«Содействовать успешнейшему ходу управления»



(Записка казанского военного губернатора И. А. Боратынского Министру внутренних дел С. С. Ланскому)

20 октября 1856 г. Министр внутренних дел С. С. Ланской* обратился к начальникам губерний с секретным предписанием (документ № 1). Предписание находилось в русле мер по обсуждению проблем реорганизации местного государственного управления, начало которому было положено предложением о сокращении переписки. С этой целью при Министерстве внутренних дел был создан специальный комитет.

Губернаторам предлагалось заняться составлением отдельных записок о расширении власти начальников губерний. В течение трех месяцев в Казани шла подготовка записки в Министерство внутренних дел. В Национальном архиве РТ в фонде канцелярии губернатора (ф. 1) сохранился отпуск с донесения казанского губернатора И. А. Боратынского С. С. Ланскому (документ № 2) и черновой проект записки (документ № 3).

Донесение И. А. Боратынского министру написано синими чернилами мелким размашистым почерком на печатном бланке, в левом верхнем углу первого листа — гриф Министерства внутренних дел и начальника Казанской губернии.

Проект записки не имеет названия. Оно дано нами исходя из содержания самого документа и донесения Боратынского. Проект написан коричневыми чернилами на листах белой[1] и серо-голубой[2] бумаги. Левое поле каждой страницы оставлено чистым и составляет 1/3 листа. На него вносились карандашом или чернилами исправления и дополнения текста записки. Почерки в тексте разные: на листе белой бумаги — красивый, аккуратный писарский почерк, на голубой — мелкий размашистый, как в донесении министру. Часть листов перечеркнута крест-накрест. Этот текст в публикуемом документе выделен курсивом.

Ввиду того что записка представлена в черновом варианте, предстояло отчасти реконструировать ее содержание. Например, л. 29-31 об., написанные отлич-

* Ланской Сергей Степанович (1787-1862), граф, государственный деятель. Был губернатором во Владимире и в Костроме. В 1850 г. назначен членом Государственного совета. В 1855-1861 гг. — Министр внутренних дел (см.: Русский биографический словарь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.rulex.ru/01120094.htm) (далее — РБС).

ным от предыдущих листов почерком, являлись продолжением части текста с л. 28 об., а завершение текста с л. 28 находилось на л. 32.

Попытка отыскать беловой экземпляр записки И. А. Боратынского в фондах Российского государственного исторического архива в Санкт-Петербурге была безуспешной. Пришлось обратиться к документам Департамента общих дел МВД (ф. 1284), где было выявлено предписание С. С. Ланского. По делам 2-го отделения 2-го стола (оп. 66) почти все дела были уничтожены. Записки Боратынского среди оставшихся дел нет. Обращение к материалам комитета о сокращении переписки, действовавшего с 1853-1861 гг. (ф. 1314), показало, что они тоже сильно пострадали. Значащиеся в описи дела с соображениями губернских начальств, в том числе и Боратынского, были уничтожены.

Сохранившийся в казанском архиве черновой проект представляет собой уникальный исторический источник, который публикуется впервые. Его составитель — Ираклий Абрамович Боратынский (1802-1859), генерал-лейтенант, казанский военный губернатор с управлением гражданской частью, к 1856 г. более 14 лет находился в должности начальника губернии, сначала Ярославской, потом Казанской (с марта 1846 г.). Имея за плечами солидный боевой опыт, он, кроме того, довольно продолжительное время (с 1831 г.) по поручению Николая I привлекался для наблюдения за рекрутскими наборами, занимался военно-судебными делами и т. д.[3]

Едва ли, что Боратынский собственноручно писал этот проект. Чаще всего это делалось канцелярскими чиновниками под диктовку. Обоснованно будет предположить, что в составлении проекта принимал участие вице-губернатор.

Записка приходится на последний год губернаторства И. А. Боратынского (в декабре 1857 г. он покинул Казань). Она является, на наш взгляд, своеобразным подведением итогов его деятельности на посту начальника губернии.

Из донесения Боратынского министру следует, что он представил министру «общую записку о некоторых огрешностях и изменениях наших установлений, которые, расширяя власть начальника губернии, могли бы весьма содействовать успешнейшему ходу управления»[4]. К ней он приложил свои соображения об упрощении хода уголовных дел.

В самом тексте проекта записки Боратынский более четко определяет круг вопросов, которые в ней рассматриваются: «В настоящей записке излагаются предположения, которые могут облегчить порядок делопроизводства и сократить формальности и ограничения,.. возвысить власть как местного губернского начальства, так и уездных, ему подчиненных»[5]. Предложения излагаются в той последовательности, как они изложены в «Наказе гражданским губернаторам» 1837 г. Всего в проекте обозначено пять разделов не считая вводной части: I. «По отношению к службе по определению от правительства и по выборам»; II. «По охранению дарованных законом прав и общественного благоустройства и благочиния»; III. «По обеспечению народного продовольствия и общественного хозяйства»; IV. «По участию в делах Казенного управления»; V. «По участию в делах общественного призрения» (вычеркнут), часть из него вошла в раздел IV; V. «По общеполицейскому управлению».

По отметкам на полях видно, что составитель предполагал разделить текст на более мелкие части. Так раздел I должен был включать две части — (1 и 2); раздел II — 6 (3-8), III — 8 (9-16), IV — 3 (17-19). Раздел V разбит на пять частей: 1) «О праздношатающихся отставных чинах»; 2) «О ябедниках и сочинителях просьб»; 3) «О мирских ворах из мещан»; 4) «О чиновниках, потративших прогоны»; 5) «По делам об арестантах».

В проекте записки получили отражение действовавшие на тот период времени законы и нормативные акты, регулировавшие устройство местного государственного управления. В ней имеются ссылки на законодательные акты, опубликованные в «Своде законов Российской империи» (1842 г. издания). Свод являлся извлечением из Полного собрания законов и был издан для руководства гражданских правительственных мест. Он имел восемь главных отделов: 1) законы основные, учреждения установлений центральных, местных, общественных и законы о порядке службы гражданской (т. I-III); 2) уставы о повинностях (т. IV); 3) уставы Казенного

управления (т. V-VIII); 4) законы о состояниях (т. IX); 5) законы гражданские и межевые (т. X); 6) уставы государственного благоустройства (государственное хозяйство, т. XI-XII); 7) уставы благочиния (т. XIII, XIV); 8) законы уголовные (т. XV)[6].

В основном в проекте записки фигурируют законы, касающиеся общих губернских учреждений, из II т. (ст. 2, 41, 313, 338, 375, 386, 387, 396, 402, 405, 407, 435, 2341, 2342, 2350, 2373, 2374, 2378), в том числе и из «Наказа гражданским губернаторам». Имеются ссылки на другие тома: III — «Устав о службе по выборам» (ст. 258, 261, 365), IV — «Устав о земских повинностях» (ст. 17, 95, 105, 125, 142), V — «Устав о податях» (ст. 238, 251), IX — «Свод законов о состояниях» (ст. 519, 528, 530), XI — «Устав торговый» (ст. 2528), XII — «Устав строительный» (ст. 88, 114, 127, 266), «Устав о городском хозяйстве» (ст. 10, 23, 42), XIII — «Устав об обеспечении народного продовольствия» (ст. 71, 72, 553), «Устав общественного призрения» (ст. 648, 701), XV, кн. 1 — «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» (ст. 1634).

В тексте упоминаются другие правительственные распоряжения: особая инструкция, изданная Министерством внутренних дел 3 октября 1849 г.; положение Комитета министров от 7 ноября 1850 г.; проект изменений в существующих узаконениях и правилах относительно порядка делопроизводства по гражданскому управлению от 28 января 1852 г. Кроме того, Боратынский ссылается на свои представления, например, от 27 июня 1856 г. относительно сокращения делопроизводства и переписки.

Рассмотрим кратко предложения казанского губернатора. Расширение власти губернатора он видел в возможности отстранять «без производства следствия и суда» должностных лиц, наиболее подверженных злоупотреблениям: уездных землемеров, «лиц, служащих по выборам дворянства, занимающих полицейские должности». Для облегчения городского общественного управления Боратынский считал необходимым допустить городским обществам, в особенности уездных городов, собираться «для совещания об общественных делах и нуждах», в том числе и в экстренных случаях, с разрешения городских дум или ратуш, а не начальника губернии. Это предложение нисколько не умаляло роли губернатора. Оно позволяло городскому общественному управлению быстро и эффективно решать вопросы городского благоустройства. Ряд предложений в проекте записки касается местных полицейских учреждений. Во главе всей уездной полиции с 1775 г. стоял уездный исправник, при котором находилось полицейское управление, называемое земским судом. В состав земского суда, кроме исправника, входили 4-5 дворянских заседателей, а с 1830-х гг. — еще два заседателя от государственных крестьян. Увеличение численности населения и рост крестьянских волнений вызвали необходимость разделения уезда на более мелкие территориальные полицейские единицы — станы. По положению 3 июня 1837 г. губернатор назначал в стан непосредственного исполнителя — станового пристава.

Губернатор считал полезным отменить размещение становых приставов по разным частям уезда и сосредоточить их в уездных городах. Это привело бы не только к сокращению делопроизводства (отмене дублирующих друг друга документов, которые вели земские суды и становые приставы), но и предоставило бы земским судам больше средств «к безостановочным действиям». В записке предлагалось реорганизовать структуру местного полицейского управления: отказаться от выборной полиции удельных и государственных крестьян (тысяцких, сотских и десятских), а вместе с ней и от десятичной системы деления уезда. Разделить уезд на 4-8 полицейских участков во главе с полицейскими надзирателями, подчиненными становым приставам. И тем самым реализовать проект земской полиции, предложенный еще в 1845 г.

