ они ихъ находятъ, вскорѣ однако дозволяютъ ихъ существованіе.
4. Со временъ имперіи образуются новыя представительныя собранія вокругъ храмовъ, построенныхъ въ честь императоровъ и города Рима — собранія, сперва носящія религиозный характеръ, а затѣмъ получившія и политическое значеніе.
5. Императоры убѣждаясь въ пользѣ таковыхъ собраній, сами заботятся о созваніи ихъ и со времени императора Константина В. — эти собранія можно назвать повсемѣстными.
6. Въ такомъ видѣ представительныя собранія съ малыми измѣненіями продолжали существовать вплоть до V столѣтія.

Къ печатанію одобрено.

Исправляющій должность Декана историко-филологическаго факультета

Н. Благотыщенскій.

22 Августа 1866 г.

Въ типографіи Императорской Академіи Наукъ.

(В. О., 9 лнн., № 12.)

Цѣна 1 руб. 25 коп. сер.

Stanford University Libraries

3 6105 124 426 789



JN
6524
G73

6.

DATE DUE			

STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES
STANFORD, CALIFORNIA 94305

