

ГЕННАДИЙ МАРТЫНОВ,

корреспондент газеты «Колтуши» (Ленинградская область), лауреат премии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

ОПОРА ГОСУДАРСТВЕННОСТИ. Российское выборное законодательство XVIII столетия

28 июня (9 июля) 2012 года исполнилось 250 лет со дня восшествия на трон императрицы Екатерины II. По рождению она принадлежала к одному из небогатых, хотя и знатных немецких владетельных домов — Ангальт-Цербстскому и никакого права на российский престол не имела даже после бракосочетания в 1745 году с официальным наследником Петром Федоровичем (будущим императором Петром III), кстати, приходившимся ей троюродным братом.

О своих чувствах перед свадьбой она вспоминала: «Сердце не предвещало мне большого счастья, одно честолюбие меня поддерживало; в глубине души у меня было что-то, что не позволяло мне сомневаться ни минуты в том, что рано или поздно мне самой по себе удастся стать самодержавной русской императрицей»¹.

В критической для себя ситуации лета 1762 года великая княгиня Екатерина Алексеевна не упустила представившегося ей шанса. Последовавшие затем 34 года ее правления оказались выдающимися для России, особенно с точки зрения построения новых основ гражданского общества. Начиная со второй половины 1760-х годов в целях дальнейшего укрепления власти часть полномочий по управлению на местах была постепенно передана выборным представителям определенных социальных

групп населения. О том, каким образом возникла и развивалась эта система, уместно помнить и сегодня, потому что история есть единая неразрывная цепь событий, и прошлое, даже давно минувшее, неразрывно связано с настоящим тысячами невидимых нитей.

По примеру других государств Европы императрица Екатерина II проводила свою внутреннюю политику в соответствии с идеями «просвещенного абсолютизма». Сущность этой политики заключалась в осуществлении реформ, в результате которых, при безусловном сохранении абсолютной воли верховной власти и неукоснительного соблюдения «государственной пользы», жизнь страны оказалась бы преобразована на новых, разумных началах — для всеобщего благоденствия подданных. Идеи Просвещения вдохновлялись великими французскими

философами, прежде всего Монтескье, Руссо, Вольтером и Дидро. С двумя последними Екатерина II состояла в постоянной переписке. В 1773–1774 годах Дидро даже посетил Петербург².

Изначально выборные должности в России были представлены уездными предводителями дворянства, господствующего российского сословия, о правовом статусе которого в системе государственного устройства страны в XVIII в. необходимо сказать несколько предварительных слов.

Сословия — это социальные группы, занимавшие определенное положение в соответствии со своими правами, обязанностями и привилегиями, которые передавались по наследству и были закреплены в законе. В докапиталистическом обществе сословия являлись опорой государственного устройства в подавляющем большинстве европейских стран.

¹ Екатерина II. Сочинения / Изд. подг. В.К. Былиным и М.П. Одесским. М., 1990. С. 51.

² См: Краснова Е.И. Дидро в Петербурге. История одного поиска // Старый Петербург: Поиски, находки, открытия. Сб. ст. / Сост. и ред. Е.И. Красновой. СПб., 2009. С. 238–246.

В Российской империи сословное деление, соответствующее преобразованиям во внутренней политике, которая проводилась со времени Петра I, окончательно утвердилось ко 2-й половине XVIII века. Различались четыре главных сословия: дворянство, духовенство, городское население, сельское население. Внутри них были свои градации.

Дворяне делились на потомственных и личных, то есть таких, дворянское достоинство которых приобреталось с производством в соответствующий чин по «Табели о рангах», введенной в России в 1722 году и состоявшей из четырнадцати классов. На протяжении XVIII века лица недворянского происхождения, служившие по гражданской части, получали право на личное дворянство с производством уже в чин XIV класса (коллежский регистратор), на потомственное дворянство – с чином VIII класса (коллежский асессор). В исключительных случаях личное дворянство могло быть высочайше пожаловано за особые заслуги. По наследству достоинство личного дворянина не передавалось. Для военных право на потомственное дворянство давал уже чин XIV класса (прапорщик).