Составитель проекта записки предлагал расширить пределы власти земских судов при рассмотрении дел о мелких преступлениях: о лесных порубках (при ущербе до 30 руб. сер.), о винокурении. Земскому суду не проводить предварительного следствия в делах, когда «вовсе не открыто виновных в совершении преступлений или же когда по самому существу происшествия не имеется в виду подозрения в преступлении» (при скоро-

постижной смерти в результате болезни, при самоубийствах, при неумышленных пожарах и т. п.). Эти меры, по мнению губернатора, вполне были применимы и к пределам власти городской полиции.

Различная ведомственная подчиненность органов, управлявших государственными крестьянами, и земской полиции приводила каждый раз во время полицейских исследований к необходимости «бесполезных и обременительных сношений с Палатой государственных имуществ». Для прекращения этого Боратынский предлагал подчинить окружные, волостные и сельские правления государственных имуществ власти начальника губернии и губернского правления в той же степени, в какой находилась уездная полиция. Кроме того, предоставить губернатору право самому разрешать Палате государственных имуществ приводить в исполнение ее мнения об обеспечении продовольствием государственных крестьян.

Часть предложений, высказанных И. А. Боратынским в записке, относятся к строительным работам (постройкам казенных и частных зданий, их ремонту и исправлению, строительству дорог, мостов и т. п.). Появление этих предложений связано с повседневной практической деятельностью губернатора. Например, в Казани он приложил немало усилий к тому, чтобы закончить строительство объектов, заложенных еще при С. П. Шипове*. При нем были построены дамба между городом и Адмиралтейской слободой (1847 г.), здание губернаторского дворца в Казанском Кремле (1848 г.), новый театр (1851 г.), училище для девиц духовного звания (1852-1853 гг.). В университетском дворе был установлен памятник Г. Р. Державину (1847 г.). В 1848 г. в новое здание была переведена Казанская духовная академия, где с 1855 г. издавался «Православный собеседник»[7].

Боратынский предлагал предоставить начальнику губернии право разрешать делать исправления и постройку хлебных магазинов на суммы от 90 руб. сер.; производить строительные работы «по утвержденным техническим проектам и сметам на суммы свыше 300 руб. сер.»[8], не ожидая разрешения Министерства внутренних дел; «допустить приведение в исполнение проектов на разные исправления зданий и сооружений», «в особенности исправления мостов на почтовых трактах, повреждаемых или даже разрушаемых напором льда и весенним разлитием вод, прежде утверждения смет о земских повинностях»[9]; увеличить сумму, которой может распоряжаться губернатор, на исправление зданий и капитальные перестройки со 150 до 1 000 руб. сер. Независимо от вышеназванного назначать в распоряжение начальника губернии 3 000 руб. сер. в год на такие непредвиденные случаи, потому что своевременно сделанное исправление в сто рублей заменит в десять раз большую издержку. Все предложения в строительной сфере имели целью «отвращение излишних расходов, происходящих от одной только переписки и для сокращения самой переписки»[10], предупреждение роста расходов, происходящих при разрушении построений от времени.

Один из важных предметов, интересующих губернатора, — расходы по смете земских повинностей. Боратынский предлагал в случае появления экстренных расходов, не предусмотренных в сметах земских повинностей, разрешить начальнику губернии после обсуждения в Комитете о земских повинностях произвести расход из остатков земского сбора.

Боратынский понимал, что освобождение губернатора от решения многочисленных мелких дел и передача их в ведение органов общественного управления будет способствовать улучшению экономического положения края, «умножению общественного богатства». Так, при проведении незначительных ярмарок (в крупных селах, уездных городах) раздачу билетов на занятие лавок, балаганов и прочих торговых помещений вполне можно, на его взгляд, доверить городским думам или местному начальству, а не утруждать этим губернатора. Он считал возможным разрешить губернаторам самим вводить по городам необременительные для плательщиков новые сбо-

* Шипов Сергей Павлович (1789-1876), генерал от инфантерии (1843 г.), сенатор (1846 г.), член Военного совета. С 1841 по 1846 г. — военный губернатор Казанской губернии с управлением гражданской частью. Возглавлял Казанское экономическое общество (1842-1846 гг.) (см.: Материалы для биографии Н. И. Лобачевского / Собр. и ред. Л. Б. Модзалевский. – М.-Л., 1948. – С. 811).

ры, которые существуют уже по другим городам с утверждения Министерства внутренних дел, для покрытия необходимых городских расходов.

Представляет интерес последний раздел записки. В нем нашли отражение проблемы, с которыми губернатор Боратынский не знал в точности как справиться. Например, отставные чины, «праздношатающиеся», подлежали, по его мнению, более суровому наказанию, чем предусматривалось это в законах, — высылке в Сибирь. Воры из мещан «для обуздания» должны были подвергаться телесным наказаниям. Для борьбы с «ябедниками» и «сочинителями просьб», которых в народе называли «делоходатаями», Боратынский предлагал учредить в губернских и уездных городах особые конторы, в которых было бы разрешено работать опытным чиновникам. По существу, он предлагал легализовать деятельность подобного рода и взять ее под контроль государства. Делоходатаи, по словам современника, — те самые люди, которые «первые приводят дело в тот вид, в коем судья мог бы по истине и закону решить оное». Их деятельность в середине XIX в. в России не была законодательно регламентирована, поэтому приняла «направление, личными выгодами делоходатаев устроенное, для гражданства вредное и даже разорительное. Все благомыслящие ропщут на хитрости и пронырство поверенных, коих большая часть сделала из сего звания ремесло наживаться на счет благосостояния верителей и чести судей»[11]. Замечу, что институт поверенных, адвокатов, был введен в России только судебными уставами 20 ноября 1864 г.

Таким образом, Боратынский выступал за большую самостоятельность губернатора в вопросах финансовых и относительную децентрализацию управления. Сокращение делопроизводственной переписки, расширение возможностей губернатора при формировании местного правительственного аппарата, в оперировании суммами на производство строительных работ должны были оптимизировать местное государственное управление, сделать его более мобильным. Введение в научный оборот данного документа является одним из первых шагов по изучению деятельности Боратынского в качестве главы Казанской губернии.

Восстановленные части слов помещены в квадратные скобки, за исключением следующих сокращений: «г.» — господин, «гг.» — господа, «прод.» — продолжение, «руб. сер.» — рублей серебром; «Св. з.» или «Св. зак.» — Свод законов, «ст.» — статья, «т.» — том, «уст.» — устав.

ПРИМЕЧАНИЯ:

1. НА РТ, ф. 1, оп. 2, д. 1205, л. 4-28 об., 32-41 об.
2. Там же, л. 29-31 об., 42-49 об.
3. Долгов Е. Б. Казанский губернатор Ираклий Баратынский // Гасырлар авазы – Эхо веков. – 1997. – № 1/2. – С. 126-130; Марасанова В. М., Федюк Г. П. Ярославские губернаторы. 1777-1917. Историко-биографические очерки. – Ярославль, 1998. – С. 191-198.
4. НА РТ, ф. 1, оп. 2, д. 1205, л. 4.
5. Там же, л. 5.
6. РБС. – Режим доступа: http://www.rulex.ru/01271021.htm.
7. Татарская энциклопедия. – Казань, 2002. – Т. 1. – С. 451.
8. НА РТ, ф. 1, оп. 2, д. 1205, л. 25 об.
9. Там же, л. 27.
10. Там же, л. 25.
11. Архив графов Мордвиновых: В 10 т. / Предисловие и примечания В. А. Бильбасова. – СПб., 1903. – Т. 10. – С. 577.

№ 1. 1856 г. октября 20. – Циркулярное предписание Министра внутренних дел С. С. Ланского казанскому губернатору И. А. Боратынскому

Конфиденциально

Господину начальнику Казанской губернии.

Высшее правительство имеет в виду доставить губернаторам более средств вникать в нужды вверенных им губерний и пещись об улучшении всех отраслей внутреннего управления. С этой целью необходимо усилить их влияние на дела и лица, но вместе с тем сократить формальности и ограничения, их стесняющие; расширить размер их власти в употреблении денежных средств на предметы общеполезные и допустить другие подобные облегчения, не

разрушая общего порядка управления. В сих видах я прошу Ваше превосходительство, рассмотрев подробно сущность предположений, мною Вам сообщаемых, заняться составлением отдельных записок по ведомству каждого министерства и главного управления о тех предметах и установлениях, кои требуют изменений в ныне существующем порядке.

Постоянно наблюдая за ходом всех дел, Вы, милостивый государь, скорее, нежели кто-либо, можете определить, что стесняет Вас в действиях на пользу вверенной Вам губернии и что Вам нужно для достижения цели, Вам указанной.

Весьма желательно, чтобы Вы начали сей труд неотлагательно и мнения Ваши с полною откровенностью высказали мне [не позже 1-го марта будущего 1857 года][1].

Доставленные Вами прежде предположения о сокращении переписки не должны в настоящем случае Вас стеснять, ибо ныне предлагается Вам круг для соображений обширнейший; впрочем, не излишне будет иметь ссылки на прежние Ваши представления о тех же предметах.

Министр внутренних дел С. Ланской.

Пометы: «№ 86», «5 нояб. 1856».

