

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
НАУЧНЫЙ СОВЕТ ПО ИСТОРИЧЕСКОЙ ДЕМОГРАФИИ  
И ИСТОРИЧЕСКОЙ ГЕОГРАФИИ

ИНСТИТУТ РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Пензенский государственный университет  
архитектуры и строительства»  
(ПГУАС)

**С.Д. Морозов**

## **ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА РОССИИ: ОТ АЛЕКСАНДРА I ДО НИКОЛАЯ II**

Утверждено к печати Институтом Российской истории РАН

Москва  
ИРИ РАН

2014

Пенза  
ПГУАС

УДК 94(470):316.3  
ББК 63.3(2)527+60.7  
М80

Ответственный

редактор: руководитель Центра изучения истории территории и населения России Института Российской истории РАН, доктор исторических наук, профессор В.Б. Жиромская

Рецензенты: проректор по научной работе Марийского государственного университета, доктор исторических наук, профессор С.В. Стариков;  
заведующий кафедрой Отечественной истории и археологии Самарского государственного педагогического университета, доктор исторических наук, профессор А.И. Репинецкий

**Морозов С.Д.**

М80 Политическая элита России: От Александра I до Николая II: моногр. / С.Д. Морозов. – М.: Институт Российской истории РАН; Пенза: ПГУАС, 2014. – 188 с.  
**ISBN 978-5-9282-1169-1**

Впервые комплексно исследуется социально-политическая история России XIX – начала XX вв. Рассматриваются процессы формирования политической элиты, высших, центральных и местных органов власти.

Монография подготовлена на кафедре «История и философия» и предназначена для научных работников, преподавателей и студентов, обучающихся по направлениям 07.03.01, 07.04.01 «Архитектура», 38.03.01 «Экономика», 38.03.02, 38.04.02 «Менеджмент», а также для всех интересующихся историей России.

**ISBN 978-5-9282-1169-1**

© Институт Российской истории РАН, 2014  
© Пензенский государственный университет архитектуры и строительства, 2014  
© Морозов С.Д., 2014

## ВВЕДЕНИЕ

Государство порождено экономическим строем общества на той его стадии, когда появились частная собственность и деление общества на классы. Занимающее особое место в надстройке над экономическим строем общества, государство влияет на другие надстроечные явления, способствует развитию общественных форм сознания – правовых, религиозных, литературных, философских и др.

Представляя собой организованную силу господствующего класса, государство осуществляет свою власть с помощью особо подобранных лиц, для которых политическое управление другими людьми стало профессией. Подбор и деятельность этих лиц соответствуют воле и интересам господствующего класса.

Государство осуществляет свою власть с помощью механизма – государственного аппарата, который состоит из ряда элементов. Наиболее ранним из этих элементов государственного аппарата были армия и полиция – социальные отряды вооруженных людей организованных таким образом, чтобы они более совершенно выполняли волю господствующего класса.

Обязательным элементом государственного механизма является идеология господствующего класса, которая воздействует на массы в выгодном для него направлении. Церковь была наиболее ранним придатком государственного механизма; впоследствии наряду с ней идеологическое воздействие на массы осуществляли школы, средства массовой информации, партии и общественные организации.

Государство имеет свои задачи и функции, определяющие направление его деятельности в целом, а также его органов и учреждений в отдельности. Из самой формулировки государства как диктатуры какого-либо класса вытекает наличие у государства внутренней – карательной функции. Другой основной функцией государства является его внешняя функция. Наряду с этими основными функциями государство выполняло задачи вспомогательного характера – финансовые, хозяйственные и религиозно-воспитательные. Всем элементам механизма государства соответствуют появившиеся на определенной стадии его развития государственные учреждения (полицейские, административные, военные, судебные и т.д.). Государственный аппарат представляет собой совокупность тесно связанных друг с другом основных элементов государственного механизма и соответствующих им государственных учреждений, действующих в одном направлении в интересах правящего класса.

Каждое государственное учреждение имеет свои задачи, осуществление которых обеспечивает выполнение основных и вспомогательных функций государства. В состав государственных учреждений входит штат гражданских или военных должностных лиц (чиновников). Каждое учреждение имеет свои средства (бюджет) и определенное делопро-

изводство, осуществляемое канцелярией или отдельными специальными лицами, приставленными «для письмоводства». Таким образом, в эксплуататорском государстве государственное учреждение есть совокупность должностных лиц (чиновников), выполнявших с помощью денежных средств и делопроизводства определенные задачи в интересах господствующего класса.

Государственные учреждения возникли позднее самого государства. На более ранних стадиях развития государства в России (Древнерусское государство и Русские земли в период феодальной раздробленности) его функции чаще всего осуществляли отдельные должностные лица, выполнявшие свои задачи без специального штата (или с очень ограниченным штатом) чиновников и без делопроизводства. Это вполне соответствовало несложным задачам раннего классового государства. С течением времени, по мере роста классовых противоречий и населения, карательная деятельность государства усиливается.

В России государственные учреждения и их система (государственный аппарат) появились в конце XV – середине XVI в., одновременно зародились черты бюрократизма (подчинение друг другу учреждений и должностных лиц – чиновников, бюрократический централизм, «бумажное» делопроизводство и т.п.). Все эти черты бюрократического государственного аппарата получили дальнейшее развитие в последующие века.

Государственный аппарат осуществляет свои функции в различных формах. Воля правящего класса выражается в законах, которые являются результатом законодательной деятельности государства и его соответствующих органов. Распорядительно-исполнительная деятельность государства – управление, осуществляемое в интересах господствующего класса, – направлена на то, чтобы заставить выполнять законы. Охрану интересов господствующего класса от посягательств нарушителей осуществляет классовое правосудие – судебная деятельность, в процессе которой доказывается нарушение закона и выносится наказание.

В этих формах может быть выражена любая из функций государства, эти формы являются основными задачами (функциями) государственных учреждений. Из всех форм выражения функций государства управление является наиболее старой и наиболее развитой формой, так как законодательство и правосудие, особенно на ранних ступенях развития государства, ограничены узкими пределами и лишь в результате усложнения задач государства начинают постепенно расширяться, оставляя за управлением главенствующее место. Управление находится в тесной связи с другими формами выражения функции государства. К сфере управления относится предшествующая законодательству подготовительная деятельность (например, в министерствах в XIX – начале XX в.). Управление содействует суду в отправлении его функций, обеспечивает через полицию, жандармерию и тюрьмы исполнение судебных решений.

В государстве с глубокими классовыми противоречиями и сложным аппаратом управления это проявляется в нескольких разновидностях. Одной из ранних и распространенных видов управления является административная, распорядительная функция государственных учреждений и соответствующая ей деятельность. Конкретную и развернутую характеристику сущности этой распорядительной деятельности в XIX в. давал «Свод законов Российской империи»: «Власть каждого управления вообще состоит: 1) в определении к должностям, коих замещение ему предоставлено; 2) в надзоре за подчиненными местами и лицами; 3) в решении дел и в принятии мер к исполнению законов; 4) в представлении высшему начальству.»

Иногда от администрации отделялся и становился самостоятельным надзор, основное значение которого заключалось в обеспечении исполнения законов.

Надзор мог быть односторонне ведомственным, как например финансовый контроль в России еще с XVII в.

Разновидностью управления является полицейская функция и соответствующая ей деятельность. Основная задача полиции заключается в исполнительной деятельности, направленной на осуществление безопасности и порядка в классовом обществе, предупреждение и пресечение нарушений права классового государства.

К администрации и полиции очень близка цензура—«официальная критика», она появилась сравнительно поздно (со времени начала письменности) и получила значение особенно с развитием книгопечатания, газет, массовой литературы.

Специфической формой управления является финансовая деятельность государственных учреждений – распорядительно-исполнительная деятельность, выражающаяся в сборе необходимых налогов для осуществления государственных задач, в хранении собранных средств и выдаче их государственным учреждениям, чиновникам и т.п. Более поздней разновидностью финансовой деятельности является кредитная деятельность – выдача денежных средств займа под проценты.

Военная деятельность охватывает собой распорядительно-исполнительные функции: комплектование, размещение, снабжение, боевая подготовка армии в мирное время и осуществление военных действий во время войны.

Хозяйственная деятельность аппарата государства представляла собой распорядительно-исполнительную деятельность направленную: на создание наиболее благоприятных условий для правящих классов в области экономики; на проведение некоторых общегосударственных мероприятий в интересах государства (создание путей сообщения, постройка казенных зданий, осуществление благоустройства городов и т.п.); на мероприятия полицейско-хозяйственного значения, которые

проводились в целях предупреждения народных волнений во время голода, эпидемий и т.д.

Религиозно-воспитательная или культурно-воспитательная деятельность государства (в классовом обществе они нередко сливались) означала систему мероприятий, направленных: на повышение культурного уровня господствующего класса и подготовку чиновников для государственного аппарата (в России с начала XVIII в.); на подготовку квалифицированных кадров для различных отраслей экономики; на религиозное и идеологическое воздействие на широкие слои населения в духе правящего класса.

Функция внешних сношений является специфической формой деятельности, связанной с другими государствами в целях: поддержки мирных дипломатических и торговых отношений; заключения военных блоков и союзов с одними государствами против других государств.

Близки к функции внешних сношений функции разведки и контрразведки, заключающиеся в сборе секретной информации военного, экономического, политического и иного характера в других странах и обезвреживания агентов разведки иностранных государств.

При всем разнообразии функций государства, все они (кроме законодательства) содержат общий элемент распорядительно-исполнительной деятельности по отдельным отраслям и направлениям, что и делает основание считать их разновидностями управления.

Специфической формой деятельности является судебная деятельность и осуществление правосудия. Она отличается от управления рассмотрением дел в судебном процессе, в создании видимости беспристрастности и справедливости. Эти процессуальные формы маскируют классовый характер суда, придают действиям других элементов государства (администрация, полиция) видимость правомерности и законности. Отделившись от управления, суд всегда находился в той или иной степени зависимости от него.

Государственный аппарат России XIX – начала XX в. развивался в сторону его постепенного усложнения, вызванного возрастанием функций государства. Эти процессы определялись в свою очередь развитием производительных сил и усилением социальной напряженности в обществе.

История политической элиты России подразделяется на несколько основных периодов, соответствующих основным этапам ее развития.

# 1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ЗАКАТ

## 1.1. Кризис феодальной монархии: Александр I и Николай I

Первая половина XIX в. характеризуется кризисом феодально-крепостнической системы, в недрах которой возник капиталистический уклад. Развитию капиталистических производительных сил мешали крепостнические производственные отношения. Это противоречие вызвало усиление эксплуатации широких масс крестьянства, а следовательно, классовой борьбы между основными классами феодального общества – крепостными крестьянами и помещиками-дворянами. Все эти процессы находили отражение в самодержавном дворянско-бюрократическом государстве, которое также начинало переживать все углубляющийся кризис.

С начала XIX в. правительство в интересах правящего класса вынуждено было проводить более соответствующий историческому развитию путь лавирования, обещаний и реформ. Эта политика либерализма имела целью упрочение существующего строя в России.

После вступления на престол в марте 1801 г. Александр I поспешил принять ряд успокоительных мер в области внутренней политики: была зарыта Тайная экспедиция; из ссылки были возвращены многие дворяне, лишённые прав при Павле I; были восстановлены «жалованные грамоты» дворянству и городам.

С целью приспособления политических и правовых учреждений России к новым, развивавшимся в недрах крепостного строя буржуазным отношениям в 1801–1811 гг. были проведены реформы, которые значительно укрепили высший и центральный государственный аппарат, местные правительственные и сословные учреждения были теснее связаны с центром.

У отдельных, наиболее дальновидных чиновников России возникали более последовательные планы преобразований государственного строя России. Характерными в этом отношении являлись планы крупнейшего государственного деятеля России М.М. Сперанского, разночинца по происхождению (сына священника), но благодаря личным способностям занимавшего в начале XIX в. ряд важнейших государственных постов (директора департамента Министерства внутренних дел, статс-секретаря царя, государственного секретаря и т.д.). В октябре 1809 г. по поручению Александра I М.М. Сперанский составил план государственных преобразований – «Введение к уложению государственных законов», в котором предлагал провести ряд важнейших реформ.

Сперанский М.М. вынужден был признать нарастание недовольства населения крепостнической системой и в целях предотвращения революции рекомендовал царю принять конституцию, считая, что она не

ограничит самодержавия. Она должна была только «облечь правление самодержавие всеми, так сказать, высшими формами закона, оставив в сущности его ту же силу и то же пространство самодержавия». Этими внешними межконституционными формами, прикрывавшими самодержавие, по мнению М.М. Сперанского, должны были быть элементарная законность, выборность и ответственность чиновников, новые буржуазные начала организации суда и государственного контроля, разделения властей и т.п.

По проекту М.М. Сперанского политические права получали только два сословия – дворянство и среднее «состояние» (купцы, мещане, государственные крестьяне). Они выбирали «законодательную» Государственную Думу и распорядительные Волостные, Окружные и Губернские Думы, а та же судебные органы. Все законодательные, исполнительные и судебные функции сосредоточились в Государственном Совете – высшем совещательном учреждении при царе. Для третьего сословия – «народа рабочего» (крепостные крестьяне, рабочие, домашние слуги) проект М.М. Сперанского предоставлял лишь некоторые гражданские права при сохранении крепостного строя. Не покушаясь на крепостное право, М.М. Сперанский считал, что оно будет отменено постепенно, путем развития промышленности, торговли и просвещения.

Практически М.М. Сперанскому удалось осуществить лишь некоторые мероприятия своего плана – в январе 1810 г. был учрежден законосовещательный Государственный Совет, в июне 1811 г. утверждено «Общее учреждение министерств»; в 1810–1812 гг. был проведен ряд финансовых мероприятий. Объективно планы М.М. Сперанского были направлены на ограничение самодержавия путем расширения политических прав дворян и буржуазии.

Возникновение планов М.М. Сперанского и их дальнейшая судьба свидетельствовали о разложении и кризисе феодально-крепостнического строя и бессилии царизма в начале XIX в. пойти навстречу новым процессам в жизни страны. Деятельность М. М. Сперанского вызвала недовольство дворян, которые третировали его как выскочку, поповича, «обвиняли в измене». Влиятельный в придворных кругах писатель и историк Н.М. Карамзин подал на имя царя «Записку о древней и новой России», в которой злобно обрушивался на планы М.М. Сперанского. Крах этих планов завершился падением и ссылкой М.М. Сперанского в марте 1812 г. в Нижний Новгород, а затем в Пензу.