Со времени Петра I любому русскому дворянину было необходимо иметь хоть какой-то офицерский чин – для того чтобы занимать соответствующее положение в обществе. Манифест «О даровании свободы всему российскому дворянству», 18 февраля³ 1762 года подписанный императором Петром III, в этом отношении почти ничего не изме-



Петр I

нил. Дворяне освобождались лишь от обязательной для них 25-летней непрерывной гражданской или военной службы (то есть могли выходить в отставку когда угодно), но по требованию правительства должны были немедленно являться для службы в действующей армии в военное время. Историческая же эпоха была такова, что для России не успевала окончиться одна война, как вскоре уже начиналась новая.

На действительной службе дослужиться даже до первого офицерского чина было не так-то легко. По воле царя-реформатора, нарушить которую его преемники и преемницы не смели, молодые дворяне сначала должны были последовательно подниматься по всем ступеням «солдатской» лестницы (не рассматриваем сейчас распространенную со времен императрицы Анны Иоанновны практику записи дворянских детей в полки чуть ли не от рождения). Например, Г.Р. Державин (1743–1816), знаменитый впоследствии поэт и государственный деятель, первый министр юстиции Россий-



Екатерина II

ской империи, – хотя и дворянин по рождению, но без высоких связей и покровителей, – солдатом в лейб-гвардии Преображенский полк поступил в марте 1762 года. В прапорщики же он был произведен только через 10 лет, и всё это время ходил «беспременно не токмо в строй для обучения экзерциции, но и во все случающиеся в роте работы, как то: для чищения каналов, для привозки из магазина провианта, на вёсти к офицерам и на <a>раулы в полковой двор и во <императорские> дворцы...»⁴.

Окончательное оформление сословий в России потребовало составления законов, в которых было бы четко сформулировано их положение. Без этого полноценные сословия в любом государстве попросту не могли существовать. В общем, необходимость этого была ясна уже к середине 1750-х годов. В 1754 году появился проект графа П.И. Шувалова «О разных государственной пользы способах», направленный на то, чтобы обеспечить улучшение работы существующего механизма госу-

³ Здесь и далее все даты в статье указаны по старому стилю.

⁴ Державин Г.Р. Записки. 1743–1812 / Изд. подг. Ю.В. Сокоровой. М., 2000. С. 17.



дарственного управления. Одной из главных целей этого документа было доказательство того положения, что «если народ испытывает чрезмерное утеснение и если состояние его не дает возможности для самостоятельного продвижения к лучшему, то государство несет прямые потери, и любые «строгости» в политике не ведут к желаемому результату»⁵.

Тем не менее сложившиеся неблагоприятные внешнеполитические обстоятельства (Семилетняя война 1756–1763 гг.) в очередной раз потребовали серьезного напряжения финансовых и людских резервов, и скольконибудь перспективных внутренних обновлений в последние годы царствования Елизаветы Петровны не произошло.

К началу 1760-х годов жестко централизованная система государственного управления, выстроенная также при Петре I, перестала соответствовать экономическому положению страны, и необходимость проведения правовой реформы стала еще более

очевидной. К тому же 23 губернии, огромные по площади, не имея приемлемых путей сообщения, управлялись настолько плохо, что о точном числе российских городов толком не знали и сами сенаторы. Впоследствии Екатерина II записала об этом: даже «карту всей Империи Сенат от основания своего не имел. Я, быв в Сенате, послала пять рублей в Академию Наук от Сената чрез реку, и купили <...> печатного атласа, которого в тот же час подарила Правительствующему Сенату»⁶.

Впервые в российских законодательных актах уездные предводители дворянства упомянуты в высочайшем манифесте «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения, и о выборе в оную депутатов» от 14 декабря 1766 года. Комиссия созывалась для разработки нового всеобъемлющего законодательства Российской империи. Она должна была состоять из выборных депутатов не моложе 25 лет от всех лично

свободных сословий, а также от центральных государственных учреждений. Таким образом, просвещенная монархия, предполагавшая признание основой жизни сословного общества главенство законов, как бы передавала право подготовки правовой реформы в руки самих подданных.

Дворянскому сословию от каждого уезда предписывалось выбрать по одному депутату. «Таков же требуется во всем и предводитель дворянский в каждом уезде»⁷, – сказано в манифесте. Собственно, он и должен был непосредственно проводить эти выборы (аналогичными выборами в городах руководили избираемые же городские головы).

