

**А.И. Вицын**

**Краткий очерк управления в  
России от Петра Великого до  
издания общего учреждения  
министерств**

**Москва  
«Книга по Требованию»**

УДК 304  
ББК 60.5  
А11

A11 **А.И. Вицын**  
Краткий очерк управления в России от Петра Великого до издания общего учреждения министерств / А.И. Вицын – М.: Книга по Требованию, 2021. – 301 с.

**ISBN 978-5-4241-7545-9**

**ISBN 978-5-4241-7545-9**

© Издание на русском языке, оформление  
«YOYO Media», 2021

© Издание на русском языке, оцифровка,  
«Книга по Требованию», 2021

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс

[www.samizday.ru/reprint](http://www.samizday.ru/reprint)



ство есть только плодъ развитія жизни государственной: какъ литература не можетъ создать ничего роднаго, что было бы выше современнаго состоянiя народной цивилизаціи, такъ и государственное устройство не можетъ быть организовано иначе, какъ только сообразно современному развитію общества. Если исторія намъ и представляетъ примѣры, что народы заимствовали иногда государственное устройство у націй болѣе образованныхъ, то таже исторія показываетъ, что такая заимствованная организація государственнаго устройства уже потому только, что она не соотвѣтствовала степени развитія народа, заимствовавшаго ее, не пускала глубокихъ корней и мало по малу вытѣснялась элементами народными. Такимъ образомъ изучая историческое развитіе государственнаго устройства какого-либо народа, мы съ тѣмъ вмѣстѣ изучаемъ вообще его жизнь, его нравы, его обычаи. Итакъ въ частности говоря о государственномъ устройствѣ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, мы должны заключить, что только при довольно значительныхъ успѣхахъ развитія общественной жизни народа государственное устройство его получаетъ правильную организацію, получаетъ простоту и единство, необходимыя принадлежности стройной системы администраціи, принадлежности, обуславливающія всѣ другія ея качества. Система управленія тогда лишь можетъ быть названа простою и единою, когда всѣ распоряженія правительственныя исходятъ отъ одной власти, и власть эта есть высшая во всемъ государ-

ствѣ, подчиненная лишь власти верховной. Эта высшая власть не можетъ конечно входить во всѣ подробности управленія, особенно если государство довольно обширно, она опредѣляетъ лишь привила дѣятельности другихъ подчиненныхъ ей властей, предоставляя имъ ближайшее примѣненіе этихъ правилъ; съ другой стороны эта же высшая власть обсуживаетъ и всѣ важнѣйшіе государственные вопросы, предлагаемые на разсмотрѣніе ея властію верховною, или восходящія къ ней отъ властей подчиненныхъ. Таковъ напр. у насъ Государственный Совѣтъ. Далѣе простота и единство, какъ главныя принадлежности стройной системы государственнаго управленія, требуютъ, чтобъ всѣ учрежденія, сродныя по предмету своему, сосредоточивались въ одномъ вѣдомствѣ, въ одной власти, которая бы руководила ихъ дѣйствіями, сама завися въ тоже время непосредственно отъ главнаго органа власти верховной. На такихъ основаніяхъ образованы напр. у насъ Министерства.—Но такая система администраціи устанавливается не вдругъ, напротивъ, будучи тѣсно связана съ политическою жизнью народа, идетъ рядомъ съ нею и раздѣляетъ всѣ судьбы ея. Такимъ образомъ долго проживаетъ народъ до той поры, пока государственное устройство его прійдетъ въ стройный порядокъ. Но подвергаясь въ развитіи своемъ различнымъ измѣненіямъ, часто не согласнымъ съ ея цѣлію усовершенствованія, принимая то одно, то другое направленіе, государственная администра-

ція наконецъ, вмѣстѣ съ появленіемъ полнаго сознанія государственной жизни, устанавливается на прочныхъ началахъ и уже вѣрнымъ путемъ идетъ къ дальнѣйшему совершенству. Такой фактъ подтверждается исторіею всѣхъ народовъ тоже подтверждаетъ и исторія Россіи!

