

Н.В. Коршунова

Проекты местного управления Я.П. Шаховского (начало 60-х гг. XVIII в.)

Ключевые слова: реформа, местное управление, местная власть, проекты реформ, губернии, выборные органы, дворянство, чиновничество, Екатерина II, князь Я.П. Шаховский.

Реформы местного управления, как правило, относятся к второстепенным. Однако именно руководители на местах были непосредственными исполнителями государственных преобразований, от них зависел успех внутренней политики государства.

Очередной этап в подготовке и проведении реформ местного управления пришелся на время правления Екатерины II. Преобразования в этой сфере были крайне необходимыми, так как после петровских реформ и их корректировке 1727 г. никаких серьезных преобразований в этой сфере не проводилось.

Разработку первого проекта реформы местного управления Екатерина II поручила уже осенью 1762 г. сенатору князю Я.П. Шаховскому. Как писал сам Я.П. Шаховский, «во время бытности в Москве... соизволила Ее Императорское Величество собственноручным надписанием, данным Сенату, поручить мне дабы я коллежские, канцелярские, также губернских и воеводских канцелярий прежние штаты рассмотрел и вновь, по состоянию надобностей, с наилучшими успехами оные сочинения к апробации Ее Величеству представил» [1, с. 169]. Обращение Екатерины II именно к Шаховскому с предложением о составлении данного проекта было вполне логичным. Престарелый вельможа елизаветинских времен, противник Шуваловых, отстраненный от дел Петром III, он как никто другой подходил на роль «советника» молодой императрице в первые годы ее правления. К тому же кн. Шаховский действительно хорошо разбирался в вопросах местного управления, так как в свое время исполнял должность в Ярославской губернии, а также принимал участие в редактировании Уложения во время правления Елизаветы Петровны.

Я.П. Шаховский с готовностью приступил к делу и «менее года усчаствовал всё то исполнить и к лучшему рассмотрению, согласию и исправлению быть могущих в том моих ошибок представил Правительствующему Сенату». 10 декабря 1762 г. Шаховский донес императрице о выполнении поручения и представлении в Сенат проекта о том, «где для лучших впредь полезных успехах, как в губернских, так и в провинциальных и в приписных городах, что

прибавить, убавить, соединить за потребно показать о числе назначенных персон, также о их жаловании табель, о должностях их сколько мне в рассудок пришло описание» [1, с. 170].

Проект Шаховского состоял из двух основных частей: предложения по перемене территориального деления губерний и меры по введению новых штатов. Прежде всего Я.П. Шаховский предложил усовершенствовать губернское и уездное деление империи. Для удобства управления автор проекта предложил трансформировать структуру губерний с учетом проживающих на их территории лиц [2, л. 3]. Я.П. Шаховский предлагал одним из первых упорядочить губернии по числу проживающих лиц (за исключением сибирских) и установить примерно от 200 до 450 тыс. жителей. Как известно, этот принцип в дальнейшем и будет заложен Екатериной II в губернской реформе. Однако эта часть проекта Я.П. Шаховского, даже с учетом сенаторской правки, осталась схематичной. Как сетовал сам Яков Петрович, он не мог детально разработать план деления империи из-за отсутствия четких данных о реальном положении дел: не было хороших географических карт, данных о количестве проживающего на территории губернии и уездов населения, и даже в некоторых случаях отсутствия данных и подчинении уездов и провинции к тем или иным губерниям.

Вопросы реформирования штатов губернии представлены в проекте Шаховского более детально. По его мнению, всю страну следовало разделить на 7 частей, и во главе каждой поставить генерал-губернатора, обязанность которого – «прилежно наблюдать, чтобы ведомства его в губерниях везде во всем порядочно поступали» [2, л. 34]. Именно генерал-губернатору следовало подчинить все губернские управы, городские магистраты и ратуши, а также все воинские команды, расквартированные на данной территории. Такие большие полномочия требовались генерал-губернатору, по мнению Шаховского, для того чтобы обеспечить спокойную и благополучную жизнь жителям губернии. Для лучшей же исправности генерал-губернаторской должности его помощниками должны были стать выборные от дворянства (что предлагал еще П.И. Шувалов) и от купечества – по одному от каждой губернии на срок один или два года. Круг прав и обязанностей выборных от дворянства и от купечества был различен. Выборных от дворянства следовало «наименовать земские советники», и они должны были постоянно присутствовать в генерал-

губернаторских канцеляриях. Избранные от купечества, напротив, допускались бы только тогда, «когда по купеческим делам рассмотрению быть надлежит, дабы они (купцы. – *Н.К.*) через свою тогдашнюю отлучку не могли лишиться торгов и промыслов своих» [2, л. 38]. Итак, Я.П. Шаховский, без сомнения, предлагал ввести местное самоуправление, выбирая при этом такую систему, которая не воспринималась бы местным населением как очередная повинность и не была для него обременительной.