К кандидатам дворянам на то и другое место предъявлялись следующие требования: «1) действительно имением своим в том уезде владеющий; 2) ни в каких штрафах, подозрениях и явных пороках не бывалый; 3) честного и незазорного поведения; 4) слу-

⁵ Омельченко О.А. «Законная монархия» Екатерины II: Просвещенный абсолютизм в России. М., 1993. С. 27.

⁶ Екатерина II. Сочинения... М., 1990. С. 472.

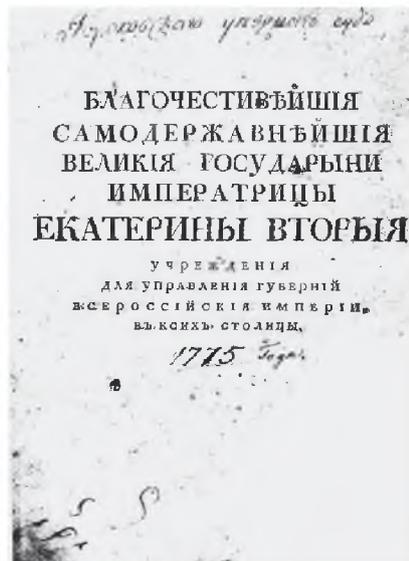
⁷ Полное собрание законов Российской Империи, с 1749 года. Собрание первое (далее: ПСЗ). Т. 17. С. 1095 (№ 12 801).

жащий или не служащий, какого бы то звания и чина ни был»⁸.

За новизной, в указе подробно прописан и «обряд выбора», вплоть до того, что «сей должен происходить с тихостию, учтивостию и безмолвно; чего начальник должен смотреть и благопристойным образом о том при случае напоминать». Данное повеление равным образом отнесено и к дворянам, и к городскому населению⁹.

Срок полномочий уездных предводителей, городских голов и всех депутатов в «Уложенной комиссии» был назначен в два года, причем последним из них сразу же была гарантирована неприкосновенность: «Понеже все депутаты суть под собственным Нашим охранением; того для без конфирмации Наша никакий суд <...> до их особы касающийся, во всю жизнь их не должен исполнить без доклада Нам, и дожидаться на то Нашего приказания»¹⁰. Установлено была и жалованье, производимое из казны: дворянским депутатам по 400 рублей в год, городским – по 122 рубля. Вовсе не малые по тем временам деньги!

Заседания всесословной Комиссии начались 30 июля 1767 года в Грановитой палате Московского Кремля. Всего в нее было избрано 570 депутатов¹¹, полномочия которых проверил и подтвердил Сенат, собственно, с самого начала и занимавшийся этими выборами. Каждый депутат имел при себе письменный



наказ своих избирателей – своеобразное «руководство к действию», который надлежало внимательно изучить всем другим депутатам. От лица императрицы они получили также и подготовленный ею «Наказ» из 526 статей – официальный документ новой политической доктрины, в котором Екатерина II отчетливо сформулировала идею преобразования России в сословную абсолютную монархию. В основу «Наказа» были положены идеи, высказанные Шарлем Луи Монтескье в трактате «О духе законов» (в русских переводах XVIII в. – «О разуме законов»).

Первый состав «Уложенной комиссии» проработал полтора года, проведя за это время 203 заседания сначала в Москве, а затем в Петербурге. Депутаты от дворянства выступили на них



с многочисленными призывами передать в руки представителей их сословия управление на местах.

В мае 1768 года, то есть до истечения первого двухгодичного срока, Екатерина II издала указ о возобновлении выборов депутатов и уездных предводителей дворянства «по точному обряду <...> выше <...> упомянутого»¹². Однако вскоре началась новая война с Турцией (1768–1774), на которую должны были отправиться депутаты из числа военных. Вторичного созыва полного собрания так и не последовало¹³, хотя отдельные частные комитеты «Уложенной комиссии» просуществовали до 1796 года, поскольку «ежедневная и не по одному часу работа над делами законодательства и государственного управления оставалась для Ека-

⁸ Там же.