Обращаясь къ памятникамъ отечественной исторіи, мы усматриваемъ, что государственная жизнь нашихъ предковъ развивалась медленно. Не говоря уже о времени хаотическаго состоянія Западной Европы, но даже тогда, когда на Западѣ окончилась борьба монархіи съ феодализмомъ, когда тамъ стихло боре-  
ніе партій, и Западная Европа, оправившись отъ неустойчивости, при быстро развивавшейся цивилизаціи вкушала уже плоды гражданственности и приходила въ новый лучший порядокъ, Русь жила своею старинною, жила до той поры, пока Провиденію угодно было ниспослать ей мужа, который бы пробудилъ ее отъ ея апатической дремоты, познакомилъ ее съ цивилизаціею образованныхъ народовъ и сказалъ ей: «смотрите, сравнитесь съ ними, а если можете и превзойдите ихъ» я говорю о Петрѣ Великомъ. Конечно и до его времени государственная жизнь Руси не стояла не подвижно (жизнь никогда не стоитъ), я и сказалъ, что она развивалась, но развивалась медленно: конечно Русь предъ явленіемъ Петра Великаго была далеко не та, какъ она была въ первыя времена бытія своего, но какъ далеко отставала она тогда отъ современной

ей Европы! Конечно и до Петра Великаго Русскіе цари старались перенести на русскую почву нѣкоторые плоды тогдашней западной образованности; но только при немъ совершилось преобразование Россіи. Люди, слѣпо привязанные къ родной старинѣ, непріязненно смотрѣли на нововведенія, заимствованныя у Запада, и часто не понимая, полезно ли, вредно ли нововведеніе, упорно отстаивали свою старину; но должны были уступить усиліямъ такого кормчаго, какимъ былъ Петръ Великій, уступить его гению, его могучей, желѣзной волѣ. Петръ Великій употреблялъ иногда строгія мѣры, но этѣ мѣры вполнѣ оправдывались необходимостію и, еще болѣе, тѣми прекрасными послѣдствіями, какія принесли онѣ: безъ нихъ, быть можетъ, преобразование Россіи долго бы еще не совершилось.

Преобразование Россіи коснулось всѣхъ сторонъ общественной жизни: оно отразилось и на государственномъ устройствѣ. Высшимъ звѣномъ въ цѣпи государственной администраціи до Петра Великаго была Царская Дума: она рѣшала всѣ важнѣйшіе государственные вопросы, чрезъ нее вносились на разсмотрѣніе верховной власти и всѣ дѣла, зависящія отъ ея рѣшенія. Второстепенными органами верховной власти были Приказы. Ихъ главнымъ образомъ можно раздѣлить на два рода: одни завѣдывали какою-либо отраслью управленія на пространствѣ всего

государства, другіе всѣми частями управленія въ извѣстной области. Мѣстное управленіе поручалось воеводамъ. Но въ устройствѣ управленія не было единообразія и правильности. Помѣръ того какъ различныя области присоединялись къ Московскому государству, онѣ не сравнивались по образу управленія съ прочими областями, новъ нихъ оставалась во многихъ отношеніяхъ прежняя система управленія. Не былъ опредѣленъ и кругъ дѣйствія разныхъ присутственныхъ мѣстъ, не имѣли они надлежащаго устройства. Разныя злоупотребленія происходили отсюда, особенно отъ того, что хотя многія присутственныя мѣста и состояли изъ нѣсколькихъ лицъ, но начальствующій въ присутственномъ мѣстѣ часто дѣйствовалъ по своему усмотрѣнію и не обращалъ никакого вниманія на мнѣнія своихъ сочленовъ. Совокупленіе дѣлъ, иногда самыхъ разнородныхъ въ одномъ приказѣ, и оттого медленность и проволочки дѣлали недостатки управленія еще ощутительнѣе. По управленію областному вся власть сосредоточивалась въ рукахъ воеводы, который нерѣдко употреблялъ ее во зло. Кромѣ того нѣкоторые часто очень незначительные города зависѣли непосредственно отъ какого либо приказа, нисколько не подчинялись ближайшему мѣстному управленію. Все это конечно должно было оказать невыгодное вліяніе на скорость дѣлопроизводства. Мѣрами частными исправить эти недостатки не было никакой возможности, и такъ нужно было предпринять по-