В проекте Я.П. Шаховского генерал-губернатор также должен был стать высшей судебной инстанцией на губернском уровне. Выше его стоял бы только Сенат. Также Шаховский считал необходимым наделить генерал-губернатора широкими полномочиями в подборе и распределении кадров. На низшие должности секретарей, протоколистов, регистраторов генерал-губернатор (а не губернатор!) назначал сам. Кандидатов на должности губернаторов, воевод, товарищей губернатора и на другие высшие должности генерал-губернатор представлял кандидатуры для назначения в Сенат.

Таким образом, подводя итог предложениям Шаховского о введении должности генерал-губернатора, следует заметить, что автор проекта, с одной стороны, предлагал еще более усложнить территориальное деление, введя новую административную единицу; с другой стороны, частично власть генерал-губернатора была бы ограничена представителями местного дворянства и даже купечества, иначе говоря, органами местного самоуправления.

Как известно, одной из наиболее острых проблем местного управления была коррупция и волокита местных чиновников. Поэтому Шаховский, в чем-то повторяя проект Шувалова, также предложил учредить в губернии должность комиссара, которую замещать должны были выборные от местного дворянства. В должностные обязанности комиссаров следовало включить задачу смотреть, «чтобы во время марширования полков от тех воинских людей никаких жителям обид и убытков и приключений не было; чтоб в сборе с жителей фуража и в раздаче оного воинским людям всё порядочно и без оскорбления и убытков происходило... При всяких выемках, как то украденных пожитках или захваченного и загнанного скота, что от канцелярии учинить будет определено, ему быть пристойным числом понятых... От наносимых посылаемыми из города лицами обид жителей предохранять; смотреть за исправлением дорог и дворов, где оные есть; смотреть, чтобы кормчеств не было» [2, л. 33]. Введение данной меры, наверное, не искоренило бы взяточничества, но, безусловно, открыло бы дорогу местному самоуправлению. Как мы видим, в предлагаемых мерах много общего с должностными обязанностями земств второй половины XIX в.

Наконец, в завершение предложений по организации местного управления Я.П. Шаховский представил проект инструкции для производства выбора дворянских депутатов при генерал-губернаторе и на другие выборные должности. Он писал, что «для выбора во всем означенным в рассмотрении должностями съезжаться дворянам заблаговременно каждого года в ноябре месяце в губернском городе и выбирать из живущих в той губернии в городах, селах и деревнях, каждой из своей провинции и уезда, людей знающих и совести доброй, неподозрительных и честных поведением». Более того, Шаховский предлагал установить некий количественный ценз, определить минимальное количество дворян, которые могли бы избирать депутатов, т.е. создать нечто подобное «спискам избирателей»: «при тех выборах дворянам, по крайней мере, не менее как по сорок человек быть надлежит». Автор проекта считал, что участие в выборах должно быть для дворян обязательным. Шаховский так комментировал эту мысль, что они «о назначенном для выборов дворян съезде были известны (извещены. – *Н.К.*) и неведением не отговаривались». Поэтому информации о проводимых выборах следует распространять заблаговременно: «пристойным образом публиковать».

Не забыл Я.П. Шаховский и об этической стороне «избирательной кампании». В своем проекте он пояснял, что и депутаты, и избиратели должны вести себя корректно по отношению друг к другу, а «ежели кто на выборах по какой-либо злобе кого опорочит и обидническим и подозрительным в выборе делать будут, или кто сам не хочет для общего благополучия в удостоенной должности послужить, неправо составленными резоны освобождаться будут и в том доказан окажется». За это следует налагать пени по рекомендации самих дворян и «доводиться о их (нарушителях. – *Н.К.*) поступков до сведения генерал-губернаторов, и выбранные уже в какую-либо должность подлежат отрешению» [2, л. 48–49]. Дворяне же, состоящие на службе, в выборах принимать участия не должны, но могут быть избирателями, если временно живут в своих имениях.