НА РТ, ф. 1, оп. 2, д. 1205, л. 1-1 об.

№ 2. 1857 г. февраля 20. – Донесение начальника Казанской губернии И. А. Боратынского Министру внутренних дел С. С. Ланскому

Конфиденциально

Г. министру внутренних дел.

От 20 октября минувшего года отношением за № 343 В[ашему] в[ысокопревосходительству] угодно было пригласить меня по званию начальника губернии высказать с откровенностью мнения мои по делам управления вверенного В[ашему] в[ысокопревосходительству] министерства, относительно [увеличения][2] расширения [вообще][3] круга власти начальников губерний [вообще][4], не разрушая, [однако][5], общего порядка управления.

Не имея во вверенной мне губернии [весьма разнообразной народонаселением][6], управляемой уже мною слишком десяти лет [и весьма разнообразной населением][7], каких-либо особенностей, которые вследствие этого предположения правительства могли быть ко [всеобщему][8] благу устранены или изменены, я приемлю на себя смелость представить благоусмотрению В[ашего] в[ысокопревосходительства] [общую][9] записку о [об][10] некоторых огрешностях и изменениях наших установлений, которые, расширя[я] власть начальника губернии, могли бы весьма содействовать успешнейшему ходу управления. При сем считаю обязанностью приложить соображения мои об упрощении хода уголовных [...][11], которые по существу законов уголовного судопроизводства стесняют начальников губерний в ускорении их окончания и вместе с тем отяготят участь преступников продолжительным содержанием в заключении от одной [лишь][12] переписки — иногда формальности — иногда совершенно [пустой и ненужной][13] бесполезной.

НА РТ, ф. 1, оп. 2, д. 1205, л. 2-3 об. Рукопись. Отпуск.

№ 3. 1857 г. – Проект казанского губернатора И. А. Боратынского [Общая записка о некоторых огрешностях и изменениях наших установлений, которые, расширяя власть начальника губернии, могли бы весьма содействовать успешнейшему ходу управления]*

По подробном рассмотрении сущности предположений, сообщенных Министерством внутренних дел в циркуляре от 21-го октября 1856 года за № 363, и по соображении этих предположений с[о] смыслом циркулярного предписания министерства от 14 мая 1856 года за № 98 должно прийти к тому заключению, что мнения относительно расширения размера власти начальников губерний могут заключать в себе такие меры, которые, имея последствием сокращение переписки, в тоже время не разрушали бы общего порядка в управлении. В этих видах, не касаясь основных правил судопроизводства как гражданского, так и уголовного, изложенных в X и XV томах Св. зак. и Улож[ения] о наказаниях, по тому уважению, что все дела судебные подлежат ревизии или апелляционному рассмотрению высших судебных инстанций, и не касаясь правил Устава рекрутского, так как все отдельные случаи, проявляющиеся в промежутках времени от одного рекрутского набора до другого, требующие изме-

* См. документ № 2.

нений в существующих постановлениях, подвергаются рассмотрению особо учрежденного Рекрутского комитета, в настоящей записке излагаются предположения, которые могут облегчить порядок делопроизводства и сократить формальности и ограничения, имеющие весьма часто невыгодные последствия, и с тем вместе возвысить власть как местного губернского начальства, так и уездных, ему подчиненных, но тоже до известной степени. Предположения эти излагаются в том порядке, в каком права и обязанности начальников губерний изложены в общем «Наказе гражданским губернаторам» (Св. зак., II т., ст. 242-639).

I-е) По отношению к службе по определению от правительства и по выборам*.

[1)][14] На основании 313 ст. II т. определение на службу уездных землемеров, а равно перемещение их, предание суду и устранение от должностей, зависит от Правительствующего Сената. В высочайше утвержденном 28 января 1852 года проекте изменений в существующих узаконениях и правилах относительно порядка делопроизводства по гражданскому управлению в ст. 124, на основании которой губернским присутственным местам предоставлено правоопределять, увольнять и перемещать чиновников подведомственных им мест, в отношении определения на службу, перемещения, удаления от должностей и предания суду уездных землемеров не сделано никакого изъятия. Как все чины губернской межевой части находятся под ведомством начальника губернии как председателя губернского правления, которое, со своей стороны, обязывается наблюдать за непременным и точным исполнением межевыми чинами их обязанностей и вместе принимать меры к пресечению злоупотреблений по службе, имеющих, в особенности по межевым делам, часто весьма важные последствия; то в видах содействия успешному производству межевых дел признается полезным предоставить губернскому начальству право, с утверждения начальника губернии, перемещать, увольнять и удалять от должностей уездных землемеров, а также предавать их суду противозаконные действия по межевым делам, с донесением о том Правительствующему Сенату и главному директору Межевого корпуса; лично же начальнику губернии предоставить в отношении уездных землемеров право, дарованное высочайше утвержденным положением Комитета гг. министров 7 ноября 1850 года, именно — устранять уездных землемеров от должностей без производства следствия и суда, донося об этом к сведению Правительствующего Сената и уведомляя главного директора Межевого корпуса.

[2)][15] На основании 258 и 261 ст. III т. Уст. о служ[бе] по выборам губернскому начальству предоставлено право удалять временно от должностей лиц, служащих по выборам дворянства, в случаях предания их суду; отрешение же от должностей может последовать не иначе как по приговору судебного места. Хотя по некоторым губерниям возник вопрос о том, следует ли применять высочайшее повеление [от] 7 ноября 1850 года к лицам, служащим по выборам дворянства, но по соображении этого вопроса с существующими узаконениями Правительствующий Сенат нашел, что постановленное вышеупомянутым высочайшим повелением правило относится до порядка увольнения начальственными лицами от службы и определения в оную таких только чиновников, назначение которых прямо предоставлено сим начальствам, что служащие по выборам дворяне только утверждаются в должностях правительством, назначаются же они на службу по избранию лиц своего сословия и что за сим буквальный смысл этого узаконения к лицам, служащим по выборам, применен быть не может. Таковое определение Правительствующего Сената изложено в циркулярном предписании Министерства внутренних дел от 5 января 1852 года за № 1-м. Как к числу должностей, замещаемых лицами, служащими по выборам дворянства, принадлежат должности полицейские, например, земских исправников, непременных заседателей, и как вообще злоупотребление по отправлению обязанностей полиции должно быть преследуемо равно — лицом ли по выбору дворянства оно совершено или лицом, от правительства определенным, то в видах содействия к пресечению злоупотреблений, в особенности полицейской власти, признается необходимым распространить упомянутое [же][16] высочайшее повеление [от] 7 ноября 1850 года на лиц, служащих по выборам дворянства, занимающих полицейские должности; так как, с одной стороны, при подобном распространении власти начальника губернии означенные лица будут воздерживаться от нарушения постановленных в законах правил страхом удаления от должностей без суда и следствия, производство которых весьма часто, по сокрытию следов преступления или недостатку юридических доказательств, не может быть начинаемо; а с другой стороны, отрешив от должности неблагонамеренного и неблагонадежного полицейского

* Здесь и далее выделение чертой соответствует выделению в документе. Подстрочные примечания и примечания к тексту документа автора вступительной статьи.

чиновника, начальник губернии в то же время будет иметь возможность тотчас же заменить его другим, более благонадежным и способным, что часто бывает крайне необходимо.

II-е) По охранению дарованных законом прав и общественного благоустройства и благочиния.

[3)][17] На основании 338 ст. II т. и 519 ст. IX т. Св. зак. о состояниях городское общество собирается для выборов в городские должности или для совещания об общественных делах и нуждах с разрешения начальника губернии. Порядок этот, примененный к собраниям обществ для выборов в общественные должности, которые обыкновенно повторяются через три года, затрудняет в тех случаях, когда общество должно иметь собрание для совещания об общественных делах и нуждах; в особенности же в экстренных случаях, при необходимости собрания обществ в уездных городах, ожидание разрешения начальника губернии может весьма часто иметь последствием замедление хода дел; как например: при составлении приговоров о раскладках денежных сборов на государственные и земские повинности* (Св. зак., т. V, ст. 238), при составлении приговоров о согласии на отдачу в оброчное содержание городских угодий (II т., Св. зак., ст. 405), при составлении приговоров об установлении сбора за записку в обывательскую книгу (XII т., Уст. о город[ском] хозяйстве, ст. 23), при поверке обывательской книги (IX т., Св. зак. о состояниях, ст. 530), при учете городских старост в сборе податей и повинностей (V т., Уст. о податях, ст. 251). В видах облегчения городских обществ и содействия к скорейшему движению дел общественных полезно было бы допустить правило, чтобы городские общества, в особенности же общества уездных городов, в случаях, законами установленных, собирались для суждений об их делах и нуждах с разрешений городских установлений (городских дум или ратуш), которые о каждом таковом собрании обязаны доносить начальнику губернии только к сведению. Таковые собрания общества должны производиться на основании общих правил в присутствии городничих или полицеймейстеров и уездных стряпчих и иметь целью рассуждение об общественных нуждах, о которых предположения должны быть представляемы начальнику губернии или непосредственно через губернское правление (IX т., Св. зак. о состояниях, ст. 528). Затем в отношении собрания общества для выборов на общественные должности [должны][18] оставить в своей силе правила, изложенные в 365 и следующих статьях III т. Устава о служ[бе] по выборам.