Реформы высшего и центрального правительственного аппарата в начале XIX в. лишь на время укрепили феодально-крепостнический строй. Вторая четверть века была ознаменована дальнейшим углублением кризиса. Выражением этого кризиса явилось движение дворянских революционеров-декабристов, во взглядах которых нашли место проекты преобразований государственности России. Эти проекты были направ-

лены на демократизацию политического строя страны, на установление в России федерации и ограниченной монархии (Н.М. Муравьев) и даже республики (П.И. Пестель).

Вдохновителем нового политического курса был Николай I. После подавления восстания декабристов царизм окончательно вступил на путь военно-полицейской диктатуры и военизации государственного аппарата. Изменилось организационное устройство центральных учреждений России – министерств: в них установилась крайняя централизация распорядительной и исполнительной деятельности. Вершину всего здания феодального государства увенчала «Собственная его императорского величества канцелярия», где были сосредоточены важнейшие вопросы управления государством.

К середине XIX в. феодально-крепостнический строй и его государство переживали глубокий кризис. В области государственного аппарата это означало, что основные его звенья (администрация, полиция, суд, цензура и даже армия) уже не справлялись со своими функциями. Рост борьбы крепостного крестьянства, поражение в Крымской войне, финансовый крах царизма привели к кризису всей феодально-крепостнической системы и ее государственного аппарата.

Усложнение управления и суда и расширение к началу XIX в. законодательства вызвали необходимость увеличения числа высших правительственных учреждений, подчиненных непосредственно царю. В марте 1801 г. упраздняется ставший совершенно безжизненным Совет при Высочайшем Дворе. На его место «для рассуждения о делах государственных» был учрежден Непременный Совет, состоявший из 12 представителей высшей титулованной знати. Утвержденный в апреле 1801 г. «Наказ» Непременному Совету определил весьма скромные права этого учреждения, которое «не имеет никакого действия внешнего и силы, кроме силы соображения». Непременный Совет существовал до учреждения Государственного Совета в 1810 г.

Гораздо большее значение в правительственном аппарате имел созданный почти одновременно с Непременным Советом Негласный (неофициальный) Комитет, существовавший с мая 1801 г. по ноябрь 1803 г. Негласный Комитет состоял из «молодых друзей» Александра I: гр. П.А. Строганова, кн. А. Чарторыйского, гр. В.П. Кочубея и Н.Н. Новосильцова. Внешне Негласный Комитет не имел организации государственного учреждения. Члены этого Комитета собирались в личных комнатах царя в Зимнем дворце, неофициальные журналы заседаний вел один из членов – гр. П.А. Строганов.

На заседаниях Комитета обсуждалось большинство правительственных мероприятий начала XIX в., в том числе проекты реформ государственного аппарата (реформы Сената, создание министерств, реформы просвещения и т.д.). Комитет подготовил известный указ «О вольных

хлебопашцах» 1803 г. Укрепление самодержавия и государственного аппарата подорвало значение Негласного Комитета. С осени 1803 г. Александр I стал рассматривать важнейшие вопросы государственного управления преимущественно в кругу подчиненных ему высших чиновников-министров в Комитете Министров.

Созданный в январе 1810 г. Государственный Совет был высшим законосовещательным учреждением. Члены Государственного Совета назначались самим царем из высших чиновников России; по должности в состав Государственного Совета входили министры.

В числе первых членов Государственного Совета были 35 крупнейших государственных деятелей и влиятельных чиновников России (гр. В.П. Кочубей, кн. А. Чарторыйский, адмирал Н.С. Мордвинов, гр. А.А. Аракчеев и др.). Председатель Государственного Совета назначался царем, а в случае личного присутствия председательствовал сам царь. Первым председателем был канцлер гр. Н.П. Румянцев. С 1812 г. по 1865 г. председателями Государственного Совета и Комитета Министров были одни и те же лица. Это были крупнейшие государственные деятели (гр. Н.П. Салтыков, кн. П.В. Лопухин, гр. А.А. Аракчеев., гр. А.И. Чернышев).

Аппарат Государственного Совета состоял из общего собрания, четырех департаментов, двух комиссий и государственной канцелярии. Департаменты (законов, военных дел, гражданских и духовных дел, государственной экономии, а позднее Департамент дел Царства Польского) были предварительными инстанциями для обсуждения законопроектов в узком кругу какого-либо специального вопроса (государственной экономии – финансовых и хозяйственных вопросов) перед внесением его на обсуждение в общее собрание Совета. Комиссии составления законов предписывалось заниматься кодификацией законов. Другая комиссия – Комиссия прошений – возникла из существовавшей до 1810 г. при Сенате Конторы генерал-рекетмейстера. В 1835 г. эта комиссия обособилась как самостоятельное учреждение. Все делопроизводство Государственного Совета велось в Государственной Канцелярии, которая возглавлялась государственным секретарем; первым этот пост занимал М. М. Сперанский.

«Никакой закон не может быть представлен на утверждение императора помимо Государственного Совета», – гласила статья «Учреждения» Государственного Совета. В действительности Государственный Совет не был единственным законосовещательным учреждением России. Нередко после рассмотрения в Комитете Министров, Собственной его императорского величества канцелярии, Синоде, отдельных высших комитетах, Военном и Адмиралтейском советах законопроекты поступали сразу на утверждение царя, минуя общее собрание Государственного Совета. Кроме того, во второй четверти XIX в. установилась практика еженедельных (а иногда несколько раз в неделю) докладов царю

управляющими отдельными ведомствами. Эти «всеподданнейшие» доклады нередко без обсуждения в Государственном Совете утверждались царем, становясь законами.

После обсуждения отдельных законопроектов в общем собрании Государственного Совета царь нередко соглашался с мнением меньшинства. Иногда (особенно при Николае I) законопроект направлялся в Государственный Совет с готовой резолюцией царя о желательности того или иного решения. Сам Государственный Совет был загружен массой административных и финансовых дел (из последних наибольшее значение имело утверждение бюджета). В первой половине XIX в. Государственный Совет играл известную роль в упорядочении процесса законодательства, укреплении позиций правящего класса. Государственный Совет являлся органом, подвергавшим каждый поступающий в него законопроект основательной доработке с целью достижения наиболее полного выражения воли правящего класса.

Одновременно с министерствами в сентябре 1802 г. был учрежден Комитет министров, состоявший из министров и главноуправляющих на правах министров. С учреждением Государственного Совета в состав Комитета министров вошли председатели департаментов Совета; с 1812 г. приглашались отдельные лица по назначению царя (со времени Николая I – наследник престола). Комитет Министров был высшим административным учреждением, совещанием царя с наиболее доверенными высшими чиновниками по всем вопросам управления государством. Его права были расширены рядом законов (в 1805 г., в 1808 г. и в 1812 г.). «Учреждение Комитета Министров» в марте 1812 г. передавало Комитету Министров всю власть над правительственным аппаратом в случае отсутствия в столице царя.

В 1815 г. «для доклада и надзора за Комитетом» был назначен всеильный гр. А.А. Аракчеев, который сосредоточил еще должности председателя Государственного Совета, управляющего Собственной его императорского величества канцелярии и был докладчиком царя по ряду дел.

В повседневной деятельности на рассмотрение Комитета Министров выносились те дела, которые министры не могли решать из-за отсутствия соответствующих законов или из-за того, что эти дела затрагивали интересы других ведомств. Кроме того, на рассмотрение Комитета министров поступали запутанные дела, которые министры не желали разрешать своей властью. Комитет Министров нередко, особенно в первой четверти XIX в., рассматривал законопроекты; в таком случае журналы Комитета министров утверждались царем. Через Комитет Министров проходили многочисленные дела по надзору за государственным аппаратом, материалы сенаторских ревизий, выговоры местным администраторам, а также дела по личному составу правительственных учреждений (назначения, увольнения, наградные, пенсионные дела и др.).

При всем многообразии вопросов, рассматриваемых в Комитете Министров, во второй четверти XIX в. особое место занимали вопросы сохранения феодального строя, борьбы с общественно-политическим движением и крестьянскими волнениями. Комитет рассматривал жалобы помещиков и крестьян; выносил решения о посылке для подавления крестьянского движения воинских команд, отдаче «бунтарей» под суд, порках крестьян и т.д.

В первые годы царствования Александра I проводился ряд реформ Сената, несколько изменивших его функции, состав и положение в системе государственного аппарата. Именной указ, данный Сенату в июне 1801 г., предписывал восстановить Сенат «на прежнюю степень, ему приличную», заставляя его самого определить свои права и обязанности. Сенатор гр. П.В. Завадовский к июлю 1801 г. подготовил доклад «О правах и преимуществах» Сената. Доклад обсуждался в Сенате и Негласном Комитете и, окончательно изложенный в форме указа Д.И. Троицким, был принят в сентябре 1802 г., одновременно с учреждением министерств. Первый пункт этого указа гласил: «Сенат есть верховное место империи нашей; имея себе подчиненными все присутственные места, он как хранитель законов печется о повсеместном наблюдении правосудия». Кроме того, здесь же было сказано, что «власть Сената ограничивается единою властью императорского величества»; всем министрам предписывалось подавать в Сенат ежегодные отчеты. Указ давал Сенату право представлять замечания на «высочайшие» указы, то есть право ставить вопрос о пересмотре законов, если они не соответствовали действующему законодательству.

Этими «реформами» Сената, так же как и учреждением Непременного Совета, Александр I делал видимость уступки в пользу части высшего дворянства, стремящейся к ограничению власти самодержавного монарха. Реальное же значение всех этих «преобразований» Сената в начале XIX в. было ничтожным. Указом в марте 1803 г. Сенат лишился права представления своих замечаний на все издаваемые впредь законы. Министерские отчеты вскоре стали поступать в Комитет министров, их поступление в Сенат прекратилось. Даже в подведомственных Сенату делах надзора и суда его действия были весьма ограничены. В первой половине XIX в. было проведено 80 сенаторских ревизий, но по причине незаинтересованности правительства и правящего класса в правильной организации надзора и устранении недостатков в деятельности государственного аппарата они носили формальный характер.

Упадку значения Сената способствовали состав и его организационное устройство. В первой половине XIX в. Сенат представлял собой совокупность ряда полусамостоятельных учреждений – департаментов, общих собраний и учреждений, скрепленных главенством стоявшего над Сенатом генерал-прокурора, который со времени возник-

новения министерств был одновременно министром юстиции. В состав каждого департамента входило несколько сенаторов, назначенных царем главным образом из престарелых высших чиновников и генералов. Во главе каждого департамента стоял обер-прокурор; председательствовал в департаменте первоприсутствующий. Число департаментов Сената в первой половине XIX в. возросло с семи до двенадцати: законом в январе 1805 г. добавилось по одному департаменту в Петербурге и Москве, с изменением их нумерации в 1841 г. были учреждены два номерных департамента в Варшаве (9 и 10), и, наконец, в 1848 г. Контора герольдии преобразована в Департамент герольдии. К середине XIX в. Сенат представлял собой совокупность множества учреждений, расположенных в Петербурге (департаменты 1–5, межевой и герольдии), в Москве (6–8 департаменты) и Варшаве (9–10 департаменты).

Первый департамент представлял собой административный орган, осуществлявший надзор за правительственным аппаратом, охранявший права и преимущества разных сословий и осуществлявший «обнародование» законов. Все прочие номерные департаменты Сената являлись высшими апелляционными судами для определенных губерний (например, второй департамент был высшим гражданским судом для Петербургской и других десяти прилежавших к ней губерний). Пятый департамент в Петербурге, шестой в Москве и девятый в Варшаве были уголовными, а все остальные – гражданскими. Департаменты Сената в Петербурге, Москве и Варшаве имели несколько общих собраний, разрешавших различные административные и судебные дела.

Упадку положения Сената немало способствовало то, что в первой половине XIX в. он превратился в своеобразную «богадельню» для престарелых высших чиновников и генералов. В канцеляриях департаментов и общих собраний Сената процветали взяточничество и мздоимство: чиновники покрывали любое нарушение закона. Объем сенатских дел иногда поражал своими размерами. В конце 20-х гг. XIX в. в 6 департаменте Сената (в Москве) велось дело об одном откупщике. Это дело состояло из 365 тыс. листов; один «экстракт» этого дела имел 15 тыс. листов. Дело чиновника Циммермана, судимого за преступление по должности в 1850-х гг., имело 10 тыс. листов.

В условиях общего кризиса феодально-крепостнического строя Сенат не способен был оперативно осуществлять быстро и оперативно даже элементарную классовую законность. Поэтому в области надзора за государственным аппаратом Сенат в первой половине XIX в. нередко оттеснялся Комитетом Министров, а затем Собственной его императорского величества канцелярией. В судебных заседаниях для некоторых категорий дел Сенат был далеко не последней инстанцией. Если в его департаментах и в общих собраниях возникали разногласия, то дело переносилось в Государственный Совет. Дела по «совращению из право-

славной веры» вел Комитет Министров. Для рассмотрения крупных политических процессов создавались высшие чрезвычайные органы – Верховная следственная комиссия и Верховный уголовный суд по делу декабристов в 1826 г., Верховная военно-следственная комиссия по делу петрашевцев в 1849 г.

Святейший Синод по закону оставался высшим правительственным учреждением по делам Русской православной церкви. В его ведении находились законосовещательные функции по всем вопросам церкви. Синод являлся высшим административным органом по управлению церковными учреждениями, заведованию их личным составом из духовенства и чиновников, церковным хозяйством и т.д. Синод руководил «духовным просвещением» и духовной пропагандой (разновидностью последней являлась миссионерская деятельность по распространению православия, особенно на «окраинах» России), был высшим органом духовной цензуры. Синод наблюдал за правильностью исполнения догматов веры, вел жестокую борьбу с ересями. Выступал Синод и как высший духовный суд не только для духовных лиц, но и для «мирян» по некоторым гражданским делам (бракоразводные дела, браки родственников и др.).

В истории Синода в первой половине XIX в. видна ярко выраженная тенденция падения значения коллегии Синода в разрешении наиболее важных дел (особенно в церковном управлении) и возрастание роли и значения обер-прокурора, в канцелярии которого из Синода стали передаваться важнейшие вопросы. Обер-прокурор Синода первой половине XIX в. превратился в своеобразного «министра по духовным делам». Это нашло свое отражение даже в организационном устройстве духовного ведомства.