Императрица Екатерина оценила старания князя Я.П. Шаховского и пригласила его с собой в первую поездку по России в 1763 г. В сопровождении доверенных лиц, в том числе кн. Шаховского, Екатерина II посетила Переяславль, Ростов, Ярославль и другие города. Она везде проявляла живой интерес к организации управления на местах. Я.П. Шаховский в дальнейшем писал в своих воспоминаниях, что он подробно рассказывал молодой императрице об этом: «Между прочим, мне пришлось уведомить Е.И.В., как государь Петр Великий узаконил, дабы в каждый год по одному из господ сенаторов ездили по всему государству для расследования в губернских, воеводских и прочих канцеляриях производимых ими дел

и для восстановления доброго порядка. ... Будучи в молодых годах, слышал, что первый из господ сенаторов в силу того (указа. – *Н.К.*) был по государству объездчик граф Андрей Артамонович Матвеев, муж в разуме и делах достохвальный, который приехав в город Переславль-Залесский и осматривая воеводской канцелярии дела, когда нашел секретаря по делам его смерти достойным, то оный немедленно в том же городе на публичном месте и (был. – *Н.К.*) повешен» [1, с. 168–169].

Рассказ этот о масштабных злоупотреблениях местных властей вызвал большой интерес Екатерины II, и она предложила Шаховскому провести сенатскую ревизию Ярославской губернии, что и было сделано. Как это описывал сам Я.П. Шаховский, «того же дня призвал я себе воеводу и магистратного главного судью и объявил, что я по высочайшему повелению буду в следующий день рано в их канцелярии для ревизования производства и исполнения их должности, и для того было б у них в готовности все то, что им и без понуждения моего в готовности всегда в канцеляриях иметь должно. ... : 1) именной список присутствующим членам и всем канцелярским служителям соизначением их служб и достоинств, как уже о том давно учрежденная форма гласит; 2) настольный реестр о находящихся в их канцеляриях нерешенных делах с показанием о каждом, отчего те без решения продолжают; 3) реестр о полученных из Сената, из Юстиц-коллегии и из губернии указах, кои поныне в неисполнении находятся, также с показанием, какие тому препятствующие причины; 4) ведомости о наличной денежной казне, о недоимках и содержащихся в оной колодниках с изъяснением же, буде есть по тем к производству и решению какие препятствия» [1, с. 170–171]. В течение первой половины следующего дня Шаховский, как и объявлял, провел ревизию. Уже к обеду, завершив основные дела, он доложил о проделанной работе Екатерине II, немало удивив молодую императрицу своей расторопностью. На обратном пути Шаховский провел аналогичные ревизии в Ростове и Переславле-Залесском.

Свой проект, а также все замечания, полученные по результатам ревизий, Я.П. Шаховский представил в Сенат, где проект был незначительно доработан и передан Екатерине II. Императрица выразила удовольствие работой князя Шаховского, но дальнейшей реализации проект не получил. Более того, 15 декабря 1763 г. был издан указ о регулировании вопросов местного управления, в рамках которого была усилена чисто бюрократическая власть генерал-губернаторов. По нашему мнению, в то время Екатерина II и не собиралась заниматься реформой местного самоуправления. Ей было необходимо занять наиболее влиятельных государственных деятелей, государственные учреждения обсуждением важных, но не политических вопросов.

В то же время бросаются в глаза некоторые параллели проекта Шаховского в части «о генерал-губернаторах» и екатерининского «наставления генерал-губернаторам», и инструкции генерал-губернаторам». Черновики этих документов содержат рукописные правки Екатерины II [3, л. 1–10, 11–25]. Проект «инструкции» был составлен, вероятно, ранее «наставления» – в декабре 1762 г. – августе 1763 г. – время работы над проектом Я.П. Шаховского. Проведенное Ю.В. Готье палеографическое сличение документов (инструкции и проекта Шаховского) показывает, что они были составлены одним автором [4, с. 175]. Правда, есть также вероятность, что оба документа переписаны одним человеком, но в любом случае, автор «инструкции» явно ознакомился с проектом Шаховского. В Инструкции подробно перечислялись функции генерал-прокурора в сельском и ином хозяйстве, а также указывались правила контроля за состоянием дорог и мостов, рассматривались вопросы организации полиции, содержания школ и др.

Екатерина II внесла в инструкцию незначительные поправки и отложила ее. Правда, в дальнейшем некоторые размышления о должности генерал-губернатора вошли в «Наставления», написанные самой императрицей, которые сами по себе не меняли ничего в системе местного управления.

Таким образом, проект Я.П. Шаховского оказался нереализованным, и причин здесь можно назвать несколько. Данный проект был явно несвоевременным. Екатерина II в первые годы своего правления еще не могла проводить в полной мере самостоятельной политики и решаться на какие-либо серьезные реформы, даже если они в какой-то мере удовлетворяли интересы дворянства. Кроме того, проект Шаховского был недоработан. Для его совершенствования требовалось выяснения истинного положения дел на местах, чем, собственно, и занялась Екатерина II. Стоит также учесть, что проект шел «через Сенат», влияние которого не устраивало молодую императрицу. Наконец, проект Шаховского был небесспорен и требовал серьезной доработки.