На основании 2, 435 и последующих ст. II т. Общих губернск[их] учреждений всеми делами и распоряжениями, до земской полиции относящимися, в каждом уезде заведует земский суд и подчиненные ему лица, к числу которых принадлежат: становые приставы, имеющие каждый свое постоянное пребывание в одном из пунктов уезда, в селениях же сотские и десятские. Каждый из становых приставов, заведуя делами вверенного ему участка или стана, имеет свою канцелярию и свое особое производство. Принимая дела непосредственно от земского суда и производя переписку с[о] становыми приставами других уездов, каждый становой пристав обязан вести входящие, исходящие и настольные регистры, алфавиты и другие книги, как например: об отставных солдатах, бессрочно-отпускных, солдатках, солдатских сыновьях и т. д., точно такие же, какие ведутся в земском суде; в книгах этих заключается повторение того же, что записывается и в книгах земского суда. Каждый становой пристав представляет земскому суду ежемесячно и по окончании года отчетность, из которой земский суд составляет отчетность губернскому правлению и начальнику губернии. Из всего этого видно, что при настоящем положении становых приставов у них большая часть времени занимается перепискою с земским судом, которому подчинены ведением книг и отчетностью, которая составляет повторение занятий земского суда. По смыслу закона становые приставы, в сущности, [есть][19] [суть][20] не что иное, как заседатели земских судов; поэтому в видах сокращения делопроизводства и предоставления земским судам больших средств к безостановоч-

* Земские повинности — система местного обложения в России, натуральные и денежные повинности населения губерний и уездов для удовлетворения их местных, а также отчасти государственных потребностей. В XVIII в. исправлялись по усмотрению местных властей, без всяких правил. С 1805 г. началось их упорядочение с привлечением к раскладке и исполнению представителей от сословий. С 1816 г. земские повинности были разделены на общие по губернии и частные, включая содержание почты, мостов, перевозов и дорог, отопление и освещение военных зданий, органов местного управления, предоставление подвод для земского суда и др. Постепенно разделение и виды земских повинностей регламентировались, в 1832 г. был издан Устав о земских повинностях. Их размеры колебались по губерниям и сословиям. В 1851 г. земские повинности были разделены на общие или государственные и местные, а последние — на губернские и частные, касавшиеся отдельных сословий. Во второй половине XIX в. основная масса земских повинностей возложена на земства (см.: Слова давно минувших дней: энциклопедия русской старины [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.speakrus.ru/starina/08.htm).

ным действиям в вверенных им уездах признается более полезным упразднить размещение становых приставов по разным пунктам уезда, сосредоточив их как заседателей и как членов земского суда в городах, в которых находятся земские суды, и затем по постановлениям земского суда возлагать на них производство дел, с разделением для сего уезда на две или на три части; смотря по числу следственных заседателей; вместе с этим умножатся все книги и алфавиты, вся отчетность и вся переписка, которую ведут ныне становые приставы и земские суды, в особенности при понуждении приставов к исполнению разных требований. Заседатели земского суда, как члены присутствия суда, принимая дела непосредственно из земского суда, с расписками лишь в настольных регистрах оного, и имея у себя только две книги — для входящих и исходящих бумаг, будут исполнять эти дела без всяких со стороны земского суда предписаний, согласно одним только журнальным постановлениям судов; в случаях же необходимости посылки им вновь дел и бумаг, прежде возвращения в город, исполнять это тем же порядком, каким ныне отправляются им дела для производства следствий.

Приведение этой меры в исполнение, сокращая бесполезную переписку, уничтожая множество книг и предоставляя земским судам более средств наблюдать за ходом производящихся в оных дел; так как дела будут находиться на поручении у членов присутствия суда, обязанных одинаковою с другими членами ответственностью, вместе с тем поведет за собой сокращение производящихся на счет земства расходов: на наем домов для помещения становых приставов [на][21], содержание рассыльных и [на содержание][22] лошадей при становых квартирах.

Для исполнения приказаний становых приставов и для надзора за благочинием в посадах и местечках, а также в селениях, состоят тысяцкие, пятисотские, сотские и десятские (ст. 2341, 2342 и 2350-я II т. Св. зак.). Таким образом, каждый уезд как бы разделяется на полицейские участки, именно на тысячи, десятки и сотни. Как в селениях все сельские начальства по закону составляют ближайшую вспомогательную полицейскую власть, то нельзя не сказать, что определение еще особых сотских и десятских значительно только увеличивает число служащих из обывателей; увеличивает мирские тягости и уменьшает число земледельцев. По сему, кажется, полезнее [было][23] бы исполнение полицейских приказаний и обязанностей возложить на так называемых выборных или десятских при настоящем составе сельских правлений, в каждой деревне и в каждом селении находящихся.

Права и обязанности сотских по отношениям к начальным обязанностям и местным действиям полиции довольно важны; но едва ли можно ожидать, чтобы от учреждения их из крестьян-обывателей; а в особенности, например, в Казанской губернии — из чуваш и черемис, правительство могло достигнуть своей цели. Кажется, полезнее было бы, разделив уезд на полицейские участки, например, от 4 до 8, смотря по местности или обширности уезда, определить в эти участки полицейских надзирателей с теми правами и ограничениями, которые предполагались проектом учреждения земской полиции (в 1845 г.) для сотских, предоставив избрание их из грамотных отставных унтер-офицеров, или бессрочно отпускных, или из других свободных состояний земским судам с утверждения губернского начальства. Им можно бы назначить умеренное жалованье на счет сумм земского сбора. Надзиратели эти составляли бы последнюю степень полицейской власти, направляя действия свои по данным им приказам через десятских или выборных и представляя отчеты о своих распоряжениях как исправнику, так и каждому командированному в уезд члену земского суда[24].

В отношении пределов власти земских судов, в видах сокращения делопроизводства и переписки, необходимо допустить следующие изъятия: на основании 2373 ст. II т. Общих губернск[их] учреждений действия полиции по произведению следствий пресекаются и дела поступают в судебные места даже и в таком случае, когда вовсе не открыто виновных в совершении преступлений или же когда по самому существу происшествия не имеется в виду подозрения в преступлении, как-то: при скоропостижной смерти, последовавшей от болезненных припадков, при самоубийстве разных родов, при пожарах, не от умысла происшедших, и т. п.

На основании 2374 ст. следствия по делам о лесных порубках и пожарах лесов препровождаются земским судом для постановления решения в уездные суды хотя бы по окончании расчета об убытке, взыскание, падающее на истребителя, не превышало 5 руб. сер.; на основании 2378 ст. следствие по делам о кормчемниках препровождается во всяком случае земским судом в уездный суд для суждения виновных по законам. Затем, земским судам предоставлена окончательная расправа в делах: о краже — воровстве и о краже, — мошенничес-

тве и всяком обмане, когда оные учинены в первый и во второй раз и цена похищенного не превышает 30 руб. сер.; те преступления, которые подлежат одинаковым с определенными за воровство-кражу или воровство-мошенничество наказаниям; захваты и неправильное пользование доходами или выгодами чужого имения, означенные в ст. 2098 до 2104 Уложен[ия] о наказаниях; вообще преступления и проступки, за которые в законе определяются только денежные взыскания не свыше 30 руб. сер., или кратковременный арест от 1 дня до 3-х месяцев, или же наказание розгами не более 30 ударов.

Становым приставам предоставлено окончательное решение только таких дел, по которым определяется денежное взыскание не выше 5 руб. сер., или взятие под стражу, или арест не далее как на 3 дня, или же наказание розгами не свыше 10 ударов. Волостным правлениям государственных имуществ предоставлено окончательное решение точно таких же дел о воровстве-краже и о воровстве-мошенничестве, какие предоставлены и земским судам. Для усиления власти земских судов и в видах облегчения делопроизводства судебных мест необходимо, чтобы: 1-е) дела о лесных порубках, по оценке чиновниками лесного ведомства не превышающих суммы 30 руб. сереб., оканчиваемы были в земском суде и только по вторичной уже порубке, одним и тем же лицом произведенной, передавались в уездный суд. Дела же о порубках, когда убытки, причиненные порубщиками, или сумма взыскания попенных* денег не может превышать 10 руб. сер., оканчивать немедленно и непосредственно властью местного окружного управления без участия в том земской полиции. 2) Чтобы дела корчемные, как, например, в Казанской губернии о производстве так называемой кумышки**, выкуриваемой из хлеба, при совершении таковых преступлений в 1-й раз, или вообще тогда, когда наказание за преступление не будет превышать меры наказания, определенного за такие преступления и проступки, которые предоставлены окончательной расправе полицейских мест, решались в земских судах со взысканием установленного штрафа в пользу Приказа общественного призрения и откупа. Этим значительно облегчатся уездные суды, уголовные палаты и прочие управления; а вместе с тем, при более быстром течении дел, взыскание с виновных будет налагаться гораздо скорее, что, наверное, послужит к предостережению от подобных преступлений и других.

[6)][25] Равным образом, в видах облегчения судебных мест, не бесполезно было бы предоставить окончательному рассмотрению земских судов: а) дела о скоропостижно умерших в тех случаях, когда медицинскими свидетельствами, произведенными установленным в законе порядком и утвержденными Врачебной управой, открыто, что смерть произошла от болезненных припадков, б) дела о пожарах в тех случаях, когда дознано будет следствием, что пожары произошли от молнии или от неосторожного обращения с огнем, за что виновные в 1-й раз подвергаются незначительному денежному взысканию, поступающему на основании 90 ст., Уложен[ение] о наказаниях уголов[ных] и исправительных, в капитал для улучшения существующих и устройства новых мест заключения.