Усиление борьбы дворянской идеологии с зарождавшейся буржуазной идеологией (объективными носителями которой были декабристы) выразилось в создании в октябре 1817 г. Министерства духовных дел и народного просвещения. Это министерство ставило своей задачей подчинить просвещение церкви, «дабы христианское благочестие было всегда основанием истинного просвещения». Оно объединило под главенством личного друга Александра I кн. А.Н. Голицына (бывшего до этого обер-прокурора Синода) являвшегося президентом Библейского общества, три ранее самостоятельных ведомства – Синод, Главное управление духовных дел разных исповеданий и Министерство народного просвещения. Аппарат Синода вошел в состав этого министерства и подчинялся министру (через Департамент духовных дел). Этот эксперимент клерикализации просвещения был неудачным, повлек за собой падение значения просвещения, внутриведомственную рознь чиновников просвещения и духовных лиц и не оправдал себя. Поэтому в 1824 г.

министерство было расформировано с выделением его составных частей в самостоятельные ведомства.

Характер общегосударственного высшего учреждения Собственная его императорского величества канцелярия окончательно приобрела лишь в 1812 г., когда в ее ведение попали некоторые вопросы общегосударственного значения (переписка с главнокомандующими, размещение военнопленных, комплектование и квартирование армии, сбор сведений о пострадавших во время войны дворянских имениях и т.п.) С 1812 по 1825 гг. канцелярия находилась в ведении гр. А.А. Аракчеева, через которого к царю поступали доклады и рапорты министров, губернаторов, послов и др..

Усиление кризиса феодально-крепостнического строя во второй четверти XIX в. вызвало установление своеобразной военно-полицейской диктатуры с крайней централизацией распорядительной и исполнительной деятельности. Собственная его императорского величества канцелярия превратилась в орган, связывающий царя со всеми правительственными учреждениями по наиболее важным вопросам законодательства, управления и суда. Указом в январе 1826 г. в составе канцелярии были созданы Первое и Второе, а в июле – Третье отделения канцелярии; в октябре 1828 г. возникло Четвертое отделение; в апреле 1836 г. – Пятое и, наконец, в августе 1842 г. – Шестое отделение.

Первое отделение Собственной его императорского величества канцелярии заведовало разнообразными делами, унаследованными от канцелярии предшествующего периода (отчетность царю министров, подготовка «высочайших» указов и т.д.). Но вскоре «инспекторские» дела (то есть заведование личным составом чиновников, их назначение, увольнения, наградные и пенсионные дела) начали играть преобладающую роль в деятельности этого отделения.

Создание и деятельность Второго отделения канцелярии были тесно связаны с так называемой «кодификацией законов», как называлось тогда составление различных сборников законов России. Эти сборники рассматривались правительством как одно из средств укрепления существующего строя и его государственного аппарата. К введению законности в управлении правительство вынуждало развивающиеся в стране капиталистические отношения. На созданное в январе 1826 г. Второе отделение возлагалась эта кодификация; впоследствии добавилось и другое – редакторская правка подаваемых на утверждение царя законопроектов. Первым начальником этого отделения был профессор Петербургского университета М.А. Балугьянский, но фактически главой отделения стал М.М. Сперанский, возвращенный из ссылки в 1821 г. и превратившийся к этому времени в защитника абсолютной монархии. Под его руководством к 1830 г. была выполнена большая работа по сбору в архивах и государственных учреждениях всех законодательных актов и

расположению их в хронологическом порядке в первое «Полное собрание законов», состоящее из 45 томов (40 томов законов и пять томов различных указателей); оно включало почти 31 тыс. законодательных актов с 1649 г. («Соборное уложение царя Алексея Михайловича») до 1825 г. (вступление Николая I на императорский престол). Одновременно было издано несколько томов второго «Полного собрания законов» (тома этого издания в дальнейшем печатались погодно и завершились к 1883 г. изданием последнего, 55 тома, доводящего законодательные акты до 1881 г.).

Поспешность работ Второго отделения по составлению первого «Полного собрания законов» (ПСЗ) отразилась на его содержании. Множество законодательных актов XVIII в. не было включено в это издание. Для практических нужд чиновников был подготовлен пятнадцатитомный «Свод законов Российской империи», который отличался тем, что включал лишь действующие в данное время законы, имевшие тематическое расположение. Первое издание «Свода» было опубликовано в 1832 г. В его первый том были включены «Основные законы Российской империи» – совокупность постановлений, извлеченных М.М. Сперанским из различных действующих законов и касавшихся общих начал государственного строя России.

Первая статья «Основных законов» определяла форму государственного правления в России: «Император Российский есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной его власти не только за страх, но и за совесть сам бог повелевает». Последующие статьи подтверждали исключительность прав самодержавного порядка в законодательстве, управлении, суде, назначении высших чиновников, командовании армией, расходовании денежных средств, а также порядок престолонаследия, взаимоотношения членов царской фамилии. В первый том «Свода» были включены законы о высших и центральных учреждениях, во второй – о местных, в третий – о службе чиновников, в девятый – о сословиях, в четырнадцатый – о полиции, цензуре, ссылке и т.п.

Последующие издания «Свода законов» были предприняты в 1842 и 1857 гг. Между изданиями «Свода» Второе отделение предпринимало издание ежегодных и сводных продолжений «Свода законов».

В первых числах января 1826 г., когда уже работала Следственная комиссия по делу декабристов, начальник штаба гвардейского корпуса, командующий войсками на Васильевском острове генерал гр. А.Х. Бенкендорф подал на имя царя записку – «Проект об устройстве высшей полиции», в которой предлагал создать новую политическую полицию, построенную по принципу «строгой централизации» и охватывающую «все пункты империи». Проект гр. А.Х. Бенкендорфа был положен в основу созданного в июле 1826 г. III отделения – нового органа политического сыска, следствия и политической полиции (жандармерии),

который Николай I включил в Собственную его императорского величества канцелярию, то есть поставил под личный надзор.

Это новое ведомство имело весьма широкую компетенцию и охватывало все стороны жизни страны. Обязанности, возложенные на III отделение, были распределены по пяти экспедициям. Первая экспедиция считалась наиболее важной (секретной); она ведала организацией политического сыска и следствия, в ней велось наблюдение за деятельностью отдельных революционеров и революционных организаций, общественных деятелей, деятелей культуры и литературы. Эта экспедиция осуществляла следствие по политическим делам, ссылку и заключение революционеров и общественных деятелей. В обязанность Первой экспедиции входило также составление ежегодных отчетов царю, обзоров и т.п. Вторая экспедиция занималась делами, связанными с расколом и сектантством, а также должностными и уголовными преступлениями; здесь принимались просьбы. В ведении этой экспедиции находились некоторые общегосударственные тюрьмы (Алексеевский рavelин Петропавловской крепости, Шлиссельбургская крепость, Суздальский Спасо-Евфимьевский монастырь и Шварцгольмский дом).

Третья экспедиция наблюдала за проживавшими в России иностранцами, осуществляя, таким образом, некоторые функции контр-разведки. Четвертая экспедиция занималась крестьянскими делами, в том числе борьбой с крестьянским движением. В эту экспедицию поступали сведения о жестокости помещиков, жалобы крестьян на притеснения. Здесь же собирались сведения обо всех происшествиях в государстве (пожары, бандитизм и т.п.). В 1828 г. в III отделении была учреждена должность цензора с помощником, на которых возлагалась театральная цензура; в 1842 г. по ходатайству гр. А.Х. Бенкендорфа была учреждена Пятая (цензурная) экспедиция, заведовавшая не только цензурой драматических произведений, но и общим наблюдением за периодическими изданиями.

Исполнительным органом III отделения были учреждения и воинские соединения корпуса жандармов, созданного почти одновременно (в апреле 1827 г.) с III отделением и преобразованным «Учреждением корпуса жандармов» в июле 1836 г. в Отдельный корпус жандармов. Начальник III отделения был одновременно шефом корпуса жандармов. Правительство назначало на этот пост наиболее верных самодержавию генералов. Первым этот пост занимал всесильный и влиятельный прибалтийский немец, личный друг Николая I, генерал гр. А.Х. Бенкендорф; в 1844 г. его сменил ловкий и жесткий гвардейский генерал гр. А.Ф. Орлов; в 1856–1866 гг. этот пост занимал бывший военный министр кн. В.А. Долгоруков. Ближайшим помощником начальника был управляющий III отделением, который являлся одновременно начальником штаба Корпуса жандармов. Долгие годы (1831–1856 гг.) им был генерал

Л.В. Дубельт – ловкий и хитрый деятель жандармерии, выработавший «стиль» работы III отделения.

Аппарат отдельного корпуса жандармов состоял из штаба, нескольких окружных жандармских генералов, подчиненных им жандармских штаб-офицеров, жандармских дивизионов в Петербурге, Москве и Варшаве, 123 команд, расквартированных по всем губерниям. Вся деятельность III отделения и жандармерии обобщалась в ежегодных «отчетах о действиях» III отделения Собственной его императорского величества канцелярии и корпуса жандармов. Эти годовые отчеты часто сопровождалась «нравственно-политическими» обозрениями, в которых освещались вопросы политического состояния России, настроения различных классов, социальных слоев и групп населения («общественное мнение»), состояние общественного движения и т.п.

«Всеподданнейшие» отчеты о действиях III отделения пестрят описанием крестьянских волнений в стране с сообщениями о том, куда направлены воинские команды.

Жестоко обрушивались III отделение и корпус жандармов на всякие проявления общественно-политического движения. В первые годы своей деятельности III отделение было направлено на осуществление расправы с осужденными декабристами: выбор мест их заключения и ссылки, надзор за ними и членами их семей. Жандармским офицерам предписывалось установить, «не остались ли следы» этого восстания. В 1827 г. был разгромлен кружок московских студентов во главе с братьями Михаилом, Петром и Василием Критскими. В 1834 г. разгрому подвергся кружок студентов Московского университета, во главе которого стоял А.И. Герцен (дело «О распевании пасквильных песен»). Еще ранее в Сибирь по распоряжению III отделения были направлены тысячи повстанцев Польского восстания 1830–1831 гг., сотни участников восстаний военных поселян и холерных «бунтов» 1831 г. В 1849 г. III отделение руководило расправой над петрашевцами.

Передовая русская литература претерпела от III отделения большие гонения. Не было ни одного передового писателя, который не находился бы под надзором жандармов. Многие представители прогрессивной интеллигенции того времени подвергались преследованиям III отделения.

Надзор за общественно-политическим движением осуществлялся с помощью таких источников информации, как сообщение с мест жандармскими офицерами, местными представителями администрации и полиции материалов, изъятых при обысках, «откровенных» показаний арестованных, перлюстрации писем и таких источников, как «толки и слухи». Агентура III отделения была еще очень слаба. В числе добровольных агентов были реакционные деятели – писатель Ф. Булгарин и публицист М. Греч, издававшие на средства III отделения газету «Северная пчела».

С 1830–х гг. существовала не-большая заграничная агентура во Франции и Швейцарии.

Стиль и методы допросов в III отделении А.К. Толстой изобразил в сатирической поэме «Сон Попова». Чиновника, явившегося на прием к министру в неподобающем костюме, доставили в знаменитое «здание у Цепного моста... весьма красивый дом, своим известным праведным судом.» Допрашивавший жандармский полковник, угрозами и ласками заставил Попова оговорить в «соучастии» всех своих знакомых. Поэт придал сюжету поэмы форму «сна». Но такие сцены в 1830–1840-х гг. происходили наяву. О подобных методах допроса в III отделении свидетельствовали современники (писатель и публицист А.И. Герцен, петрашевец Д.Д. Ахшарумов и др.)

Кроме борьбы с массовым движением и проявлениями передовой общественно-политической мысли, III отделение охватывало все стороны жизни. Ежегодно туда поступало 5–7 тыс. просьб: о пересмотре решений администрации, суда, полиции, о служебных делах, восстановлении прав, жалоб на личные оскорбления, правительственные учреждения, на членов семьи и т.п.

Третье отделение вело следствие по некоторым крупным уголовным делам. В 1850–х гг. здесь рассматривалось дело миллионера гр. Потоцкого, к которому было предъявлено в разных учреждениях России 52 уголовных дела, начиная с истязания крестьян и своеволия с арендаторами и кончая ссорами с соседями и оскорблениями членов семьи. Оглашение подобных дел в общих судах подрывало авторитет существующего строя, господствующего сословия, царской бюрократии, и III отделение рассматривало эти дела «безгласно», то есть закрыто. Третье отделение стояло над всем правительственным аппаратом России. Начальники всех ведомств, министры, главноуправляющие, генерал-губернаторы и губернаторы были обязаны представлять все необходимые сведения в III отделение.

Революция 1848 г. в Западной Европе и рост социальной напряженности в самой России вызвали необходимость усиления цензурной деятельности III отделения. В феврале 1848 г. для экстренной ревизии состояния и направления литературы и журналистики был создан «Меншиковский комитет» (по имени его председателя св. кн. А.С. Меншикова); в состав комитета вошел управляющий III отделения генерал Л. Дубельт. На основании выводов этого комитета в апреле 1848 г. был учрежден постоянный комитет, который вошел в историю под наименованием «Комитета 2 апреля 1848 г.» или «Бутулинского» (по имени первого председателя Д.П. Бутурлина). На этот комитет возлагалось наблюдение за направлением всех книг и журналов, за деятельностью цензурных органов различных ведомств. Комитет стал средним цензурным звеном между III отделением и ведомственными цензурами.

«Комитет 2 апреля» подвергал жестоким гонениям литературу и журналистику того времени. Время деятельности комитета получило в кругах современников наименование «эпохи цензурного террора». Комитет существовал до декабря 1855 г. Его упразднение было вызвано полным кризисом цензуры, неспособность обуздать проявление недовольства существующими порядками в крепостнической России, что нашло выражение в широком распространении недоступных цензуре рукописных записок, бесцензурных изданий и т.п.

Четвертое отделение Собственной его императорского величества канцелярии было создано в октябре 1828 г. из канцелярии императрицы Марии Федоровны (жены Павла I). Это отделение ведало благотворительными учреждениями и женскими учебными заведениями.