всемѣстное преобразование управленія. Система государственнаго управленія въ тогдашней Швеціи всего болѣе правилась Петру Великому и всего болѣе казалась удобною къ примѣненію ея въ нашемъ отечествѣ. Итакъ положено образовать систему управленія по образцу шведскому. Сообразно принятому такимъ образомъ плану, высшее управленіе государствомъ ввѣряется Сенату: ему предоставляется высшій надзоръ за исполненіемъ законовъ, высшій судъ, обсужденіе всѣхъ вопросовъ по части законодательной. Второстепенными органами управленія дѣлаются Коллеги: каждая изъ нихъ имѣетъ свой опредѣленный кругъ дѣйствій и снабжается особымъ регламентомъ. Правила, общія всѣмъ имъ, опредѣляются генеральнымъ регламентомъ. Кромѣ того городское сословіе изымается изъ вѣденія общихъ государственныхъ властей и подчиняется особымъ учрежденіямъ, въ главѣ которыхъ стоитъ Главный Магистратъ. Управленіе областное также получаетъ новое устройство: все государство дѣлится на 8 губерній (въ послѣдствіе прибавляется еще 4); губерніи раздѣляются на провинціи (первоначально все государство на 39). Всѣ дѣла правительственныя сосредоточиваются въ Губернскихъ Канцеляріяхъ. Губернаторъ предсѣдательствуетъ въ губернской канцеляріи, въ помощь ему при немъ состоятъ нѣсколько членовъ, избираемыхъ отъ дворянства. Управленіе государственными доходами и расходами ввѣряется состоящей при губернской канцеляріи Земской Конторѣ. Власть

судебная ввѣряется Надворнымъ Судамъ, учреждаемымъ въ каждой губерніи по одному, имъ подчиняются Нижніе Суды, учреждаемые въ каждой уѣздѣ. Управление провинціями остается за воеводами, состоящими подъ непосредственнымъ вѣденіемъ губернаторовъ. Всѣ присутственныя мѣста получаютъ устройство коллегіальное: лице, предсѣдательствующее въ присутственномъ мѣстѣ, ничего не можетъ предпринять безъ согласія прочихъ членовъ. Этимъ средствомъ правительство надѣялось доставить законамъ охраненіе отъ нарушенія со стороны исполнителей ихъ. Вотъ въ существенныхъ чертахъ та система управленія, которую ввелъ въ Россію Петръ Великій. Сравнивая новую систему съ прежнею, нельзя не замѣтить, что новая система управленія и правильнѣе прежней и болѣе давала ручательства за правосудіе, не говоря уже о томъ преимуществѣ ея, что она была однообразною для всѣхъ концовъ обширной Россійской Имперіи. Но опытъ показалъ необходимость нѣкоторыхъ исправленій и въ новой системѣ управленія. Новый порядокъ управленія требовалъ много правительственныхъ лицъ, и это обстоятельство уже не представляло большаго удобства къ введенію его въ наше отечество: достаточнаго числа способныхъ къ тому людей у насъ тогда не было. Само правительство наше сознавало это и надѣялось помочь недостатку приглашеніемъ иностранцевъ въ русскую службу, но эта мѣра оказалась недействительною. Съ

другой стороны, при всей полнотѣ регламентовъ и наказовъ, опредѣлявшихъ кругъ дѣйствій присутственныхъ мѣстъ и правительственныхъ лицъ, они все таки не опредѣляли въ точности ихъ правъ и обязанностей. Въ отношеніи къ распредѣленію предметовъ занятій между различными вѣдомствами представлялись раздѣленіе предметовъ однородныхъ между нѣсколькими вѣдомствами, и совокупленіе въ одномъ вѣдомствѣ предметовъ разнородныхъ. Такъ напр. нѣсколько присутственныхъ мѣстъ, независимыхъ другъ отъ друга, завѣдывали финансами, и каждое почти присутственное мѣсто было въ одно и тоже время учрежденіемъ и полицейскимъ, и финансовымъ и (по крайней мѣрѣ отчасти) судебнымъ. Но какъ бы то не было, начало правильного государственнаго устройства уже было положено Петромъ Великимъ, и преемники его продолжали начатое дѣло, слѣдуя плану и мысли великаго преобразователя.