В 1762 или 1763 г. Екатериной II была получена анонимная записка с его критикой [5, л. 66–69]. В деле оговорено: «Проект Никиты Ивановича об учреждении Императорского совета и о разделении Сената на департаменты». Однако в деле есть еще несколько документов, в том числе «О генерал-губернаторах». Она открывается словами: «В губерниях полагаются генерал-губернаторы с их депутатами, главными правителями и изъемяются от подчинения коллегиями, и коем кроме Сената ни откуда ни уроков не посылать, на решения ж их бить челом Сенату. В чем находя сомнения, приемлю смелость объявить: когда Сенат будет разделен на департаменты... то трудно будет исполнить» [5, л. 66]. Перед нами явно критические замечания на проект Я.П. Шаховского (другого в то

время не было), написанные до 15 декабря 1763 г. – реформы Сената). Установить авторство, к сожалению, не представляется возможным, так как текст документа является писарской копией, но автор явно входил в ближайшее окружение Екатерины II. Основным элементом критики является излишняя самостоятельность генерал-губернатора и подчинение его только Сенату. Это, по мнению автора записки, увеличит и без того большую загруженность Сената материалами, куда прибавятся текущие дела губерний, например, назначения на должности, а также жалобы на самого генерал-губернатора.

Для усовершенствования данного института автор записки предложил подчинить генерал-губернаторов юстиц-коллегии, круг полномочий которой в связи с этим следует расширить. Но особое сомнение у автора данного документа вызвало предложение об организации элементов самоуправления: «...депутатов таких не только во всей губернии, но едва ль самого малого числа сыскать можно, потому, во-первых, что российское дворянство не все еще достигло до той степени, чтобы всякий знал благосостояние империи и закона сохранение, и имел бы такой дар разума, чтобы мог, будучи малого перед губернатором чина, и не считая, что он определен в депутаты на время, ему, генерал-губернатору, противу поступка его несправедливого доказать законом и натуральным правом, и не имел бы опасения: таких людей еще самая большая редкость... Во-вторых, те депутаты, хотя бы и могли иметь сопротивление против несправедливости генерал-губернаторской (воли. – *Н.К.*), не допустит их то, что они имеют в той губернии свои деревни и, если сменятся из депутатов, могут от генерал-губернатора

получить притеснения, напротив того и они, депутаты, по ссорам соседям причинять будут обиды» [5, л. 67]. Очевидно, что автор записки действительно хорошо был знаком с российскими порядками и рисует их без прикрас.

Своего рода продолжением проекта Я.П. Шаховского является анонимная записка «О воеводах» [5, л. 70–71]. Автор данного документа указывает, что и провинциальные, и городские воеводы должны определяться «не иначе, как по рекомендациям» за заслуги. Так как «честные люди за не искание в тех знатных персон, а другие за их бедностью оных мест получить не могут». Автор данной записки предложил назначать воевод из «знатных дворян» на три года, дабы другие чиновники научились у них благородству. Надо заметить, что это был абсолютно утопичный проект и, судя по документам, какой-либо реакции на него не последовало.

Результатом данных разноплановых проектов стал указ от 15 декабря 1763 г., суть которого сводилась к упорядочиванию назначения штатов в губерниях. На всех уровнях территориального управления устанавливался четкий штат чиновников, были детально расписаны их полномочия с указанием жалования в зависимости от должности, а не от чина. Чиновникам, прослужившим «бесспорочно» 35 лет, устанавливалась пенсия (6, №11988). Названные преобразования носили чисто административный характер и явно шли в разрез с разрабатываемыми Я.П. Шаховским и другими проектами. Следовательно, Екатерина II в это же время имела собственное представление о необходимых преобразованиях и воплощала их в жизнь.

Библиографический список

1. Шаховский, Я.П. Воспоминания / Я.П. Шаховский // Империя после Петра. – М., 1998.
2. Российский государственный архив древних актов (РГАДА). – Ф. 342. – Д. 92.
3. РГАДА. – Ф. 10. – Д. 21 (Бумаги из кабинета Екатерины II).
4. Готье, Ю.В. История областного управления в России / Ю.В. Готье. – М.; Л., 1941. – Т. II.
5. РГАДА. – Ф. 10. – Д. 4 (Бумаги из кабинета Екатерины II).
6. Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1830. – Т. XVI. – №11988.