Все выше изложенные изъятия в отношении распространения пределов власти земских судов в уезде должно применить и к пределам власти градских полиций в отношении к городам.

В отстранение всяких могущих встретиться недоразумений и замешательства в общих действиях и распоряжениях земских судов кажется вернее 2, 402 ст. II т. Общих губ[ернских] учреждений, по которой временное отделение земского суда имеет все права и власть суда, — выразить в таком смысле, чтобы временные отделения занимались только тем, что им предоставлено, но не принимая на себя власти земского суда [по всем прочим][26], кроме [тех][27] случаев, [и происшествиям, иначе, как только тогда][28] когда это возложено будет на [то же отделение][29] [них][30].

Как в селениях все сельские начальства государственных имуществ по закону составляют также ближайшую вспомогательную полицейскую власть и как вообще чины уездного управления ведомства государственных имуществ тесно связаны с чинами земской полиции, то в видах содействия к успешному производству полицейских исследований и вообще к исполнению распоряжений земской полиции необходимо, чтобы окружные, волостные и сельские правления государственных имуществ, по соприкосновению их с властями земской полиции, находились в той же степени подчинения власти губернского правления и начальника губер-

* Попенных от слова «пеня» — в гражданском праве вид неустойки. Исчисляется в процентах от суммы неисполненного или ненадлежаще исполненного обязательства и уплачивается за каждый день просрочки.
** Кумышка — вино из квашеного молока.

нии, в какой находятся земские суды и подведомственные им чиновники. При таком порядке губернское начальство, избегая бесполезных и обременительных сношений с Палатой государственных имуществ о понуждении мест и лиц окружных, волостных и сельских правлений к исполнению законных требований земской полиции и имея права налагать административные взыскания в случае неисполнительности, будет иметь более возможности содействовать к скорейшему окончанию дел, производящихся в земских судах, а это неизбежно повлечет за собою и сокращение самых преступлений.

Кроме того, необходимо сделать ограничение в отношении рассмотрения дел о кражах, предоставленных окончательному разбирательству волостных правлений, так как указание закона, который предоставляет волостным правлениям право решать дела, когда цена похищенного не превышает 30 руб. сер., может вести к злоупотреблению. Например, украдено у государственного крестьянина имущества на сумму до 500 руб. сер.; он объявляет об этой краже местной сельской расправе или волостному правлению; но здесь или по недостатку внимательности, или по неполноте взысканий, по неимению тех способов, какие может принять полиция, или, наконец, намеренно определяется цена покраденного не свыше 30 руб. сер., и, таким образом, дело об этой краже, подлежа окончательному решению волостного правления, не подвергается рассмотрению высшей инстанции — следы преступления исчезают единственно по неполноте произведенного исследования, и окраденный лишается похищенного у него имущества. Полезно было бы, если бы [по][31] делам о кражах в тех случаях, когда цена похищенного не превышает 30 руб. сер., допустить на действия волостных правлений, жалобу земской полиции и чтобы в этих случаях дела поступали на ревизию земских судов[32].

III. По обеспечению народного продовольствия и общественного хозяйства.

[9)][33] На основании 71 ст. XIII т. Уст. об обеспеч[ении] народного продовольствия начальнику губернии предоставлено право утверждать мнение Палаты государственных имуществ о средствах к обеспечению продовольствия государственных крестьян, нуждающихся в хлебе; мнения эти на основании 72 ст. представляются в Министерство государственных имуществ. Как при случаях неурожая весьма часто необходимо принимать скорые меры к обеспечению продовольствия государственных крестьян и ожидания разрешения со стороны Министерства государственных имуществ может иногда иметь невыгодные последствия, в особенности в тех случаях, когда нуждающиеся крестьяне будут лишаться совершенно средств к продовольствию, то необходимо предоставить начальнику губернии права собственной властью разрешать палате приводить в исполнение мнения ее относительно обеспечения продовольствия государственных крестьян, ограничив в этом случае власть начальника губернии известными пределами, за которыми окончательное утверждение мнений палаты должно зависеть уже от Министерства государственных имуществ.

На основании 370 ст. II т. Общих губернск[их] учреждений начальники губернии обязаны иметь постоянный надзор за исправным содержании хлебных магазинов и заботиться об устройстве для запасного хлеба в случае надобности новых магазинов.

На основании 553 ст. XIII т. Уст. обеспеч[ения] народного продовольствия начальнику губернии предоставлено право утверждать распоряжения комиссий народного продовольствия об исправлении магазинов, когда сумма, потребная на исправление каждого здания,не превышает 90 руб. сер.; если же сумма на исправление магазинов будет превышать упомянутое количество денег или если представится необходимость построить здание вновь, то Комиссия народного продовольствия обязывается представлять о том Министерству внутренних дел через начальника губернии. Как может случаться, что исправление зданий при первоначальном их повреждении обходится гораздо дешевле, нежели тогда, когда повреждения принимают более значительные размеры от разрушения временем, то необходимо в видах сбережения издержек предоставить начальнику губернии право разрешать собственною властью производство исправлений и постройку хлебных магазинов на суммы, превышающие 90 руб. сер., с тем, чтобы исправления и постройки эти производились на общем основании по техническим проектам и сметам, утвержденным губернскою строительною и дорожною комиссией, с представлением установленной, куда следует, отчетности; цифра, до которой могут простираться расходы по постройкам хлебных магазинов, окончательно разрешаемые начальником губернии, может быть определена 300 руб. сер., на каковую сумму начальнику губернии, по 127 ст. от XII т. Уст. строительного, предоставлено право окончательного утверждения построек, производящихся на счет градских сумм. Эта

мера, кроме сбережения издержек, увеличивающихся по причине несвоевременности построек, повлечет сбережение издержек на наем помещений, для временной замены пришедших в ветхость и поврежденных зданий.

На основании 375 ст. II т. Общих губернск[ких] учреждений начальники губерний обязаны обращать внимание, чтобы в городах не были дозволяемы постройки без утверждения планов высшим начальством. Как для руководства при постройках в городах изданы высочайше утвержденные чертежи фасадов частных зданий, то в видах облегчения даже самих желающих производить постройки полезно было бы предоставить губернским строительным и дорожным комиссиям утверждать непосредственно с разрешения начальника губернии все частные планы и фасады на постройки, согласные с высочайше утвержденными образцовыми чертежами, и разрешать производство самых построек по этим планам с обязательством начальника губернии представлять Министерству внутренних дел на основании 266 ст. Уст. строительного ежегодно ведомости о таковых постройках.

[12)][34] В случае построек на счет городских сумм начальники губерний на основании 386 ст. II т. Общих губернских учреждений и 127 ст. XII т. Уст. строительного разрешают такие, на которые расход исчислен не свыше 300 руб. сер.; постройки же на сумму свыше 300 руб. сер. производятся с разрешения Министерства внутренних дел. Все вообще расходы из городских сумм приводятся в исполнение не прежде как по внесении оных в подлежащие городские росписи, составляемые по правилам особой инструкции, изданной Министерством внутренних дел 3 октября 1849 года. На основании § 39 означенной инструкции росписи тех городов, в которых ежегодное количество дохода составляет 30 000 руб. сер. и более, утверждаются Министерством внутренних дел. Таким образом, начальник губернии имеет право разрешать немедленно только такие постройки, на которые расход не превышает 300 руб. сер., и притом по тем городам, росписи которых утверждаются окончательно губернским начальством.

Правила эти в случаях повреждений городских зданий от времени, от бурь, пожаров и наводнений делаются крайне стеснительными, если принять в соображение, что по истечении иногда весьма короткого времени повредившиеся здания могут доходить до разрушения и исправления таких повреждений, стоившие в начале сравнительно ничтожной суммы, с течением времени делаются уже гораздо дороже. Затем, обращаясь к порядку производства расходов по строительным работам на такие суммы, которые на основании 127 ст. Уст. строительного не могут быть приводимы в исполнение без разрешения министерства, в тех случаях, когда разрешение это получается в конце года, на который роспись составлена, или когда не остается достаточного времени не только для производства строительных работ, но даже и для вызова желающих к торгам, а потому необходимо расходы эти вносить в дополнительные росписи будущего года, которые по 55 § инструкции представляются на утверждение в мае или сентябре месяце, — нельзя не встретить затруднения в том, что расходы по строительным работам необходимо должны переноситься из одной росписи в другую; а как дополнительные [росписи][35] по вновь изданным для них формам, тесно связаны, в составлении их, с годовыми, до утверждения которых невозможно бывает приступать к составлению дополнительных росписей, то естественно, что строительные работы должны время от времени накопляться, а расходы, в особенности в отношении исправления поврежденных зданий, увеличиваться, так что сметы, прежде составленные и получившие надлежащее утверждение, не могут уже быть применяемы к таким работам, а требуется составление новых смет. В отвращение излишних расходов, происходящих от одной только переписки и для сокращения самой переписки, необходимо дозволить начальникам губерний разрешать производство строительных работ по утвержденным в установленном порядке техническим проектам и сметам на суммы свыше 300 руб. сер., не ожидая разрешения министерства или утверждения представленных в оное росписей. Затем суммы, раз уже внесенные в росписи на производство строительных работ, в тех случаях, когда по окончании года, на который составлена роспись, суммы эти будут оставаться без употребления единственно по причинам, выше изъясненным, не причисляя к общим остаткам городских доходов, вносить отдельно в кредитные установления, так чтобы по мере надобности в производстве строительных работ они могли быть тотчас употреблены на те предметы, на которые предполагались по первоначальным росписям. При таком порядке городским думам и заменяющим их местам должно быть вменено в обязанность при составлении годовых или дополнительных росписей представлять ведомости о подобных суммах с показанием в оных: какие расходы уже приведены в исполнение, какие подлежат к выполнению в том году, на который роспись составляется, и какие затем суммы должны

быть окончательно причислены к остаткам городских доходов за ненадобностью расходов. В случае же остатка от назначенных сумм, при действительном исполнении предположенных работ, остатки эти обращать в городские капиталы по принадлежности и с накопившимися на них процентами в установленном на то порядке. (Предположения эти изложены уже в представлении казанского губернского начальства г. Министру внутренних дел от 27 июня 1856 года за № 1240).