Но дѣло улучшенія системы государственнаго устройства при первыхъ преемникахъ Петра Великаго медленно подвигалось впередъ, и въ продолженіи почти сорока лѣтъ она оставалась въ томъ же положеніи, въ какомъ была она въ послѣднія минуты жизни Петровой, если не принимать въ соображеніе нѣкоторыхъ не многихъ мѣръ. Тоже явленіе встрѣчаемъ мы и почти во всѣхъ другихъ сторонахъ общественной жизни. Это было необходимо.

Исторія показываетъ намъ, что всегда послѣ преобразованій, случавшихся въ жизни народа, наступали времена остановки утомленный чрезмѣрными усиліями народъ въ это время какъ бы отдыхаетъ, жизнь его въ развитіи своемъ какъ бы останавливается, и только съ истеченіемъ извѣтнаго времени снова подвигается впередъ. По отношенію къ разсматриваемому нами предмету такое явленіе необходимо было еще и по другому обстоятельству: достоинства и недостатки той или другой системы управленія показываетъ лишь опытъ, а опытъ всегда требуетъ времени. Во время блестящаго царствованія Императрицы Екатерины II силы народныя снова оживились и Россія скорыми шагами пошла по пути своего развитія. Мы не будемъ говорить ни о томъ вѣсѣ, какой приобрѣла Россія подъ скипетромъ Екатерины въ дѣлахъ Европы, ни о томъ огромномъ значеніи, какое имѣло это царствованіе на внутреннюю жизнь народа вообще—не наше это дѣло: довольно, если мы вмѣстѣ съ историкомъ Екатерины (Лефортомъ) скажемъ, что вѣкъ Екатерины подобно яркой звѣздѣ блеститъ въ купѣ вѣковъ протекшихъ, запечатлѣнныхъ неизгладимыми чертами въ скрижаляхъ исторіи! По отношенію къ государственному управленію царствованіе Екатерины II памятно въ особенности устройствомъ управленія губернскаго. О губернскомъ управленіи, бывшемъ до того времени, Императрица выразилась слѣдующимъ образомъ: «по великой об-

«ширности нѣкоторыхъ губерній, онны недостаточно снабжены, какъ правительствами, такъ и способными для управленія людьми: въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніею, и казенные доходы, и счета обще съ благочиніемъ или полиціею, и сверхъ того еще уголовныя дѣла, и гражданскіе суды отправляются,»—такъ сказала она и издала новое «Учрежденіе о губерніяхъ.»—Въ главныхъ чертахъ оно и до сихъ поръ служитъ основаніемъ губернскаго управленія. Отдѣленіе управленія финансоваго отъ власти правительственной, равнымъ образомъ отдѣленіе власти судебной отъ власти исполнительной, устройство всѣхъ присутственныхъ мѣстъ порядкомъ коллегіальнымъ, предоставленіе лицамъ каждаго сословія права быть судимыми въ высшихъ степеняхъ отъ лицъ своего сословія, вотъ душа Учрежденія о губерніяхъ. Высшая власть въ губерніи по прежнему осталась за губернаторомъ или намѣстникомъ, но власть эта обуславливалась правами другихъ учреждений, такъ что губернаторъ самъ собою не могъ дѣлать никакихъ рѣшительныхъ распоряженій, развѣ въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ онъ былъ уполномоченъ къ тому особыми Высочайшими повелѣніями. Губернское Правленіе раздѣляло права и обязанности намѣстника, который и представлялъ въ немъ. Управленіе финансовое въ губерніи поручено Казенной Палатѣ, власть судебная Палатѣ Гражданскаго Суда и Палатѣ Суда Уголовнаго