Пятое и Шестое отделения канцелярии считались временными. Пятое отделение было учреждено в апреле 1836 г. для разработки реформ о государственных крестьянах. Ему было поручено управление государственными крестьянами и имуществами Петербургской губернии. Во главе отделения был поставлен гр. П.Д. Киселев, ставший, по выражению Николая I, «начальником штаба по крестьянской части». Шестое отделение было создано в августе 1842 г. для водворения в Закавказье прочного устройства, то есть для разработки административной реформы на Кавказе. Непосредственным итогом деятельности этого отделения было учреждение Кавказского наместничества 1844–1845 гг., после чего отделение было упразднено в феврале 1845 г.

На правах высших учреждений в первой половине XIX в. в России существовал ряд специальных высших комитетов: два Сибирских комитета (первый – 1821–1838 гг., второй – 1852–1864 гг.) и Кавказский комитет (1840–1882 гг.) были созданы для разработки и введения в национальных окраинах нового управления; для этих же окраин они являлись законосовещательными и высшими административными учреждениями, а также органами надзора за деятельностью их местного аппарата. Комитет западных губерний (1831–1848 гг.) рассматривал мероприятия, связанные с подавлением Польского восстания 1830–1831 гг. (конфискация имений польских помещиков – участников восстания, русификация Виленского университета и т.п.), подготавливал и обсуждал проекты изменений управления Царства Польского.

Неудовлетворительное состояние государственного аппарата России во второй четверти XIX в. заставило правительство подумать о его совершенствовании. В декабре 1826 г. был учрежден Особый секретный комитет под председательством кн. В.П. Кочубея (председателя Государственного Совета). В состав Комитета входил ряд крупнейших чиновников (М.М. Сперанский, начальник главного штаба И.И. Дибич, кн. А.Н. Голицын и др.). Комитет поставил задачу провести более четкое разделение дел между Государственным Советом, Сенатом и Комитетом

Министров, установить большую согласованность в действиях центральных и местных учреждений. В тесной связи с вопросами переустройства государственного аппарата стоял в комитете сословный вопрос. В недрах этого комитета (действовал до июля 1832 г.) созрели различные проекты, из которых осуществлены были лишь немногие: проведены незначительные изменения в Государственном Совете и Сенате, проведена дальнейшая бюрократизация государственного аппарата и ликвидация остатков коллегиальности в центре и на местах.

Закон 1832 г. учреждал почетное (потомственное и личное) гражданство для представителей буржуазии, разночинной интеллигенции и детей личных дворян. Закон 1845 г. повысил классы Табели о рангах, дававшие потомственное и личное дворянство; чиновники-недворяне попадали в почетные граждане. Созданием «среднего» состояния правительство пыталось «очистить» дворянство от притока «инородных» элементов, затормозить разложение сословий и выделение разночинцев, расширить социальную опору самодержавия.

Кризис феодального строя и рост крестьянских волнений толкали правящие круги на поиски такого решения аграрного вопроса, которое помогло бы выйти из этого кризиса без разрушения основ существовавшего строя. На протяжении царствования Николая I из высших чиновников создавались Секретные комитеты по крестьянскому делу: для рассмотрения предположений и составления проекта устава об управлении казенными крестьянами (1828 г.), «для изыскания средств и улучшения состояния крестьян разных званий» (1835 г.), для решения вопроса «о повинностях в казенных имениях Западного края» (1839 г.), по вопросу о дворовых (1842 г.), для обсуждения различных проектов освобождения крестьян (1846 г.), для обсуждения проекта выпуска на волю крестьян при продаже дворянских имений с торгов (1849 г.) и др. Деятельность этих комитетов была малорезультатной и ограничилась предложениями различных полумер.

В начале XIX в. происходила замена коллегиального управления министерским. Вопрос о создании министерств обсуждался на заседаниях Негласного Комитета. Проект создания министерств принадлежал деятельному члену комитета – Н.Н. Новосильцову.

Манифестом в сентябре 1802 г. в России создавались первые восемь министерств: военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов, народного просвещения и юстиции, а также государственное казначейство на правах министерства. Каждому министру предписывалось создать канцелярию и иметь «товарища» (заместителя). Коллегии были сохранены на прежнем основании и расписаны между министерствами. В одних случаях в состав министерства вошла одна коллегия (Военная, Адмиралтейская, Коммерции), в других – по несколько коллегий.

Между министрами и коллегиями установились довольно сложные отношения. Министры не вмешивались в текущие дела коллегий и лишь наиболее важные дела разрешали под свою ответственность. Этот переходный период сосуществования министерств и коллегий был вынужденной необходимостью. Для полного перехода к учреждениям, построенным на принципе единоначалия, необходим был некоторый опыт, известные привычки, новые формы делопроизводства, большая слаженность всего государственного аппарата; для всего этого было необходимо время, поэтому вытеснение аппарата коллегий министерствами шло постепенно.

Смешение двух начал в системе управления порождало медлительность в разрешении дел, множество излишних форм, путанность делопроизводства; сохранялись такие недостатки коллегий, как нечеткость в разделении дел, параллелизм в работе отдельных коллегий, недостаточная ответственность за ведение дел и т.п. Поэтому с 1803 г. новые министерские принципы управления, прежде всего единоначалие, начинали распространяться в отдельных министерствах-коллегиях (прежде всего в Министерстве внутренних дел). Но в большей части министерств эти изменения произошли только после преобразований 1810–1811 гг., особенно «Общего учреждения министерств» в июне 1811 г. Инициатором этой второй министерской реформы явился М.М. Сперанский.

Законодательный акт 1810 г. «Разделение государственных дел по министерствам» более четко разграничил функции между такими обширными ведомствами, как Министерство внутренних дел и Министерство финансов. Из Министерства внутренних дел были выделены два новых самостоятельных ведомства – Министерство полиции и Главное управление духовных дел иностранных исповеданий.

Особое место в истории министерств заняло «Общее учреждение министерств», определившее единообразие организации и делопроизводства министерств, систему взаимоотношений их структурных частей, а также взаимоотношения министерств с другими учреждениями. Каждое министерство получило следующую структуру: во главе министерства стоял министр с «товарищем»; при министре были канцелярия и совет; рабочий аппарат министерства состоял из нескольких департаментов; последние делились на отделения, а отделения на столы. В основу организации каждого министерства был положен принцип единоначалия. Директора департаментов подчинялись непосредственно министру, начальники отделений – директорам департаментов, а столоначальники – начальникам отделений.

В каждом департаменте «для рассмотрения дел, требующих общего соображения», создавался совещательный орган из директора департамента и начальников отделений – Общее присутствие. Как правило, оно рассматривало дела, касавшиеся всех отделений. В Министерстве был

Совет министра, состоящий из председателя – министра, «товарищей» (заместителей) и членов – директоров департамента. На заседания Общих присутствий департаментов и Совета министров разрешалось приглашать фабрикантов, заводчиков, купцов, ученых, инженеров и т.д. Вынужденное ходом исторического развития проявлять интерес к развитию промышленности и торговли и считаться с мнением буржуазии, правительство допускало временное «соучастие» верхов буржуазии и интеллигенции в совещательных органах центрального правительственного аппарата.

В состав министерств включались так называемые «особенные установления»: канцелярии, счетные отделения, ученые комитеты, лаборатории, вспомогательные учреждения финансового, технического и специального назначения. Все эти вопросы подробно рассматривались в первой части «Общего учреждения министерств» – «Образование министерств», где определялась степень и пределы власти министров, их отношение к высшим законодательным, административным и судебным органам, к подчиненным учреждениям; здесь же устанавливались обязанности чиновников министерств.

Министры назначались царем и были ответственны только перед ним. Хотя «Наказ» и определял степень власти министра как исполнителя, властью которого не могли «быть устанавливаемы» никакие новые учреждения или отмена прежних, однако правительственная практика в первой половине XIX в. оказала влияние на действующее законодательство посредством министерских предписаний, циркуляров, разъяснений, сводивших на нет некоторые «неудобные» нормы законов и возводивших в закон министерские предписания. «Общее учреждение министерств» фактически закрепляло безответственность и произвол министерств, единолично управлявших подчиненными им ведомствами.

Закон предписывал министерствам подавать ежегодные финансовые отчеты в Министерство финансов и Государственный контроль, о своей деятельности – в Сенат и Государственный Совет, а о «видах и предприятиях к усовершенствованию» сообщать самому царю. Практика в деятельности Министерств вносила в эти установленные законом нормы серьезные коррективы. Отчеты в Государственный контроль носили формальный характер, отчеты в Сенат подавались очень редко, в Государственный Совет прекратились уже в 1813 г., а вместо этого участилось подача отчетов в Комитет Министров с последующим рассмотрением.

Принцип единоначалия в центральном управлении вызвал изменения в характере делопроизводства: делопроизводство коллегий заменялось министерским – «исполнительным». Был регламентирован порядок ведения дел: определенные формы регистрации, движение документа внутри министерства с указанием сроков исполнения, отправка документов, проверка исполнения («ревизию») и отчетность. О крайнем бюрократизме в делопроизводстве свидетельствовал тот факт, что документ

только в одном департаменте министерства подвергался 34 последовательным операциям. Единообразие в организации, делопроизводстве и принципах деятельности министерств, установленное «Общим учреждением» в июне 1811 г. укрепило центральный аппарат, позволило постепенно изжить методы управления коллегий, на время усилило работу всего правительственного аппарата.

Вторая министерская реформа 1810 – 1811 гг. внесла изменения в систему центральных государственных учреждений России. По закону о «Разделении государственных дел по министерствам» в августе 1810 г. было упразднено министерство коммерции (его дела передавались в Министерство финансов) и созданы новые центральные ведомства; Министерство полиции и Главное управление духовных дел иностранных исповеданий. По закону 1811 г. в России создавалось новое центральное государственное учреждение – Главное управление ревизии государственных счетов. Созданное еще в ноябре 1809 г. Главное управление водяных и сухопутных путей сообщения в 1811 г. было переименовано в Главное управление путей сообщения.

Таким образом, после реформы 1810–1811 г. в России существовали следующие центральные государственные учреждения: восемь министерств (внутренних дел, полиции, юстиции, финансов, народного просвещения, военное, морское и иностранных дел); три главных управления (духовных дел иностранных исповеданий, ревизии государственных счетов, путей сообщения); на правах центральных ведомств действовали Главное казначейство и Департамент уделов.

В последующие десятилетия в этой системе произошли некоторые изменения. В 1817–1824 гг. существовало Министерство народного просвещения и духовных дел. Министерство полиции в 1819 г. было упразднено, и его аппарат вошел в Министерство внутренних дел. В 1821 г. Государственное казначейство было включено в состав Министерства финансов. Главное управление ревизии государственных счетов с 1836 г. было переименовано в Государственный контроль. Во второй четверти XIX в. были созданы два новых центральных ведомства – в 1826 г. Министерство двора, а в 1837 г. Министерство государственных имуществ.

С 1811 г. «Общее учреждение министерств» стало довольно быстро вводиться в большинстве министерств. Сравнительно долго удерживались коллегиальные учреждения в Морском министерстве (до 1827 г.), Министерстве иностранных дел (до 1832 г.) и Министерстве народного просвещения (до 1863 г.). Несмотря на позднейшие изменения в организации и структуре, принципах деятельности и делопроизводстве отдельных министерств и главных управлений, «Общее учреждение министерств» в июне 1811 г. продолжало оставаться основным законодательным актом, определяющим существование министерств вплоть до 1917 г.

Углубление кризиса феодально-крепостнического строя во второй четверти XIX в. вызвало изменение в центральном правительственном аппарате. В организационном устройстве министерств был значительно усилен бюрократический централизм, с установлением крайней централизации распорядительной и исполнительной деятельности. Все это тормозило деятельность правительственного аппарата, лишало его необходимой в данных условиях оперативности в административных, полицейских и судебных делах. Правительство тщетно пыталось усилить действенность государственного аппарата посредством различных второстепенных реорганизаций отдельных ведомств, объединения отдельных центральных учреждений и т.п.

Неспособность осуществлять управление обычными путями и методами толкала правящий класс на введение в государственный аппарат некоторых элементов милитаризации. Во второй четверти XIX в. большинство министров были генералами (даже обер-прокурор Синода), целые отрасли управления получили военное устройство: горное ведомство, связанное с управлением горнозаводскими рабочими, пути сообщения, лесное ведомство и т.д.

Закон об учреждении министерств 1802 г. так определил полицейскую сущность Министерства внутренних дел: «Должность министра внутренних дел обязывает его печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве империи». Кроме карательных функций, направленных на пресечение нарушений «тишины и благоустройства» (полиция безопасности), в ведении Министерства внутренних дел оказались некоторые административно-хозяйственные дела, разрешение которых органами министерства сводилось фактически к той же полицейско-охранительной сущности, сводилось к тому, чтобы своевременными и решительными распоряжениями по продовольственным, строительным, медицинским и другим вопросам предупредить широкое проявление недовольства населения. Немногочисленные хозяйственные мероприятия органов министерства были направлены на удовлетворение интересов различных ведомств (строительство и эксплуатация публичных зданий), а также ничтожно малой части населения, преимущественно правящих классов России (например, городское благоустройство).

В ведение Министерства внутренних дел при его учреждении были переданы самые разнообразные учреждения: местные административно-полицейские учреждения, сословные органы дворянства и городских сословий, органы благотворительности (приказы общественного призрения), управление иностранными поселенцами и другими хозяйственными делами (Экспедиция государственного хозяйства, опекунов, иностранцев и сельского домоводства из Сената), продовольственное дело, Медицинская коллегия, Главное почтовое управление, а также

управление некоторыми отраслями промышленности – соляные конторы и Мануфактур-коллегия. Значение Министерства внутренних дел в общей системе правительственного аппарата подчеркивалось тем, что министром был назначен один из членов Негласного Комитета кн. В. Кочубей, его «товарищем» (заместителем) другой член комитета – гр. П. Строганов. По инициативе кн. В. Кочубея в июне 1803 г. были упразднены находившиеся в составе министерства коллегии и создан построенный на принципе единоначалия департамент министерства, состоявший из трех экспедиций. Особенно большое значение имела возглавляемая М. Сперанским Вторая экспедиция департамента («экспедиция благоустройства»), которая заведовала административно-полицейскими и сословными учреждениями; на нее возлагалась задача сохранить «равновесие и непоколебимость тех отношений, в которых разные классы государства и члены, их составляющие, находятся между собой и в кои поставлены они законом».