[13)][36] Отсюда, хотя и не в порядке изложения, но по совершенной однородности предмета, можно перейти и к следующему: на основании 387 ст. II т. Общих губернских учреждений, 95 и 105 ст. IV т. Уст. о земских повинностях (по XV прод[олжению] част[и] 2-й) расходы на постройки и починки зданий или искусственных сооружений на грунтовых почтовых, торговых и военных дорогах на счет сумм земских сборов приводятся в исполнение не иначе, как по внесении этих расходов в сметы и раскладки земских повинностей и по утверждении этих смет и раскладок в установленном порядке.

Применяя к сооружениям на счет сумм земских сборов, все вышеизложенное в отношении сооружений на счет городских доходов, нельзя не прийти к тому заключению, что разрешение исправления, по действительной в том потребности, построений, в особенности исправления мостов на почтовых трактах, повреждаемых или даже разрушаемых напором льда и весенним разлитием вод, прежде утверждения смет о земских повинностях, действующих в трехлетний период, послужило бы прямым предупреждением увеличения расходов, происходящих при разрушении построений от времени. При этом нельзя не заметить, что даже расчеты подрядчиков на залоги и ожидания значительно увеличивают расходы, которые при своевременном разрешении построек могли бы уменьшить цифру против исчислений [составляемых по правилам урочного положения][37], составляемых по правилам урочного положения; поэтому, во избежание видимых излишних расходов на счет сумм земского сбора, полезно было бы допустить приведение в исполнение проектов на разные исправления зданий и сооружений прежде утверждения смет о земских повинностях. С этою целью необходимо открыть комитетам земских повинностей, состоящим под председательством начальников губерний, кредит в казенных палатах по всем проектам в установленном порядке, утвержденным, не ожидая утверждения смет земских повинностей, а в случаях экстренных и прежде утверждения технических смет, с тем, чтобы комитеты отчетность в израсходованных суммах представляли при сметах земских повинностей, внося эти суммы в сметы особою статьею к сбору по раскладке. Независимо от сего назначать в распоряжение начальника губернии, по крайней мере, в [тысячу][38] [3 000][39] рублей серебром в год на такие случаи, когда в свое время исправление, например, во сто рублей, заменит, спустя время, издержку в десять раз более. И в этих деньгах также может быть представляем отчет при тех же сметах.

Разрешить заимообразное пособие от Государственного казначейства. Цифра для ограничения в том случае начальника губернии может простираться до 3 т[ысяч] р[уб]. сер. во все трехлетие. От разрешения такого рода расхода может быть значительный выигрыш во времени и соблюдение интереса земства, особенно если дело коснется до исправления каких-либо повреждений.

На основ[ании] ст. 142 того же устава в случае недостатка суммы, потребной на исполнение назначенной по смете статьи, губернатор, по постановлению Особого о земских повинностях присутствия, может употребить на это остаток от другой статьи, но тогда лишь, когда он не превышает 600 р[уб]. и они обе принадлежат к повинностям одного рода. В этом случае было бы полезно означенную цифру 600 р[уб]. увеличить и разрешить в неожиданных случаях [в неожиданных случаях][40] при недостатке #[41] или неимении остатка от повинности однородной употреблять остатки даже от другой статьи и доносить к сведению Министерства финансов и внутренних дел[42].

На основании 125 ст. окончательное утверждение договора на подряд по земским повинностям принадлежит начальнику губернии, по совещании с производящим торг присутствием, если сумма подряда не превышает 7 500 р[уб]., чтобы дать [более][43] возможность к более быстрому исполнению подряда, полезно было бы цифру эту увеличить. Это последнее возвышение цифры можно отнести к постройкам казенным.

На основ[ании] 88 [ст.] (XII т. Св. з., Устава строит[ельного]) сметы на исправления, превышающие сумму 150 руб., а равно на капитальные перестройки, представляются строительными комиссиями в Главное управление путей сообщения и публичных зданий. Цифра эта 150 р[уб]., особенно для капитальных перестроек, так незначительна, что необходимо требует

увеличения по крайней мере до 1 000 р[уб]. сер., равно как и сумма, назначаемая по 114 ст. уст. в распоряжение начальника губернии на строительные мелкие поправки.

Один из главных предметов, на который нужно обратить особенное внимание и где требуются необходимо некоторые изменения, составляют [производимые][44] по смете земских повинностей расходы. На основ[ании] 17 ст. Уст. о земск[их] пов[инностях] сметы земских повинностей составляются каждый раз на одно трехлетие, а на основ[ании] 95 ст. суммы земского сбора расходуются лишь на те предметы повинностей, которые определены в утвержденных сметах и общей росписи. Но при этом весьма нередко может случиться, что в течение трехлетия [может][45] встретиться такая [рода][46] статья расхода, которая не вошла по каким-либо причинам в общую смету, а между тем требует непременного и [скорого][47] исполнения [для][48]. В таком случае полезно было бы разрешить начальнику губернии, по обсуждении этого предмета в Комитете о земских повинностях, произвести потребный на удовлетворение этой статьи расход из остатков земского сбора и довести немедленно об этом до сведения министров финансов и внутренних дел, или впредь до составления и утверждения новой сметы на будущее трехлетие.

[14)][49] На основании 396 ст. II т. Общих губернских учреждений важнейший предмет обязанности начальника губернии составляет благоустройство внутреннего управления в городах и селениях и меры для умножения общественного в оных богатства. С этой, вероятно, целью, на основании 2528 ст. Уст. торгового Св. зак., т. XI, на обязанность начальников губерний возлагается учреждение и порядок выдачи билетов на занятие во время ярмарок лавок, балаганов, погребков и прочих торговых помещений. Порядок этот, применимый в отношении к значительным ярмаркам, бывающим в губернских городах, не может иметь места в отношении незначительных ярмарок, бывающих в уездных городах, как, например, и в Казанской губернии. В этом последнем случае для отвращения бесполезной переписки и в видах облегчения городским начальствам способов получения доходов в пользу городов с торговых помещений очень можно предоставить раздачу билетов на занятия во время ярмарок лавок, балаганов и прочих торговых помещений по ближайшему усмотрению градских дум и заменяющих их мест с тем, чтобы таксы сборов за эти билеты были утверждены заблаговременно губернским начальством.

[15)][50] На основании 407 ст. II т. Общих губернских учреждений и 10 ст. XII т. Уст. о город[ском] хозяйстве введение новых сборов, признаваемых полезными и необходимыми для усиления городских доходов, допускается не иначе, как с разрешения Министерства внутренних дел.

В видах сокращения переписки и вместе с тем своевременного представления городам способов к изысканию средств для покрытия необходимых расходов в тех случаях, когда доходы городов представляются недостаточными, можно бы предоставить начальникам губерний право разрешать введение по городам таких необременительных для плательщиков новых сборов, какие уже существуют по другим городам губерний с утверждения Министерства внутренних дел.

[16)][51] На основании 42 ст. XII т. Уст. о город[ском] хозяйстве и 405 ст. II т. Общих губернских учреждений городские выгонные земли в участках, пространство которых превышает 15 десятинную пропорцию, отдаются во временное и потомственное пользование не иначе, как с разрешения Министерства внутренних дел; причем должны быть представляемы планы и описания земель, проекты условий и приговоры о согласии обществ на отдачу городских земель. Так как составление означенных документов всегда или нередко может быть соединено с затруднением и значительными издержками, то при этом встречается как неизбежное последствие или превышение со стороны губернских начальств власти их, в тех случаях, когда они, стараясь об увеличении городских доходов, разрешают раздачу городских земель без представления министерству, или же в ущерб городских доходов при неотдаче земель в содержание, впредь до составления планов и описаний. В предупреждение сего и в видах содействия к увеличению городских доходов, а с тем вместе к предоставлению городам легчайших способов в раздаче городских земель не бесполезно было бы предоставить начальникам губерний право непосредственного утверждения оброчных статей в тех случаях, когда предлагаемый оброк увеличивается или равен прежде платимому, или даже и тогда, когда уменьшается по причинам, достаточно доказанным и основанным на собранных сведениях.

IV. По участию в делах Казенного управления.

[17)][52] На основании 1243 ст. т. II (Учрежд[ений] Палат[ы] государств[енных] имущ[еств])

все оброчные статьи мирские утверждаются начальником губернии во всех случаях, в означенной статье поименованных, [на сумму до 6 т[ысяч] руб. сер. не][53] донося Министру государственных имуществ, казенные же статьи все представляются министру по утверждении начальником губернии. Впоследствии по VI продол[жению] в приме[чании] к 1243 ст. отменено рассмотрение начальником губернии случаев об отдаче крестьянам неудобных земель для расчистки и об учреждении новых оброчных статей.