⁹ Там же. С. 1097, 1102.

¹⁰ Там же. С. 1094.

¹¹ Официальные списки депутатов, изданные в 1767–1768 гг., указывают 724 депутата, в том числе 160 тех, кто по разным причинам заменил «первоизбранных» (Омельченко О.А. Указ. соч. С. 111).

¹² ПСЗ. Т. 18. С. 673 (№ 13 119).

¹³ См.: Начертание о приведении к окончанию Комиссии проекта нового Уложения. СПб., 1768.



терины II неизменно обязательной вплоть до последних недель ее жизни»¹⁴.

Идея же выборного уездного предводителя оказалась жизнеспособной, хотя сначала местные дворяне в массе своей и не проявили к нововведению особого интереса, посчитав это родом очередной «повинности» с пока еще неизвестными для них последствиями. Тем не менее достаточно быстро предводители, изначально по манифесту 1766 года после завершения депутатских выборов «вольные отлучиться по своим обстоятельствам» до тех пор, пока «не случится в них надобность»¹⁵, стали получать всё большее значение как покровители и защитники местных дворян, всюду охранявшие их исключительные права и привилегии. 25 сентября 1771 года императрица повелела избирать уездных предводителей дворянства каждые два года, не дожидаясь особых на то указов¹⁶.

Решающим действием екатерининского царствования во внутренней политике стала губернская реформа, проведенная на основе «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи». Первую часть этого законодательного акта императрица подписала 7 ноября 1775 года¹⁷. В ходе реформы было осуществлено полное переустройство системы государственного управления на основе создания новых по типу учреждений и новых полномочий местных властей.

Отныне административно-территориальное деление было проведено так, чтобы в губернии проживало 300–400 тысяч, а в уезде – 20–30 тысяч душ мужского пола. Никакие национальные, исторические или экономические особенности территории во внимание не принимались. В итоге постепенно к концу XVIII века было создано, или, как тогда говорили, «открыто», 50 губерний.

Дворяне и городское население получили выборное сословное управление.

Каждые три года в зимний период, преимущественно с 10 декабря по 10 января, все дворяне уезда, составлявшие теперь единое «дворянское общество», должны были съезжаться для избрания из своей среды местных должностных лиц: капитан-исправника (возглавлявшего уездную полицию), уездного предводителя и заседателей в соответствующие местные учреждения – суды и палаты. Окончательно утверждал сословный выбор судебных заседателей назначаемый губернатор, но основанием для отвода выбора мог послужить только «явный порок» избранных¹⁸.

Помощник уездного предводителя, в случае необходимости принимавший на себя его обязанности, назывался «кандидат».

Таким образом, через своих выборных представителей дворянство получило возможность управлять всеми делами уезда – в его руках полностью сосредоточивалась местная полицейская, административная и судебная власть.

При этом стоит отметить, что в выражении «полицейское государство» в XVIII веке не было ничего предосудительного. Этот термин означал всего лишь такое государственное устройство, при котором просвещенный правитель (монарх), по словам современного историка екатери-

¹⁴ Омельченко О.А. Указ. соч. С. 323.

¹⁵ ПСЗ. Т. 17. С. 1100 (№ 12 801).

¹⁶ ПСЗ. Т. 19. С. 315 (№ 13 662).

¹⁷ ПСЗ. Т. 20. С. 229–304 (№ 14 392).

¹⁸ Там же. С. 235.

нинского царствования Д. Гриффитса, «заботится о благосостоянии подданных и стремится создать его путем активного вмешательства в их повседневную жизнь»¹⁹. Сама же полиция, как отметил еще Петр I, «есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобства»²⁰.

Из числа уездных предводителей дворянства избирались губернские предводители, считавшиеся в губерниях вторыми лицами после губернаторов. В «Высочайших резолюциях на докладные пункты генерал-губернаторов» от 25 ноября 1778 года Екатерина II разъяснила, что выборы губернских предводителей производятся исключительно по воле дворянства, а сам губернатор, как лицо, назначенное Верховной властью, должен на это время вообще «выйти из собрания», то есть покинуть зал²¹.