Административно-хозяйственные дела настолько обременяли министерство, что, по проекту М. Сперанского, в августе 1810 г. из него выделилось и обособилось в Министерство полиции заведование административно-полицейскими учреждениями некоторые наиболее важные полицейско-хозяйственные дела, с сохранением за Министерством внутренних дел «попечения о земледелии и промышленности». Одновременно из ведения министерства были выделены вопросы заведования так называемыми «иностранными исповеданиями», с образованием административного ведомства – Главного управления духовных дел разных (иностранных) исповеданий. Создание этого Главного управления характеризовало отношение правительства к свободе вероисповедания.

Все вероисповедания, не относящиеся к господствовавшему православному (католическое, протестантское, мусульманское, иудейское, буддийское и др.), в России назывались «иностранными». Этим подчеркивалось неравенство религиозных исповеданий и фактическое отсутствие свободы совести в России. Исповедовавшие эти религии жители России подвергались серьезным ограничениям.

На Министерства внутренних дел, полиции и Главное управление были распространены принципы подготовленного уже «Общего учреждения министерств». Министерство внутренних дел получило новое устройство. При министре были созданы совет, канцелярия и департаменты. Департамент государственного хозяйства и публичных зданий ведал сбором статистических сведений, управлением иностранными поселениями, постройкой и эксплуатацией «публичных зданий» – наземных помещений, в которых находились государственные учреждения, казармы, тюрьмы, государственные склады и т.п. На департамент мануфактур и внутренней торговли возлагался надзор за деятельностью фабрик, заводов и промыслов, за состоянием внутренней подготовки,

выдача привилегий на торговлю и патентов на открытие промышленных заведений, сбор сведений о промышленных предприятиях и т.п. Почтовый департамент заведовал почтовой системой России.

Важное место в государственном аппарате отводилось Министерству полиции, созданному в 1810 г. по предложению М. Сперанского по образцу соответствующего министерства Наполеона. Министерство полиции состояло из министра, двух канцелярий (Общей и Особенной) и трех департаментов. Всем административно-полицейским аппаратом, тюрьмами, рекрутскими наборами ведал департамент полиции исполнительной. Департамент полиции хозяйственной ведал продовольственными делами и приказами общественного призрения, а департамент полиции медицинской – личным врачебным составом, заготовлением медикаментов и снабжением медицинских учреждений. Важнейшую роль в аппарате министерства занимала Особенная канцелярия, которая осуществляла борьбу с антикрепостническим крестьянским и общественным движением в стране. Особенная канцелярия руководила действиями местной администрации и полиции по подавлению крестьянских «бунтов». Все слухи об освобождении крестьян местные власти сообщали в Особенную канцелярию, а она докладывала царю.

Особенная канцелярия часто рассматривала дела, связанные с оскорблением царя и царской фамилии. Хотя канцелярия имела свою агентуру, но ее роль ограничивалась отсутствием специального аппарата на местах. Первым министром полиции был генерал Л.Д. Балашов, по свидетельству современника, «человек черный, владеющий в тончайшей степени шпионским искусством и по сердцу привязанный к сему низкому ремеслу». Общность в задачах Министерств полиции и внутренних дел, а также финансовые затруднения правительства в конце 1810-х гг. привели к упразднению Министерства полиции в ноябре 1819 г. и включению без изменений его аппарата в состав Министерства внутренних дел. Тем же указом из Министерства внутренних дел был передан Департамент мануфактур и внутренней торговли в Министерство финансов, где уже находились родственные учреждения. В 1826 г. вместо Особенной канцелярии Министерства внутренних дел было создано III отделение в составе Собственной канцелярии царя.

В 1830–1840-х гг. в Министерстве внутренних дел был проведен ряд организационных мероприятий, направленных на усиление полицейско-карательных функций министерства за счет сокращения его хозяйственной деятельности. В 1842 г. ведавшая личным составом местных административных органов канцелярия министерства была преобразована в департамент общих дел. Накануне буржуазных реформ 1860–1870-х гг. Министерство внутренних дел выступало как громоздкое бюрократическое ведомство со множеством разнообразных административных, полицейских и хозяйственных дел. Некоторые полицейско-карательные

дела еще оставались за пределами Министерства внутренних дел; политический сыск, следствие и политическая полиция в III отделении и корпусе жандармов, цензура в Министерстве народного просвещения.

Центральный аппарат Министерства юстиции, учрежденного в 1802 г., вырос из канцелярии генерал-прокурора. На Министерство юстиции была возложена задача управления судебной системой России (заведование личным составом, учреждением и упразднением судебных учреждений, надзор за их деятельностью). Аппарат министерства был невелик: он состоял из министра его «товарища» (заместителя), консультации, канцелярии министра и единственного департамента министерства. Ввиду совмещения министром юстиции должности генерал-прокурора Сената и его загруженности в Министерстве юстиции большую роль играли «товарищ» (заместитель) министра и совет министра – консультация. Последняя состояла из обер-прокуроров департаментов Сената и разрешала «сомнения» в делах министерства. Для подготовки чиновников канцелярий судебного ведомства в 1835 г. было учреждено Училище правоведения – привилегированное учебное заведение для дворян, равное по правам Царскосельскому лицей.

В условиях кризиса феодально-крепостнического строя министерство проявляло заботу об охране земельных прав и сословных привилегий дворянства. Подтверждавшие это документальные материалы находились в различных архивах (Разрядном, Вотчинном и Старых дел), некоторые материалы пострадали от сырости, переездов и т.п. В 1852 г. все эти архивные документальные материалы были централизованы в новом архиве Министерства юстиции, ставшем одним из крупнейших исторических архивов России.

Созданное в 1802 г. Министерство финансов включило в свой состав различные хозяйственно-финансовые коллегии и учреждения. Манифест в 1802 г. определял задачи Министерства финансов как «управление казенными государственными частями, исправная доставка правительству нужных на содержание его доходов и генеральное всех доходов рассматривание по различным частям государственных расходов». Все включенные в аппарат министерства учреждения можно условно подразделить на три основные группы: 1) учреждения, связанные с источниками доходов – Лесной департамент, Берг-коллегия, а также заведование государственными имуществами и государственными крестьянами; 2) органы государственного кредита (банки), технический аппарат по взиманию налогов и выдачам ссуд, изготовлению ассигнаций, чеканке монет. (Монетный департамент, Экспедиция изготовления вексельной бумаги). На местах министерству были подчинены Казенные палаты.

Министерство финансов не было единственным финансово-хозяйственным центральным органом России в начале XIX в.; многие финансовые и хозяйственные дела велись в Министерстве внутренних дел,

Государственном казначействе и Министерстве коммерции – небольшом ведомстве, включившем в свой состав Коммерц-коллегию и заведовавшем вопросами внешней торговли и таможенным делом. Манифест 1810 г. определил основную задачу Министерства финансов как «заведование источниками государственных доходов». В ведение министерства вошли дела упраздненного Министерства коммерции. В 1811 г. на Министерство финансов было распространено «Общее учреждение министерств», и его организационное устройство изменилось.

Аппарат министерства состоял из министра, канцелярии совета и шести департаментов. Министром финансов в 1810–1823 гг. был гр. А.Д. Гурьев. Всем податным делом по взиманию прямых и косвенных налогов заведовал Департамент разных податей и сборов. Он руководил сбором подушной и оброчной податей, а также различных сборов (гильдейских, питейных) и пошлин (гербовых, крепостных, канцелярских и пр.). Департамент заведовал различными «земскими» повинностями населения, как денежными (на содержание местной администрации, военных поселений), так и натуральными (дорожная, строительная, подворная и т.д.). Со времен восьмой ревизии (1833 г.) на этот департамент возлагалось общее руководство по проведению переписей «тяглового» населения.

Департамент государственных имуществ управлял государственными крестьянами и государственными имуществами, направляя свои усилия на извлечение из крестьян наибольших доходов. Те же задачи преследовал и Департамент горных и соляных дел. Этот департамент заведовал горными заводами, Монетным двором, соляными промыслами и другими горными предприятиями и приписанными к ним рабочими, а также осуществлял надзор за частной промышленностью. При нем находились: Горный институт (основанный еще в 1773 г.), а с 1825 г. Горный ученый комитет и редакция «Горного журнала», занимавшиеся научной разработкой геологии и пропагандой геологических знаний. Департамент внешней торговли наследовал дела бывшего Министерства коммерции.

В 1819 г. из Министерства внутренних дел в Министерство финансов был передан Департамент мануфактур и внешней торговли. Заведование всей казенной промышленностью, «попечительство» и надзор за частной промышленностью и торговлей были централизованы в составе Министерства финансов. В 1821 г. Государственное казначейство потеряло значение самостоятельного ведомства и было включено в состав Министерства финансов, составив в нем Департамент государственного казначейства. Одновременно для приема, хранения и отпуска денежных средств было создано Главное казначейство.

Возросла роль Министерства финансов в разработке бюджета. С этого времени каждое министерство не позднее 15 ноября представляло министру финансов свои сметы, которые сводились в единую роспись доходов и расходов и вносились в Государственный Совет, а оттуда

после рассмотрения она поступала на утверждение царя. В основе составления и реализации бюджета лежала строгая секретность. Она была вызвана стремлением скрыть от населения грабительский, антинародный характер финансовой политики (расточительность, произвол, казнокрадство и др.), а от западноевропейских кредиторов – ухудшающееся финансовое положение страны.

Для изыскания средств по погашению дефицита в марте 1812 г. был создан особый Финансовый комитет («Секретный комитет по финансам») из представителей различных ведомств под председательством гр. Н.И. Салтыкова (председатель Комитета Министров и Государственного Совета); министр финансов гр. Д.А. Гурьев входил в состав его как член. Практически деятельность это-го комитета в период войны с Наполеоном выражалась в утверждении выпусков ассигнаций, что влекло за собой дальнейшее падение их курса и повышение ложа (разницы между стоимостью ассигнационного и серебряного рубля). В 1817 г. в аппарате Министерства финансов была создана комиссия погашения долгов, которая осуществляла практические мероприятия по сокращению государственного долга путем выкупа ассигнаций и их уничтожения. В условиях феодально-крепостнического хозяйства кредит был развит крайне слабо.

В начале XIX в. все банки России (Заемный, Сохранная казна при воспитательных домах в Петербурге и Москве, Приказы общественного призрения), за исключением ассигнационного, занимались выдачей ссуд помещикам под залог их имений и «душ» крепостных; Ассигнационный банк занимался эмиссией (выпуском ассигнаций и обменом ассигнаций на новые – звонкую монету). В мае 1817 г., для того чтобы «дать купечеству вящие способы к увеличению и расширению коммерческого оборота», был учрежден Государственный коммерческий банк; вскоре были открыты до десяти его контор. Банк обслуживал купцов первой гильдии. Он принимал деньги на хранение, давал ссуды под залог товаров. Его коммерческий кредит был невелик, а промышленный фактически отсутствовал. Крепостническое государство использовало его вклады для ссуд помещикам, а впоследствии для безвозмездных ссуд на покрытие дефицитов. В административном отношении все эти кредитные учреждения не были централизованы. Если государственные ассигнационный, заемный и коммерческий банки находились в ведении Министерства финансов, то ссудные казны находились в ведомстве императрицы Марии Федоровны, а приказы общественного призрения – в Министерстве внутренних дел.

В 1818 г. для высшего надзора и контроля за кредитными оборотами и операциями этих банков был учрежден Совет государственных кредитных установлений, состоявший из чиновников многих ведомств и представителей помещиков и купцов. Совет, как и Финансовый комитет, не входил в состав Министерства финансов (председателем его был

председатель Государственного Совета, а министр финансов – членом), но оба эти учреждения по компетенции и делопроизводству имели тесную связь с министерством финансов. Для заведования государственными кредитными учреждениями, находящимися в ведении министерства, в 1824 г. была создана Особенная канцелярия по кредитной части.

Сменивший гр. А.Д. Гурьева на посту министра финансов гр. Е.Ф. Канкрин тщательно скрывал ежегодные государственные дефициты. Важнейшие секретные мероприятия с сокрытием дефицитов и рассмотрением злоупотреблений финансовых чиновников вела Особенная канцелярия по секретной части, существовавшая в составе министерства с 1831 по 1851 гг.

Усиление роли и значения капиталистических элементов в России отразилось на организации Министерства финансов. По желанию фабрикантов Московской, Петербургской и Владимирской губерний «для существования промышленности» гр. Е.Ф. Канкрин в июле 1828 г. учредил при Департаменте мануфактур и внутренней торговли Мануфактурный совет, а в октябре 1829 г. по ходатайству купцов – Коммерческий совет. В составе этих советов под председательством министра финансов в качестве членов (мануфактур и коммерц-советников) заседали фабриканты, заводчики и купцы. Вскоре возникли местные органы этих советов. Эти советы собирали сведения о состоянии промышленности и торговли, разрабатывали мероприятия по их улучшению, через советы и их местные органы российская буржуазия ходатайствовала перед правительством о своих «пользах и нуждах». Кроме того, Мануфактурный совет в 1830–1840-х гг. проводил промышленные выставки (1829, 1839, 1849 гг.), назначая премии и награды за лучшие изделия.

Для подготовки инженерно-технических кадров для российской промышленности в 1831 г. было открыто высшее техническое учебное заведение – Технологический институт. Это было гражданское учебное заведение с недворянским составом учащихся. Институт находился в ведении Департамента мануфактур и внутренней торговли.

Колебание курса ассигнаций тяжело отражалось на развитии промышленности, торговли и всей хозяйственной жизни страны. В интересах буржуазных отношений в стране была проведена денежная реформа (1839–1843 гг.), сущность которой заключалась в замене ассигнаций кредитными билетами, частично обеспеченных металлическим фондом – серебряной и золотой монетой. При обмене ассигнаций произошла их девальвация: они обменивались из расчета 3 руб. 50 коп. за 1 руб. серебром (серебряный рубль стал основной денежной единицей). На короткое время денежная система в России была восстановлена. Для выпуска кредитных билетов в июне 1843 г. в составе Министерства финансов была учреждена Экспедиция государственных кредитных

билетов. После прекращения всех денежных операций по ассигнованиям в 1847 г. Государственный ассигнационный банк был ликвидирован.