Говоря о порядке, указанном этими статьями, нельзя не сказать откровенно, что сей самый порядок ни к чему другому не ведет, как только чисто к излишней переписке, к обременению начальников губерний и к вовлечению их как бы в ответственность в предположении неправильной отдачи оброчных статей, тогда как, в сущности, этой неправильности быть не может, ибо оброчные статьи отдаются гласно, после известной формальности в отношении вызовов к торгам, и оброчная плата определяется качеством самой статьи и высшею ценою, на торгах предложенною, окончательное же утверждение, требуемое от начальника губернии, еще менее того основательно, так как при возвышении оброка нет причины не утверждать, а при понижении — нет возможности делать каждый раз поверку на месте, точно ли уменьшение, например, от девяти рублей десятого произошло вследствие повреждения мельничной плотины, постройки в близком расстоянии другой мельницы, подпруды, или подтопа, замытии части лугов песком, в уменьшении пространства статьи от изменения течения реки или речки и т. д. Удостоверения во всем этом могли бы быть допущены разве в одном только случае, именно в случае доноса на фальшивость местных сведений. Таким образом, настоящий порядок отдачи всех вообще оброчных статей, и в особенности мирских, кажется, вполне должен быть изменен и весьма бы достаточно установить следующее. Освободить палату от обязанности ожидать утверждения отдачи оброчной статьи начальником губернии, а начальника губернии от обязанности [часто][54] бессознательно изъявлять согласие на постановление палаты, и *вследствие сего*: *а) если оброчная статья находилась уже в содержании, то торги на отдачу такой статьи производить в местных окружных управлениях, публикуя об этих торгах тем же порядком, какой установлен вообще для вызовов к торгам по подрядам и другим обязательствам с казною в 41 ст. высочайше утвержденного в 28 день января 1852 г. проекта изменений [в] существующих узаконениях и правилах относительно порядка делопроизводства по гражданскому управлению. Затем по окончании торгов, если оброчная сумма будет выше прежде платимой хотя на 5 %, то утверждение таких торгов и заключение со съемщиками контрактов предоставить прямо окружному управлению; если оброчная сумма будет возвышена менее, нежели на 5 %, или же будет равна прежде платимому оброку, то утверждение таких статей предоставить Палате государственных имуществ, и, наконец, если оброчная сумма будет ниже прежде платимого оброка на 10 %, то утверждение таких статей на основании удостоверений Палаты государственных имуществ о причинах понижения предоставить уже начальникам губерний. Этот порядок может быть одинаков как для мирских, так и для казенных оброчных статей; б) по тем статьям исключительно казенным, которые еще не отдавались в оброчные содержание, может быть соблюдаем такой порядок: если ценность земли (по 10-летней сложности доходов) не превышает 3 000 руб. сер., то отдачу этой земли в оброчное содержание под хлебопашество или сенокошение на срок не более 12 лет может утверждать Палата государственных имуществ на основании торгов; если же срок содержания будет долее 12 лет то по определениям палаты, утверждаемым начальником губернии. Если ценность земли (тоже по 10-летней сложности доходов) будет превышать 3 000 руб. сер., но не будет свыше 7 500[55] руб. сер., и срок содержания не будет простираться долее 12 лет, то отдачу такой земли производить с разрешения начальника губернии. Затем на отдачу земель, которых ценность превышает 7 500 руб. сер., испрашивать разрешения Министра государственных имуществ. При введении такого порядка, в особенности же при производстве торгов на мирские статьи в местных окружных управлениях, можно ожидать, что на торги будет являться большее число желающих, так как местные жители, не имеющие часто возможности отправляться на торги, производящиеся в губернском городе, отстоящем иногда от места постоянного их жительства на несколько сот верст, получат полную возможность быть на торгах, производящихся в том городе, в уезде которого они имеют постоянное место жительства, тогда явится и большее соревнование, а при большем соревновании, само собою разумеется, и оброчные суммы могут возвышаться.*

[18)][56] На основании 1 дополнения 389 ст. Св[ода] уст[авов] счетных (по IV продолж[ению])

недоимки и взыскания, безнадежные к поступлению по установленным городским сборам, до 10 руб., а по прочим статьям городских доходов до 50 руб. сер. с каждого лица, слагаются губернским правлением[57].

На основании 2 дополнения к означенной статье начеты и взыскания, наложенные по ревизии счетов по городским сборам, слагаются губернскими правлениями до 50 руб. сер.

На основании III дополнения той же статьи недоимки и взыскания, поступившие уже в городской доход, но неисключенные и вообще неправильно числящиеся, слагаются губернскими правлениями до 300 руб. серебром.

Исполняя эти статьи в отношении городов, росписи которых на основании инструкции, изданной Министерством внутренних дел, окончательно утверждаются губернским правлением, казанское губернское начальство встретило недоразумение в применении этих правил к таким городам, росписи которых подлежат окончательному утверждению Министерства внутренних дел, так как в 39 § изданной министерством инструкции сказано, что сложение недоборов и недоимок по таким городам зависит от Министерства внутренних дел. Недоразумение это представлено на разрешение министерству 23 ноября 1856 г. за № 6993. В видах сокращения делопроизводства и облегчения как губернских начальств, так и самого министерства, правило, изложенное в 39 § инструкции, следовало бы изменить, предоставив губернскому правлению, с утверждения начальника губернии, слагать со счетов недоборы и недоимки, безнадежные к поступлению или неправильно числящиеся, на суммы, означенные в 1-м, 2 и 3 дополнениях 389 ст. Св. уставов счетных (по IV продолж[ению]) и по тем городам, росписи которых утверждаются Министерством внутренних дел.

V.) По участию в делах общественного призрения.

[19)][58] На основании 701 ст. XIII т. прошения о приеме в сиротский дом сирот обоего пола из детей чиновников и канцелярских служителей должны быть обращаемы к начальнику губернии. Так как начальник губернии есть председатель приказа, то в видах сокращения переписки постановить правилом, чтобы прошения подобного рода поступали прямо в приказ, по журналам которого, подписываемым начальником губернии, сироты обоего пола из детей чиновников и канцелярских служителей могут быть определяемы в сиротские дома. Вообще в видах сокращения переписки необходимо устранить адресование бумаг по домам приказов общественного призрения на имя начальников губерний; с тем вместе устранится и ведение по канцеляриям начальников губерний особых регистров, по которым ныне передаются бумаги в приказы; то же должно сказать и в отношении порядка переписки начальников губерний по делам губернских строительных и дорожных комиссий, в которых они председательствуют.

В отношении производства исправлений и построек на счет сумм приказов общественного призрения полезно было бы применить те же самые правила, которые выше изложены в отношении построек на счет сумм городских доходов, с тем, чтобы приказам общественного призрения, на основании 648 ст. Уст. обществен[ного] призрен[ия] (по XVI прод[олжению]), предоставлено было право разрешать, с утверждения начальника губернии, расходы по строительным работам, ни терпящим ни малейшего отлагательства, на сумму до 500 руб. сер. по утвержденным в установленном порядке техническим проектам и сметам, до утверждения смет доходов и расходов приказов.

[V) По общеполицейскому управлению][59].

В заключение всего вышесказанного считаю необходимым обратить внимание на отставных праздношатающихся чиновников, сочинителей просьб, ябедников, мелочных воров и лиц, получивших назначение на службу в сибирские губернии, но растративших выданные им от казны прогоны, не достигнув до места назначения. #[60]

1) О праздношатающихся отставных чинах. В каждом городе в большем или меньшем числе находятся отставные праздношатающиеся чиновники, являющиеся [нередко][61] с просительными письмами, из которых многие известны пьянством и буйством. Для таких лиц, хотя и назначено в ст. 1634 т. XV наказание, заключающееся в помещении их в смирительном доме или в содержании при полиции не долее одного года, и притом с соблюдением различных установленных в законе обрядов и правил; однако мера эта весьма редко достигает цели, и едва ли найдется из 10 подобных лиц одно, на исправление которого можно было бы рассчитывать. [Поэтому][62] полезно было бы разрешить начальникам губерний, по исполнении назначенного в ст. 1634 наказания, подобного рода лиц выселять на жительство в более отдаленные губернии.

2) О ябедниках и сочинителях просьб. Совершенно одинаковое наказание полагается 1634 ст. XV т. Св. з. для чиновников, изобличенных в подаче ябеднических прошений. Но если принять во внимание то зло, которое приносит этот класс, и особенно сочинители просьб, тогда должно сознаться, что для них требуется более строгое наказание и взыскание. Всего более действуют сочинители [ябед][63] просьб на простой класс народа. Пользуясь неведением наших поселян, они из видов корысти подстрекают их к подаче разных нелепых просьб, не имеющих по большей части никакого основания и тем вовлекающих их в значительные денежные расходы, заставляют совершенно напрасно проживать в городах, оставлять обыкновенные сельские занятия и по большей части доводят крестьянина до того, что он, истративши деньги, возвращается домой, не получивши, конечно, удовлетворения по своему неосновательному ходатайству. Начальственные места и лица от подачи таких неосновательных просьб вовлекаются часто в многосложную, но бесполезную переписку, и сочинители этих просьб почти [всегда][64] остаются без наказания, потому что они [пишут сочине][65] пишут всегда наедине, просители их [скрывают][66] не выдают, да и сами они скрывают себя, не делая рукоприкладства или и делая, но по большей части фальшиво, так что в случае назначения [по сему предмету][67] следствия почти ничего не может быть по оному открыто.