Дворянам в уездах «Высочайшими резолюциями» дозволялось, если «будут иметь надобность или пожелают», собираться «для совета с собратиями» своими о нуждах и пользах взаимных, например, о заведениях для воспитания, о каких-либо публичных повинностях, как то содержание дорог (извечная российская проблема! – Г.М.) и тому подобное»²². Вмешиваться в сбор налогов местному дворянскому самоуправлению позволено не было.

Многолетний процесс правового оформления дворянства как господствующего сословия завершила «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства», подписанная императрицей в один день с аналогичной «Грамотой на права и выгоды городам Российской Империи», 21 апреля 1785 года (это был день ее рождения). Екатерина II считала их венцом своей деятельности во внутренней политике.

Закон признал права «дворянского общества» уезда и губернии сообща владеть имуществом, иметь необходимые для своей деятельности учреждения, печать, а также «составить особливую казну своими добровольными складками, и оную казну употреблять им по общему их согласию»²³.

Наряду с выполнением сословных обязанностей (например, ведение родословных книг), уездные предводители дворянства стали считаться частью аппарата государственного управления, хотя формально не являлись чиновниками. Поэтому, в отличие от манифеста 1766 года, одна из статей «Дворянской грамоты» 1785 года особо подчеркивала, что «дворянин, который вовсе не служил, или, быв в службе, до обер-офицерского чина не дошел (хотя бы обер-офицерский чин ему при отставке и был дан), <...> ни голоса в собрании дворянства иметь не может, ни выбран быть способен для тех должностей,



Граф П.И. Шувалов

кои наполняются выбором собрания дворянства»²⁴. Обер-офицерскими считались чины от прапорщика (корнета) до капитана (ротмистра).

Уездные предводители пользовались значительной степенью независимости. В сословной деятельности они не подчинялись губернским предводителям; по общегосударственным и местным административным делам лишь ограниченно были ответственны перед губернаторами.

Никакого денежного вознаграждения за службу уездные и губернские предводители не получали, поэтому их должности считались, как тогда говорили, «почетными». Это обстоятельство существенно ограничивало количество претендентов на них в основном крупными землевладельцами. Тем не менее выборы зачастую происходили в жесткой закулисной борьбе, при которой

¹⁹ Цит. по: Каменский А.Б. Сословная политика Екатерины II // Вопросы истории. 1995. № 3. С. 31–32.

²⁰ Законодательство Петра I / Отв. ред.: А.А. Преображенский, Т.Е. Новицкая. М., 1997. С. 446.

²¹ ПСЗ. Т. 20. С. 760 (№ 14 816).

²² Там же. С. 762.

²³ ПСЗ. Т. 22. С. 350 (№ 16 187).

²⁴ Там же. С. 351.



определяющее значение имели не только личные симпатии, но и «направление мыслей» кандидатов. Должность предводителя не предусматривала полной занятости, но уже сама его личность оказывала существенное влияние на положение дел в губернии или уезде.

Количество сроков пребывания на выборных должностях законодательство не ограничивало. После отставки предводители дворянства имели право на пенсию.

Итак, 246 лет назад манифестом 1766 года оказался «закреплен первый прообраз демокра-

тических выборов в истории России»²⁵. В последующие затем двадцать лет в рамках принципов и учреждений «просвещенного абсолютизма» сословное самоуправление в России обрело свое полное развитие – «в этом смысле это была реформа несомненно перспективного значения»²⁶. В результате нее сформировалась система выборного управления на местах. Постоянно совершенствуясь, она успешно просуществовала почти 150 лет.

Разумеется, по статистическим параметрам и своим целям те выборы, носившие сословный характер, не соотносятся с

современным всеобщим и равным волеизъявлением избирателей. Однако основы российского выборного законодательства были заложены именно Екатериной II. Разработанными ею актами предусматривалась выборность уездных предводителей дворянства, – но весьма быстро они стали фактически исполнять функции должностных лиц, которые сейчас называются главами администрации районов. Введенное тогда же городское общественное самоуправление является прообразом современных муниципальных образований. 

²⁵ Димитриев И.А. Выборы до революции: земский опыт // Журнал о выборах. 2007. № 1. С. 54.

²⁶ Омельченко О.А. Указ. соч. С. 276.