Покровительством промышленности и торговли правительство преследовало интересы крепостнического государства. Содержание огромного чиновничьего аппарата, армии, активная внешняя политика, финансовая помощь помещичье-дворянскому хозяйству требовали денежных средств. Усиление налогового гнета не приносило желаемых результатов. В 1848 г. подушная подать была собрана полностью лишь в 1/5 губерний, а в остальных недоимки составили до 40% оклада. Государственный долг России накануне реформы возрос до 1264 млн. В середине XIX в. первое место в бюджете составили доходы откупов (до 30% бюджета).

Покровительствуя торговле и промышленности, правящие круги видели в их развитии новые источники пополнения бюджета. Но само развитие новых производительных сил в области промышленности, рост торговых отношений находились в противоречии с производственными отношениями. Наличие крепостного строя в стране тормозило развитие капиталистических вкладов в промышленность, создание рынка свободной рабочей силы и рынка сбыта промышленной продукции. Министерство финансов отрицательно относилось к денежным вкладам в строительство железных дорог, к развитию частных банков.

Чисто крепостнической политики придерживалось Министерство финансов в отношении горнозаводской промышленности, основная часть которой находилась на Урале. Принудительный труд и внеэкономическое принуждение тормозили рост горнозаводской промышленности, сохраняли ее в состоянии застоя. Чтобы поддержать производство чугуна и железа на определенном уровне, правительство пошло на милитаризацию горного ведомства. В 1834 г. департамент горных и соляных дел был преобразован в военизированное Главное управление горных и соляных дел. По горным заводам были расположены воинские команды. Эта военизация горного ведомства была предпринята для предотвращения волнений крепостных горнозаводских рабочих.

В 1801 г. ряд учреждений, осуществлявших формальный контроль приходам и расходам всех казенных и общественных сумм и капиталов (государственная экспедиция департамента водяных коммуникаций), были объединены в соответствии с планом финансов М.М. Сперанского в Главное управление ревизии государственных счетов, окончательно оформившееся в 1811 г. Финансовый контроль России первой половины XIX в. носил формальный характер и ограничивался проверкой документов, отчетов и книг в Петербурге; самостоятельных местных органов Главное управление не имело. Ряд ведомств (некоторые высшие учреждения, Министерство двора, кредитные установления, благотворительные учреждения и т.п.) не был подотчетен даже такому контролю. В 1825 г. государственный контролер отказался от ревизии подлинных

документов, и в Главное управление стали поступать только сводные документы (генеральные отчеты).

В 1836 г. Главное управление ревизии государственных счетов было переименовано в Главное управление государственного контроля, но от этого состояние государственного финансового контроля не улучшилось. Формальный контроль позволял Министерству финансов скрывать от Государственного контроля огромные суммы. При составлении бюджета на 1850 г. Николай I и министр финансов Ф.П. Вронченко решили скрыть дефицит в 38.5 млн. руб. не только от Государственного контроля, но и от Государственного Совета. «Повторение сего дефицита на 1850г., и притом на 19 млн руб. более... – отмечалось в бюджетных предположениях, поданных царю, – и оглашение означенного дефицита могло бы повредить нашему государственному кредиту и если не остановить, то затруднить ход заграничного займа». Поэтому было решено расходы по военному ведомству показать не 99 млн руб., как это было в действительности, а только 60.5 млн руб. В таком фальсифицированном виде, по приказанию Николая I, роспись в декабре 1849 г. рассматривалась в Государственном Совете. Государственный контроль был слабой ширмой для этой фальсификации. Состояние его не улучшилось вплоть до буржуазных реформ 1870-х годов.

В 1809 г. Экспедиция устройства дорог и департамент водяных коммуникаций были объединены в Главное управление водяных и сухопутных путей сообщения. Главным директором его был назначен член царской фамилии Георг Ольденбургский (шурин Александра I). По совместительству он был генерал-губернатором Новгородской, Тверской и Ярославской губерний. Поэтому Главное управление до 1816 г. (единственное из всех центральных ведомств) находилось не в столице, а в Твери. В 1811 г. это ведомство стало именоваться Главным управлением путей сообщения. Организационное устройство его было очень простым. Кроме экспедиции (департамента), в его состав входил Институт путей сообщения. Во второй четверти XIX века ведомство было военизировано. Милитаризацией ведомства путей сообщения правительство стремилось сделать более эффективным использование ничтожно слабой сети сухопутных и водных путей сообщения.

В 1832 г. в ведение Главного управления была передана из Министерства внутренних дел вся строительная часть по возведению так называемых «публичных зданий» и заведование ими. Это мероприятие было вызвано не только стремлением разгрузить Министерство внутренних дел от хозяйственных вопросов, но и единством подготовки инженерно-технических кадров по строительству путей сообщения и публичных зданий (Институт инженеров путей сообщения). С этого времени само Главное управление получило наименование Главного управления путей сообщения и публичных зданий. Его аппарат стал возрастать.

В 1842 г. были созданы телеграфная часть (для заведования световым телеграфом) и департамент железных дорог, возглавивший строительство и эксплуатацию первых железных дорог в России.

Началу строительства железных дорог в России предшествовала длительная борьба в бюрократических сферах. Из-за больших дефицитов бюджета феодально-крепостническое государство не могло тратить средства на железнодорожное строительство, поэтому в конце 1838 г. Комитет министров отрицательно отнесся к строительству железных дорог в России; в числе ярых противников железно-дорожного строительства был и главноуправляющий гр. К.Ф. Толь. Вопрос о железнодорожном строительстве обсуждался в Особом комитете, созданном в январе 1842 г.; по его решению в августе 1842 г. и был создан департамент железных дорог, который руководил начатой в том же году постройкой железнодорожной линии между двумя столицами (Петербургом и Москвой), – магистрали, имевшей огромное экономическое и политическое значение. Возглавлявший в эти годы Главное управление любимец Николая I гр. П.А. Клейнмихель использовал железнодорожное строительство для личной наживы. Казнокрадство чиновников путейского ведомства сильно поднимало стоимость каждой версты железнодорожного пути. Строительство железной дороги между Петербургом и Москвой было окончено лишь в феврале 1851 г. За полвека крепостническая Россия построила очень мало путей сообщения. К 1855 г. Россия имела всего 960 верст железных дорог (Франция – 5535 верст).

Создание в декабре 1837 г. Министерства государственных имуществ было связано с планами постепенной ликвидации крепостничества, при сохранении экономического и политического господства дворян. Это министерство управляло второй по численности категорией населения России – государственными крестьянами, а также государственными имуществами и осуществляло «попечительство» об усовершенствованиях в области сельского хозяйства: о внедрении среди государственных крестьян усовершенствованных методов обработки земли, распространении агрономии, новых культур, открытии для государственных крестьян школ, больниц и т.п. Все эти мероприятия проводились за счет самих крестьян, были рассчитаны на их успокоение и на увеличение доходов от государственных крестьян и имуществ. Сама система «благожелательного попечительства», осуществляемая в отношении государственных крестьян, превратилась в назойливую бюрократическую опеку, рассчитанную на стеснение и регламентацию всякой деятельности государственных крестьян, с превращением последних в послушных исполнителей воли начальства.

В период с 1837 по 1866 гг. основной задачей министерства было управление государственными крестьянами; это определяло его устройство. Аппарат министерства состоял из министра (первым мини-

стром был инициатор реформ управления государственными крестьянами гр. П.Д. Киселев), совета, канцелярии при нем и трех департаментов. Первый департамент управлял государственными крестьянами и государственными имуществами центральных губерний. Второй – окраин России, Третий департамент осуществлял попечительство об усовершенствовании сельского хозяйства и с 1845 г. назывался департаментом сельского хозяйства. С 1843 г. из ведения первых двух департаментов было выделено заведование казенными лесами, с передачей их особому Лесному департаменту; в его ведении находился военизированный корпус лесничих и созданный в 1806 г. Лесной институт.

Министерство двора и уделов было образовано в августе 1826 г. путем механического объединения под главенством министра ряда разнородных по назначению учреждений, существовавших ранее. Большую группу учреждений министерства составляли различные дворцовые конторы. Наиболее значительной частью министерства являлся включенный в него департамент уделов; он заведовал имуществами и крестьянами, принадлежавшими членам царской фамилии. Кабинет его императорского величества окончательно утратил свое общегосударственное значение и превратился в хозяйственную канцелярию царя по заведованию его личным имуществом (землями, предприятиями, драгоценностями), а также крестьянами.

С XVIII в. в России установилась практика награждения гражданских чиновников и командного состава армии и флота орденами. Каждый из орденов имел орденские знаки: крест и звезду, носимые на шее или в петлице, и ленту, которую носили через плечо. В России сложился особый табель старшинства орденов. Самым высшим орденом России был орден Андрея Первозванного, учрежденный Петром I в 1698 г. и состоявший из синего креста, звезды и голубой ленты. Этот орден давался немногим чиновникам первых трех классов Табели о рангах и генералам; члены царской фамилии получали его, как и многие другие ордена (кроме Георгия Победоносца), при рождении или достижении совершеннолетия. Орден Екатерины был учрежден в 1714 г. и давался придворным дамам, а также членам царской фамилии женского пола. Ордена Александра Невского (1725 г.) и Белого орла (1832 г.) давались главным образом чиновникам. За особые воинские заслуги представители командного состава армии и флота награждались орденом Георгия Победоносца, учрежденным в 1769 г. и состоявшим из четырех степеней; унтер-офицеры, солдаты и матросы за храбрость и воинскую доблесть награждались с 1807 г. особым «знаком» этого ордена (с 1856 г. этот «солдатский Георгий» имел четыре степени). Ордена Владимира (учрежден в 1782 г.) и Анны (учрежден в 1743 г.) имели по четыре степени каждый и давались за заслуги на гражданской и военной службе; участники военных сражений награждались этими орденами с изобра-

жением двух скрещенных мечей (Владимир или Анна «с мечами»). Орден Станислава (1832 г.) трех степеней давался за заслуги как на гражданской, так и военной службе. Помимо орденов, во второй четверти XIX века широкое распространение получили награды чиновников медалями, знаками «безупречной службы» и т.п.

Ежегодно к Рождеству, Новому году или Пасхе каждый министр делал царю через Собственную его императорского величества канцелярию «представление» о достойных награды чиновниках, кандидатуры которых царь утверждал или отклонял. Во время войны правом «представления» пользовались главнокомандующие и командующие армиями. Своеобразными консультативными органами при награждениях орденами были Кавалерские думы, существовавшие при некоторых орденах. Кавалерская дума каждого ордена состояла из 12 старших кавалеров ордена; дума же проводила мероприятия по организации орденских церемоний, празднеств и т.п. Созданный в 1797 г. Капитул императорских и царских орденов был исполнительной инстанцией для награждения орденами. Он заведовал изготовлением орденских знаков и грамот, церемонией выдачи орденов, следил за исполнением ритуала каждого ордена и т.п. В 1842 г. Капитул орденов, существовавший до этого времени как самостоятельное учреждение, был включен в состав Министерства двора и уделов; министр стал одновременно и Канцлером орденов.

В состав министерства входила значительная группа учреждений, связанных с культурой: театральная дирекция императорских театров, управлявшая казенными театрами в Петербурге (Александровский и Мариинский), Москве (Большой и Малый) и в Варшаве; «императорская» Академия художеств, «императорский» Эрмитаж и другие музеи, а также научные учреждения (с 1859 г. – Археологическая комиссия). Министерство двора и уделов как дворцовое ведомство занимало особое положение в центральном аппарате и не было подконтрольным ни одному из высших учреждений, а также Государственному контролю.

Созданное в 1802 г. для «воспитания юношества и распространения наук» Министерство народного просвещения имело в своем ведении высшие, средние и начальные учебные заведения, Академию наук, типографии, цензуру. Первым министром был екатерининский вельможа гр. П.В. Завадовский. Роль коллегии при министре, разрешавшей все вопросы административного, хозяйственного, учебного и научного характера, играло Главное управление училищ; оно состояло из назначенных царем чиновников и попечителей учебных округов. Департамент министерств а являлся исполнителем решений Главного управления. В ведении министерства находились созданная Публичная библиотека в Петербурге, основанная Пулковская обсерватория, а впоследствии Румянцевский музей. В 1817– 1824 гг. аппарат Министерства народного

просвещения входил в состав Министерства народного просвещения и духовных дел.

В июне 1826 г. был принят новый обширный цензурный устав, который, кроме карательных задач цензуры, ставил и другую цель; определять направление литературы — «дать полезное или по крайней мере безвредное для блага отечества направление», — как гласил параграф I Устава. Параграф 15 рекомендовал цензорам запрещать все, в чем можно было усмотреть двоякий смысл. Если раньше вопросы цензуры находились в ведении университетов, то теперь произошла централизация цензурного управления. В аппарате министерства для общего надзора и руководства цензурой был учрежден Верховный цензурный комитет; в Петербурге был учрежден Главный цензурный комитет; местные цензурные комитеты подчинялись надзору попечителей учебных округов. Цензурный устав 1826 г., прозванный современниками «чугунным», просуществовал недолго; само правительство вынуждено было отказаться от него. В апреле 1828 г. был принят новый цензурный устав, который ставил перед цензурой только одну задачу — «запрещать издание или продажу тех произведений словесности, наук или искусств, как в целом составе или в частях своих вредных в отношении к вере, престолу, добрым нравам и личной жизни граждан». Верховный и Главный цензурные комитеты были упразднены. Общее руководство цензурными комитетами в Петербурге, Москве, Риге, Вильно, Киеве, Одессе, Тифлисе и отдельными цензорами в Дерпте, Ревеле и Казани осуществляло Главное управление цензуры, включавшее, кроме чиновников Министерства народного просвещения, представителей от других ведомств (III отделения, Синода, министерств внутренних дел и иностранных дел); цензуру произведений иностранной печати осуществлял подчиненный ему Комитет цензуры иностранной. Смягчение цензуры по новому уставу носило чисто внешний характер. Последовавшие вскоре дополнения к этому уставу усилили цензурный гнет.

В 1830–1840-х гг. в России широкое распространение получила ведомственная цензура. Кроме Министерства народного просвещения, Синода и III отделения, цензуру осуществляли отдельные министерства (внутренних дел, военное, иностранных дел, двора), отдельные департаменты (почтовый) и даже небольшие учреждения (Главное управление государственного коннозаводства, Комиссия построения Исаакиевского собора) и др. Современники насчитывали более двух десятков ведомств и учреждений, осуществлявших цензуру в России. Цензурные гонения тяжело давили на передовую общественно-политическую мысль, литературу, искусство и науку. Прогрессивной теории дворянских революционеров правительство попыталось противопоставить охранительную теорию официальной народности, сформулированную чиновником Министерства народного просвещения гр. С.С. Уваровым в отчете о ре-

визии им Московского университета в 1832 г. Став вскоре министром народного просвещения, гр. С.С. Уваров (1833–1849 гг.) проводил эту политику через все органы министерства. Ежегодный бюджет Министерства народного просвещения составлял 1–2% от общего бюджета России.