Чтобы искоренить такое зло[68], избавить неопытных от вовлечения в напрасные издержки и освободить начальство от обременительной обязанности входить в рассмотрение неосновательных просьб и жалоб #[69], полезно было бы учреждение в городах особых просительских контор, под наблюдением в губернских городах губернских стряпчих, а в уездных — уездных стряпчих, и с допущением к занятию в этих конторах свободных [опытных][70] чиновников, известных начальству с одобрительной стороны, дозволить им в вознаграждение трудов получать с просителей известную плату с листа [или страницы][71], не относя сюда дел тяжебных, исковых, или вотчинных, которые могут быть производимы самими истцами или поверенным по законным доверенностям. К управлению подобную конторою может быть допущено лицо с одобрения губернского прокурора и полицеймейстера с[о] званием «управляющего просительскою конторою», с особым ему помощником, а избрание писцов предоставить уже им, по мере надобности. Здесь дозволить только сочинение и переписку просьб (с ответственностью за правильность и законность их) от тех лиц и просителей, особенно из крестьян, которые будут иметь в том необходимость. Затем, обращаясь снова к сочинителям просьб, в настоящее время казалось бы необходимым издать особое постановление, которое бы давало более верные средства начальникам губерний преследовать этих людей и в то же время предоставляло средства сим последним к их существованию. Если лица эти будут оставляемы в том же положении, в каком они теперь находятся, то, естественно, существование их не может быть основано на более честных, или добросовестных, условиях. В этом соображении неизбежно было бы людей подобного рода и вообще всех, которые попускают себя на один только промысел, воспрещаемый законом, удалять в сибирские губернии, но не просто на житье, а для водворения там на участках земли, предоставив это право начальникам губерний, без особенной формальности, с объяснением только причин, которые были поводом к этой мере, о чем и доносить каждый раз министерству; а удалявшимся таким образом лицам предоставить право возвращаться на родину, если они успеют составить чистыми трудами состояние для безбедного существования и если тамошнее местное начальство засвидетельствует об их хорошем поведении. Установление в этом смысле может быть весьма полезно, ибо оно, как более решительное и существенное, заставит многих заботиться о самосохранении и стать быть более полезными членами общества.

3) О мирских ворах из мещан. Отсюда можно сделать переход к другого рода неблагонамеренным лицам. Это мещане, занимающиеся мелочным воровством, которых в каждом городе находится большое количество. Полиция, преследуя этих воров, не имеет права подвергать их телесному наказанию; а по суду и следствию они [весьма нередко][72] почти всегда #[73] избегают заслуженного вполне наказания и чрез это получают возможность продолжать воровство, составляя для себя из этого как бы ремесло или промысел. Для обуздания таких лиц, по большей части уже известных полиции и [уличают][74] [...][75] в мелочном воровстве, полезно было бы разрешить полицейским властям употреблять над ними исправительные телесные наказания с разрешения и утверждения начальников губерний. А для оправления меры наказания необходимо завести особую книгу. #[76]

4) О чиновниках, потративших прогоны. Наконец, нередко случается, что многие из чиновников, определенных на службу в сибирские губернии, не достигнув места назначения,

исстрачивают полученные ими от казны прогоны и пособие и, таким образом, не имея у себя более никаких средств к продолжению пути #[77], по необходимости заявляют об этом местному начальству Х[78], остаются в том губернском городе, до которого достигли. Лица подобного рода ставят по этому случаю местное губернское начальство в крайне затруднительное положение, которое не имеет возможности ни взыскать с них истраченные прогоны и пособие, ни отправить их к месту назначения, ни дать им возможности к существованию. Для устранения и предупреждения таких затруднений казалось бы необходимым дать на этот случай особенные положительные правила, которые могли бы заставить отправляющихся на службу в сибирские губернии [лиц][79] чиновников быть осторожнее и осмотрительнее, а губернские начальства [могли бы][80] избавить от встречаемых по этому случаю затруднений.

По делам об арестантах. Принимая во внимание, что арестанты содержатся под стражею нередко целые годы, а между тем ответственность за скорейшее окончание об них дел более или менее падает на начальников губерний, которым не предоставлено для этого иной власти, кроме побуждений к скорейшему решению дел [...][81].

Дела об арестантах обыкновенно рассматриваются не иначе, как по совокупности преступлений. Хотя здесь цель закона, очевидно, заключается в том, чтобы совершивший преступление получил [наказание за преступление получил][82] наказание в высшей мере; однако тем не менее и за то одно преступление, за которое он [содержится][83] под стражей, ему закон [по большей части][84] определяет также лишение всех прав состояния и публичное наказание; следовательно, при наказании за одно преступление может быть только уменьшено число ударов, а за несколько — увеличено; но последствия в личном отношении к лишению всех прав преступника почти одни и те же. Бывает часто, что дела о подобных преступниках, при новом, даже не преступлении, а проступке, или при обнаружении прежних возвращаются для совокупного рассмотрения не только из суда 2 степени, но даже из Правит[ельствующего] Сената. В подобных случаях дела производятся по нескольку лет, и по ним собирается значительное число арестантов, увеличивающих общее число заключенных в тюрьмах. В сих видах мне казалось бы возможным предоставить начальникам губерний право им самим разрешать судебные местам приступать к решению дел по явным и доказанным преступлениям, не производя исследований по другим местам и не собирая дел из [других][85] разных мест, а иногда и из разных губерний, или, по крайней мере, испрашивать на то разрешение от министерства #[86]. Изъятие такого рода из общего закона в подобных случаях, без сомнения, значительно уменьшило бы число собравшихся в тюрьмах вообще по империи и облегчило бы казну в расходах по содержанию арестантов.

НА РТ, ф. 1, оп. 2, д. 1205, л. 4-48 об. Рукопись.

ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Дописано черными чернилами.
2. Зачеркнуто.
3. Дописано карандашом поверх строки.
4. Дописано чернилами поверх строки и зачеркнуто.
5. Дописано карандашом поверх строки.
6. Зачеркнуто.
7. Дописано чернилами поверх строки.
8. Дописано чернилами поверх строки.
9. Дописано карандашом поверх строки.
10. Дописано карандашом над строкой и зачеркнуто.
11. Неразборчиво.
12. Дописано поверх строки.
13. Зачеркнуто.
14. Дописано карандашом.
15. Дописано карандашом.
16. Зачеркнуто.
17. Дописано карандашом.
18. Зачеркнуто.
19. Зачеркнуто.
20. Дописано поверх строки.
21. Зачеркнуто.
22. Зачеркнуто.
23. Дописано поверх строки.
24. Напротив этого абзаца на полях вертикальная черта и вопросительный знак.
25. Дописано карандашом.
26. Зачеркнуто.
27. Дописано поверх строки.

28. Зачеркнуто.
29. Зачеркнуто.
30. Дописано поверх строки. Напротив этого абзаца на полях вопросительный знак.
31. Дописано поверх строки.
32. Напротив этого абзаца на полях знак: «NB».
33. Дописано карандашом.
34. Дописано карандашом.
35. Дописано поверх стертого слова.
36. Дописано карандашом.
37. Дописано поверх строки.
38. Зачеркнуто.
39. Дописано поверх строки. Напротив на полях вопросительный знак.
40. Дописано поверх строки.
41. Напротив на полях: «# или неимении».
42. Напротив абзаца на полях обведенный знак «#».
43. Зачеркнуто.
44. Дописано поверх строки.
45. Зачеркнуто.
46. Зачеркнуто.
47. Дописано над строкой.
48. Зачеркнуто.
49. Дописано карандашом.
50. Дописано карандашом.
51. Дописано карандашом.
52. Дописано карандашом.
53. Взято в квадратные скобки редактором записки.
54. Зачеркнуто.
55. Цифра 7 написана поверх цифры 3.
56. Дописано карандашом.
57. Напротив абзаца на полях карандашом: «11)».
58. Дописано карандашом.
59. Дописано карандашом на полях.
60. Напротив на полях: «# что в Казани, городе, лежащем на пути в сибирские губернии, случается не редко».
61. Дописано поверх зачеркнутого слова.
62. Слово дописано поверх зачеркнутого словосочетания.
63. Зачеркнуто.
64. Зачеркнуто.
65. Зачеркнуто.
66. Зачеркнуто.
67. Зачеркнуто.
68. Напротив на полях карандашом: «Предполагаемая мера».
69. Напротив на полях: «#особливо подданных во время рекрутс[ких] наборов».
70. Дописано поверх строки.
71. Зачеркнуто. Напротив строки на полях стоит вопросительный знак.
72. Зачеркнуто.
73. Напротив на полях: «# при недостатке ясных улик».
74. Зачеркнуто.
75. Неразборчиво.
76. Напротив на полях: «# в которой записывались бы сделанные этими людьми кражи и [...]».
77. Напротив на полях: «# и даже к своему существованию».
78. Напротив на полях чернилами: «Х что выданные им деньги у них украдены или ими самими потеряны и после этого».
79. Зачеркнуто.
80. Зачеркнуто.
81. Далее неразборчиво.
82. Зачеркнуто.
83. Дописано над строкой над зачеркнутым неразборчивым словом.
84. Дописано над строкой.
85. Зачеркнуто.
86. Напротив на полях: «# разрешение этого тем более необходимо, что весьма часто [...]».

Иллюстрация на с. 231: И. А. Боратынский. Татарская энциклопедия. – Казань, 2002. – Т. 1. – С. 451.

Публикацию подготовила
Светлана Фролова,
кандидат исторических наук