Учрежденное в 1802 г. Военное министерство (до 1808 г. оно называлось Министерством военно-сухопутных сил) включило в свой состав аппарат только одной Военной коллегии. Первым министром военно-сухопутных сил был генерал О. К. Вязьмитинов. Специальная Комиссия для составления военных уставов и уложений под руководством друга М.М. Сперанского – М.Л. Магницкого разработала реформу Военного министерства в январе 1812 г., с распространением на министерство «Общего учреждения министерств» 1811 г. В результате Военная коллегия и Военно-доходная канцелярия были упразднены. При Военном министерстве были учреждены совет, общая и особенная канцелярия и семь департаментов: инспекторский (заведовал личным составом армии), аудиторский (заведовал личным составом военных судов и ревизией военно-судебных дел), артиллерийский, инженерный, провиантский, медицинский и Комиссариатский (последний ведал снабжением вещевым и денежным довольствием). Кроме того, в составе министерства создавались такие учреждения, как военно-ученый комитет и военно-топографическое депо (образовано из существовавшего с конца XVIII в. Собственного его императорского величества депо карт), и другие учреждения.

Той же комиссией было подготовлено и одновременно в январе 1812 г. утверждено «Учреждение о большой действующей армии», дававшее в отличие от предшествующих положений о полевом устройстве армии самые широкие полномочия главнокомандующему, развязывавшее его инициативу, ранее стесненную царем и различными высшими и центральными учреждениями. В «Учреждении» подчеркивалось, что главнокомандующий на театре военных действий представляет лицо императора и облачается властью его штаба, которому подчинялись ведавший военно-оперативными вопросами генерал-квартирмейстер, а также ведавший административно-хозяйственными делами армий дежурный генерал; каждому из них подчинялись различные управления. В условиях Отечественной войны 1812 г. большие права и самостоятельность главнокомандующего генерал-фельдмаршала М.И. Кутузова, а также стройность организационного устройства полевого управления армии сыграли большую роль в подготовке и осуществлении изгнания «великой армии» Наполеона из России. Находившееся во время войны в Петербурге Военное министерство превратилось в военно-хозяйственное ведомство.

После окончания войны с Наполеоном армия России – военный оплот «Священного союза» – не была сокращена, а в полном составе раскварти-

рована в западных (1 армия) и южных (2 армия) районах Европейской части России; кроме того, на окраинах государства созданы были «отдельные корпуса», представлявшие небольшие армии. Численность российской армии после войны и в последующие годы не уменьшилась. Ввиду всего этого было решено сохранить существовавший во время войны принцип разделения военного аппарата. Это было закреплено в декабре 1815 г. «Учреждением о действующей армии в мирное время», когда единое военное ведомство было разделено на две самостоятельные части – «Главный штаб его императорского величества» и Военное министерство. В состав главного штаба, возглавляемого близким к царю начальником – генерал-адъютантом П.М. Волконским (1815–1823 гг.), вошли генерал-квартирмейстер с подчиненными ему военно-ученым комитетом, военно-топографическим делом и дежурным генералом, которому подчинялись Инспекторский и Аудиториатский департаменты, обер-священник армии и флота и инспектор госпиталей. Военные материалы XVIII – начала XIX в. были объединены в обширный Архив главного штаба, учрежденный в 1819 г. в Москве.

В ведении военного министра – одного из талантливых генералов Отечественной войны гр. П.П. Коновницына – остались совет и хозяйственные департаменты. Военный министр своего доклада царю не имел, и по его ведомству царю докладывал начальник главного штаба. Строевая часть артиллерии и инженерного управления войск в 1819 г. обособилась в самостоятельные ведомства (штабы) во главе с великими князьями: Николаем Павловичем – генерал-инспектором по инженерной части и Михаилом Павловичем – генерал-фельдцейхмейстером.

В первые десятилетия XIX в. делались попытки укрепления армии посредством создания с осени 1816 г. военных поселений. Идея военных поселений возникла в период кризиса феодально-крепостнического строя и выражала желание правящих верхов сохранить огромную армию без подрыва экономического состояния государства ежегодными и обременительными рекрутскими наборами, а также создать оторванные от населения, слепо преданные своим командирам войска па случай народных волнений. Главный начальник военных поселений гр. А.А. Аракчеев возглавлял аппарат по управлению военными поселениями (Главный штаб военных поселений, Экономический комитет). Восстания военных поселян и колоссальные расходы, связанные с их устройством, вынудили Николая I в 1826 г. ликвидировать ведомственную обособленность центрального аппарата по управлению военными поселениями: гр. А.А. Аракчеев был отстранен от всех должностей. Главный штаб военных поселений и Экономический комитет вошли в состав Главного штаба его императорского величества по военным поселениям.

С середины 1820-х годов началось обособление управления военно-учебными заведениями (Пажеский и Кадетские корпуса), завершившееся

созданием в 1831 г. Штаба его императорского величества по управлению военно-учебными заведениями; во главе этого ведомства стояли последовательно братья Александра I и Николая I – великие князья Константин и Михаил; впоследствии их сменил сын Николая I – наследник престола, великий князь Александр. Разделение единого военного центрального управления на несколько самостоятельных ведомств тяжело отразилось на состоянии российской армии, что показали войны России с Турцией и Персией в 1820-х годах. В результате был поставлен вопрос о ведомственной централизации военного управления. В 1827–1828 гг. должности начальника Главного штаба и военного министра были объединены в лице генерала гр. Чернышева (1827–1852 гг.), а по «Образованию военного министерства» 1832 г. был упразднен и аппарат Главного штаба и должность его начальника.

С конца 1820-х гг. правительство обращает внимание на военно-теоретическую подготовку командного состава, разработку планов военных операций. В 1827–1829 гг. Свита его императорского величества по квартирмейстерской части, состоявшая из наиболее подготовленных в теоретическом отношении генералов и офицеров, была объединена с военно-топографическим депо и корпусом топографов и образовался департамент генерального штаба. На этот департамент были возложены задачи изучения обстановки и данных для подготовки и проведения боевых операций, боевая подготовка войск, проведение маневров, обучение войск, перемещения войск, военно-топографическое дело. В 1830 г. было создано высшее военное учебное заведение – Военная академия, переименованная в 1855 г. в Николаевскую академию генерального штаба.

После восстания военных поселян в 1831 г. была окончательно уничтожена обособленность управления военными поселениями, для управления ими в министерстве в 1832 г. был учрежден департамент военных поселений, который существовал до 1857 г. Все эти частичные преобразования подготовили общую реформу министерства, завершленную в марте 1836 г. и сосредоточившую основные вопросы военного управления в Военном министерстве. Вместо незначительного Совета министра и его канцелярии в аппарате Военного министерства были учреждены Военный совет – законосовещательное учреждение по военному ведомству и орган по общему руководству военным хозяйством, а также канцелярия Военного министерства, связавшая министра со всем обширным аппаратом министерства. Все военное управление осуществлялось девятью департаментами министерства (к бывшим ранее департаментам добавились еще два – генерального штаба и военных поселений).

Централизация в военном ведомстве выражалась в сосредоточении разрешения многих распорядительных вопросов их исполнения в самом аппарате Военного министерства, с сохранением за местными учреждениями министерства самых незначительных прав. Военное министерство,

несмотря на реформы 1832–1836 гг., еще не являлось единым военным центром; отдельные вопросы военного управления (артиллерия, инженерные войска, военно-учебные заведения) и воинские соединения (1 армия и отдельные корпуса) находились за его пределами. В последующие годы после военной реформы 1836 г. Военное министерство сохранило свое устройство. Крайняя централизация военного управления в мирное время, мелочная регламентация деятельности его низших звеньев при полной почти их бесконтрольности и другие пороки военной администрации – все это было полностью сохранено в военном аппарате России в период Крымской войны, которая вскрыла военную отсталость России. Крестьянская реформа 1861 г. создала условия для преобразования армии и ее управления.

Учрежденное в 1802 г. Морское министерство (первые годы оно называлось Министерством военно-морских сил) включало в свой аппарат Адмиралтейств – коллегия. Первым морским министром был способный и высокообразованный адмирал гр. Н.С. Мордвинов, который пробыл на этом посту всего три месяца; его сменил известный по битве на реке Березине «сухопутный адмирал» В.П. Чичагов, возглавлявший Морское министерство до 1809 г. В состав Морского министерства входил Морской кадетский корпус – единственное военно-морское учебное заведение России. В 1827 г. Адмиралтейств-коллегия была упразднена и управление морским ведомством было разделено по примеру военного ведомства на Главный морской его императорского величества штаб и Морское министерство. Главой всего морского ведомства был начальник Главного морского штаба, ему подчинялся и морской министр. С 1827 по 1855 г. этот пост занимал любимец Николая I, бездарный военачальник св. кн. А.С. Меншиков.

В 1836 г. произошла централизация морского управления. Главный морской штаб и должность морского министра были упразднены, а все учреждения были объединены в составе Морского министерства. Должность начальника Главного морского штаба сохранилась; он возглавил теперь Морское министерство. Появление паровых судов в военно-морском флоте вызвало создание в аппарате Морского министерства в 1842 г. особого Пароходного комитета для рассмотрения чертежей строительства паровых судов. Новые веяния отражал выходящий с 1848 г. официальный орган министерства – журнал «Морской сборник». Крымская война вскрыла недостатки и в организации управления парусного военно-морского флота России. Со второй половины 1850-х гг. встал вопрос о реорганизации всего морского ведомства.

По реформе 1802 г. в состав Министерства иностранных дел была включена Коллегия иностранных дел. С этого времени ее роль стала падать и многие важнейшие вопросы отношений с иностранными государствами были переданы в канцелярию министра, а в коллегии остались

различные хозяйственные вопросы. При канцелярии находился Московский архив Министерства иностранных дел, при котором в 1811 г. была создана Комиссия печатания государственных грамот и договоров, предпринявшая издание «Собрания государственных грамот и договоров». В 1819 г. из коллегии и канцелярии министра были выделены дела по отношениям с азиатскими странами и переданы в Азиатский департамент; туда же попали административные дела по управлению некоторыми народами бывших пограничных районов Кавказа, Астраханской губернии и Казахстана. Только с 1820-х гг. началась постепенная передача их в ведомство Министерства внутренних дел, растянувшаяся на всю вторую четверть XIX в.

Из всех ведомств России Министерство иностранных дел в первой четверти XIX в. больше всего привлекало постоянное внимание царя. Николай I так же, как и его предшественник, особое внимание уделял военному аппарату и ведомству иностранных дел. Стоявший долгие годы во главе министерства гр. К.В. Нессельроде (1816–1856 гг.) стремился как можно дольше сохранить старую организацию министерства, более всего отвечавшую своему назначению вспомогательного дипломатического аппарата при царе.

«Общее учреждение министерств» в июне 1811 г. было распространено на Министерство иностранных дел только в 1832 г., когда была упразднена коллегия, учреждены Совет министра и два департамента. Дипломатические отношения с Западной Европой и Америкой были сосредоточены в двух департаментах: внешних сношений и внутренних сношений. Департамент внешних сношений заведовал наиболее важными вопросами внешних отношений, вел политическую переписку с иностранными правительствами, собирал газетные сведения о внутривнутриполитическом положении иностранных государств, хранил шифры; с 1846 г. этот департамент был преобразован в Особенную канцелярию министерства. Все текущие дипломатические отношения с западноевропейскими и американскими государствами, защита интересов российских подданных за границей, консульские дела находились в ведении департамента внутренних сношений.

Начиная с Венского конгресса 1815 г., Министерство иностранных дел являлось проводником традиционной политики союза реакционных правительств России, Австрии и Пруссии (« Священного союза»), проводимой часто вопреки интересам России. За пренебрежение этими интересами современники называли гр. К.В. Нессельроде «русским министром австрийских иностранных дел». Вся близорукость и ошибочность внешней политики обнаружилась к началу Крымской войны, вскрывшей дипломатическую изоляцию России и поставившей вопрос об изменении курса внешней политики, а в связи с этим и об организационных переменах в Министерстве иностранных дел.

Местные государственные учреждения. Основными административно-территориальными единицами дореформенной России являлись губерний и уезды. К началу XIX в. Число губерний возросло до 46, а к середине XIX в. Сократилось до 44. В некоторых местностях (окраины) и столицах (Петербурге и Москве) сохранились генерал-губернаторы, которые по-прежнему руководствовались весьма неопределенными формулировками «Учреждения о губерниях» 1775 г. Мало что изменила в деятельности генерал-губернаторов данная им в 1853 г. инструкция. Она только с большей силой подчеркивала ответственность генерал-губернатора за «состояние умов» в губернии. Генерал-губернатор, отмечалось там, «устремляя все свое внимание на дух и нравственное направление во всех сословиях, устраняет всякий повод к ложным понятиям, превратным толкованиям и губительному лжемудрствованию». Характерно, что эта инструкция сохраняла свою силу основного закона для генерал-губернаторов вплоть до 1917 г. Связь генерал-губернатора со всеми правительственными и сословными учреждениями вверенных ему губерний осуществлялась через канцелярию генерал-губернатора.

В дореформенной России сохранилась в основном система административно-полицейских правительственных учреждений и сословных органов, созданная в 1775–1785 гг. Главой местной администрации являлся губернатор, который выполнял свои функции с помощью ряда административных учреждений: Канцелярии губернатора, Губернского правления, ряда комиссий, комитетов и присутствий. С созданием министерств губернаторы стали подчиняться Министерству внутренних дел, осуществляя связь с ним, а также с подчиненными учреждениями с помощью Канцелярий губернаторов, возникших с 1802 г. В ведении губернатора находились все административно-полицейские учреждения губернии; на его обязанности лежали задачи содействия финансовым органам в деле взимания налогов и податей, выколачивания недоимок и т.п. Губернаторы участвовали в комплектовании армии (проводили рекрутские наборы), заведовали квартированием войск в губернии. Еще по закону 1775 г. губернатору были приданы воинские части местных войск. В 1816 г. эти местные войска оформились в отдельный корпус внутренней стражи. В каждой губернии в распоряжении губернатора был батальон губернской стражи в 1000 чел.

Местные суды находились в зависимости от губернаторов. Для истории местной администрации дореформенной России характерны усиление власти губернаторов, рост их влияния на местные органы всех ведомств (осуществляемые иногда в форме так называемого «надзора» губернатора за учреждениями самых различных ведомств) и постепенное падение самостоятельности губернских правлений. Все эти процессы были закреплены в «наказе губернаторам» в июне 1837 г., провозгласившем губернатора «хозяином губернии».

Со второй четверти XIX в. широко практиковалось назначение вместо обычных гражданских губернаторов военных губернаторов (иногда даже с сохранением гражданского губернатора), которым, кроме местной администрации и полиции, были подчинены воинские части местных войск и военные учреждения на территории губернии. Хотя основным административным учреждением губернии считалось Губернское правление, но фактически уже к началу XIX в. основная роль в управлении принадлежала губернатору, а Губернское правление превратилось в его послушный исполнительный орган. К середине XIX в. Губернское правление превратилось в своеобразную исполнительную канцелярию при губернаторе. Многие губернаторы сажали советников Губернского правления под арест за то, что те не соглашались с их мнением при решении дел. В силу этого основные дела Губернского правления были сосредоточены в его канцелярии. Во втором десятилетии XIX в. в Губернских правлениях, особенно центральных (так называемых «великороссийских») губерний, стало устанавливаться единообразие в организационном устройстве канцелярии, окончательно закрепленное «Положением о порядке производства дел в губернском правлении» в июне 1837 г., по которому канцелярии подразделялись на четыре отделения.

Первое отделение канцелярии с 1837 г. возглавлял вице-губернатор. Оно ведало вопросами обнародования законов, наблюдало за исполнением распоряжений губернатора и Губернского правления, собирало сведения по административным, полицейским, судебным и финансовым вопросам, заведовало штатом чиновников в губернии, наградными и пенсионными делами, в его ведении находилась газета «Губернские ведомости». Второе отделение заведовало основными делами Губернского правления по «охранению порядка и общественного спокойствия» и распоряжалось полицией. В функции отделения входили и дела, связанные с ссылкой в Сибирь крепостных крестьян «дурного поведения» (с точки зрения помещиков), по просьбе их владельцев; к этой категории дел примыкали и распоряжения о сыске беглых крепостных, дезертиров из армии и т.п. Второе отделение осуществляло надзор за поднадзорными лицами на территории губернии, сообщая об их поведении в III отделение собственной его императорского величества канцелярии, содействовало местному духовенству в деле «охранения» веры, наблюдало за недопущением в губернии запрещенных книг, рукописей, занималось хозяйственными делами (дорожное, продовольственное, надзор за почтами, медицинскими учреждениями и т.п.). Третье отделение связывало губернатора и Губернское правление с местными судами, осуществляя надзор за судопроизводством, начиная с руководства следствием и кончая исполнением решений; в ведении этого отделения находились местные тюрьмы. И, наконец, Четвертое отделение канцелярии осуществляло связь администрации с финансово-хозяйственными органами,

побуждая своими распорядительными действиями население платить налоги, недоимки, выполнять разные повинности.

Функции губернатора и губернского правления были обширны, и для усиления оперативности их деятельности в первой половине XIX в. был создан ряд коллегиальных и совещательных учреждений под председательством губернатора, носивших различные наименования – комитетов, комиссий или присутствий. По официальным сведениям, губернатор в 1840-х гг., кроме Губернского правления, присутствовал как председатель или член еще в 17 местных учреждениях. Личный состав этих учреждений был приблизительно одинаков: в качестве членов неизменно входили губернский предводитель дворянства, губернский прокурор, председатель Казенной палаты, управляющий Палатой государственных имуществ и ряд других должностных лиц губернии. Важнейшими из этих учреждений в каждой губернии были – Рекрутское присутствие (с 1831 г. – Рекрутский комитет), Статистический комитет, комиссии – народного продовольствия, строительная и дорожная, оспенный и холерный комитеты, комитет общественного здоровья.

В 1838 г. во многих губернских городах России были созданы Губернские комитеты раскольников, в состав которых входил губернатор, местный архиерей и жандармский штаб-офицер. Это были чисто полицейские органы борьбы с раскольниками, которые подвергались жестокому гонению. Порядок работы большинства этих учреждений был сессионный, а делопроизводство велось, как правило, в канцелярии Губернского правления. Все эти документы, комиссии и присутствия несколько разгружали основной губернский административный аппарат от множества специальных дел. Губернатору в каждой губернии подчинялись другие учреждения Министерства внутренних дел – межевые конторы, приказы общественного призрения, врачебные управы.

Обширная компетенция губернаторов отражалась в делопроизводстве. По сведениям Министерства внутренних дел, губернатор в 1840-х гг. ежегодно подписывал до 100 тыс. бумаг, или по 270 бумаг ежедневно. Если предположить, что на ознакомление с каждой бумагой затрачивалось по одной минуте, то ежедневно на одно подписание бумаг тратилось 4,5 часа. Естественно, что многие бумаги губернатор подписывал, не читая. В канцеляриях губернатора и Губернского правления скапливались целые залежи дел, ожидавших губернаторской резолюции. Занимаясь различными злоупотреблениями, губернаторы сквозь пальцы смотрели на взяточничество и лихоимство чиновников. Назначенный в 1820-х гг. на должность симбирского губернатора Магницкий, вступая в должность, сказал собравшимся приветствовать его чиновникам: «Господа! Берите, но не дарите». «Вообще вся губерния, – писал очевидец административного управления в Калужской губернии, – в 1850-х гг. представляла завоеванную страну, отданную на разграбление завоевателям».

Грубые и жестокие феодальные приемы управления особенно процветали в исполнительных инстанциях местного аппарата – полицейских учреждениях. Во главе всей уездной полиции с 1775 г. стоял уездный капитан-исправник (в первой половине XIX в. он нередко назывался просто исправником), при котором находилось полицейское управление, называемое Земским судом. Земский суд являлся основным полицейским органом в уезде: он исполнял все распоряжения губернатора, Губернского правления и исправника. Кроме исправника, избираемого на три года местным дворянством, в состав Земского суда входили 4–5 дворянских заседателей; с 1830-х гг. появились два заседателя и от государственных крестьян. Канцелярия Земского суда возглавлялась секретарем и состояла из двух столов – исполнительного и следственного (предварительное следствие находилось в ведении полицейских органов).

До 1830-х гг. XIX в. уезд являлся самой мелкой административной единицей. Увеличение населения в уездах и рост крестьянских волнений вызвали необходимость разделения уездов на более дробные территориальные полицейские единицы. По «Положению» в июне 1837 г. учреждались станы. В каждый стан из кандидатов, избранных дворянством, губернатор назначал непосредственных исполнителей указаний губернских и уездных должностных лиц и учреждений – становой приставов. В осуществлении своих полицейских функций становой пристав опирался на сельскую выборную полицию удельных и государственных крестьян – сотских и десятских, а также на вотчинную полицию помещиков. Центром каждого стана являлось крупное село, местечко или заштатный город. В городах «охрана тишины и порядка» возлагалась на отдельную от уездной городскую полицию, сохранявшую организационное устройство, данное еще полицейским « Уставом благочиния» 1782 г.

Управы благочиния, кроме чисто полицейских дел, заведовали следственными делами; с 1808 г. в них появляются особые приставы следственных дел. При Управе благочиния находились гауптвахты – караульные помещения с особым арестным помещением, главным образом для военных и чиновников. При Управах благочиния создавались долговые тюрьмы, в которые заключались, по решениям коммерческих судов, должники по искам кредиторов. Долговая тюрьма в Москве в просторечье называлась «ямой». По законам того времени несостоятельный должник содержался в ней до тех пор, пока кредиторам, посадившим его туда, не надоедало оплачивать его ежедневное содержание или пока родственники не расплачивались с долгами.

В крупных городах России создавались Адресные столы и Конторы адресов, оказывавшие большую помощь местным полицейским органам. Столицы подразделялись на территориальные «отделения», во главе каждого из них стоял полицеймейстер. Основными полицейскими исполнительными учреждениями города оставались части. Здесь же по

решениям судов и Управы благочиния осуществлялись наказания (особенно телесные). Эти порки в «частях» проводились обычно по утрам. «Пороли, – вспоминал впоследствии московский чиновник–старожил Д.А. Ровинский, – всех без разбора: и крепостному лакею за то, что не покормил вовремя барынину собачку, всыплют сотню; и расфранченной барыниной камердинерше за то, что барин делает ей глазки, и той всыплют сотню: барыня-де особенно попросила частного пристава; никому не было спуска, да и не спрашивали даже, кто и в чем виноват, прислали поучить, значит, и виноват: стон и крики стояли в воздухе кругом часто целое утро». Каждая часть имела особое арестное помещение – «холодную», которая служила местом предварительного заключения задержанных полицией лиц. Особенно оживлялась каждая «холодная» во время рекрутских наборов, когда в нее толпами доставляли «для прохлаждения» рекрутов, буйно провожавших на долгие годы или навсегда свою свободу. При частях имелись «фонарные команды», зажигавшие на улицах наполненные конопляным маслом фонари. Во главе полиции уездного города стоял городничий.

Полицейское управление некоторых городов, имевших значительный слой буржуазии, втянутый во внешнюю торговлю, имело свою специфику. В них создавались градоначальства (Одесса, Таганрог, Еникале – Керчь, Измаил, Феодосия). Территория градоначальства обычно ограничивалась городом и его окрестностями. Градоначальники имели более широкие права, чем полицеймейстеры, и приравнялись к губернаторам. Им были подведомственны городское управление и полиция, надзор за торговлей и даже некоторые суды (например, коммерческие). Градоначальник подчинялся министру внутренних дел или генерал-губернатору. Расширение полномочий местных административно-полицейских должностных лиц – градоначальников было вызвано тем, что правительство было заинтересовано в развитии этих торговых городов и брало их под свое «попечительство».

По уголовным законам России полицейские органы осуществляли предварительное следствие. Учитывая, что наиболее совершенным доказательством вины уголовные законы считали признания самого подсудимого, а все другие доказательства носили вспомогательный характер, полицейские учреждения делали все возможное, чтобы добиться «искреннего» показания. Нередко, не выдержав избиения и пыток при предварительном заключении, обвиняемые признавали себя виновными во всех преступлениях. В показаниях сторон и их свидетелей на следствии законодательства того времени исходило из строго сословного принципа. Статья 333 «Уголовного уложения» 1845 г. гласила: «При равной степени достоверности законных свидетелей, в случае противоречия их, давать преимущество: 1) мужчине перед женщиной; 2) знатному

перед незнатным; 3) ученому перед неученым; 4) духовному лицу перед светским».

К органам администрации и полиции на местах примыкали органы жандармерии, находившиеся в ведении Штаба корпуса жандармов и III отделения. По «Положению о корпусе жандармов» 1827 г. вся страна, за исключением Польши, Войска Донского и Кавказа, была разделена на пять (впоследствии восемь) жандармских округов. Во главе каждого округа стоял жандармский генерал. Округ делился на «отделения», охватывающие от одной до трех губерний; во главе каждого «отделения» стоял жандармский штаб-офицер. Так, первый жандармский округ (Петербургский) охватывал 10 губерний севера, северо-запада России и Прибалтики, а также Финляндию и имел четыре «отделения». Польша и Кавказ составили отдельные жандармские округа.

В ведении жандармских генералов и штаб-офицеров находились жандармские части. Чины жандармерии предназначались для приведения в исполнение законов и приговоров суда, они посылались на поимку беглых крестьян и рекрутов, на преследование воров, контрабандистов, на «рассеяние законом запрещенных скопищ» и на «усмирение буйства и восстановление нарушенного повиновения», для препровождения особо важных преступников и арестантов. Кроме того, жандармские чины находились на ярмарках, торжищах, церковных и народных празднествах, гуляньях, разного рода съездах, присутствовали на парадах и пожарах. Жандармские генералы и штаб-офицеры осуществляли также надзор за местным государственным аппаратом, докладывали в III отделение о настроении в местном «обществе» и среди крестьян.

В первой половине XIX в. тюрьмы России были децентрализованы по разным ведомствам. Высшие политические тюрьмы (Петропавловская, Шлиссельбургская и Дюнемюндская крепости) находились в ведомстве III отделения. Синод имел духовные тюрьмы (например, на Соловках, в Суздале – Спасо-Ефимьевском монастыре). Общеуголовные тюрьмы находились в ведомстве Министерства внутренних дел. В каждом губернском городе существовал местный губернский острог или замок, во главе которого стоял смотритель из полицейских чинов; ему помогали надзиратели из солдат-инвалидов; караульную службу в тюрьме осуществлял караульный офицер с небольшой командой. При Управах благочиния и полицейских частях существовали тюремные и арестные помещения. В некоторых крупных городах создавались пересыльные тюрьмы. В Сибири складывалась система каторжных порем, а по пути к ним – этапы и полуэтапы. К числу тюрем относились смирительные и работные дома. Подавляющее большинство этих тюрем размещалось в старых, сырых зданиях. Обычными явлениями были грязь, теснота, плохое питание, отсутствие медицинского обслуживания, тяжелый тюремный режим. Широкое распространение имело в тюрьмах помещение заключенных в

цепях, рогатках, приковывание их к колодкам – «стульям» (тяжелые колодки). В тюрьмах нещадно били. Впрочем, даже в тюрьмах строго сохранялось сословное деление. Во всех тюрьмах существовали особые камеры для «благородных» заключенных, для которых существовал более облегченный режим, без посылки на работу и телесных наказаний.

Политических арестантов, которые большей частью принадлежат к дворянству, содержат строго, наказывают свирепо, но их судьба не идет ни в какое сравнение с судьбой бедных бородачей. С такими полиция не церемонится. К кому мужик или мастерской пойдет потом жаловаться, где найдет суд?». Произвол тюремной администрации фактически не знал границ.

Со второй четверти XIX в. предпринимались попытки военизации тюрем. В 1823 г. были учреждены военно-арестантские роты для осуждения судами солдат и офицеров. Это были тюрьмы с жестоким каторжным режимом. Вскоре арестантские роты превратились в разновидность общих тюрем, что было закреплено в уставе об арестантских ротах 1842 г. «Арестантские роты гражданского ведомства», как стали называться эти тюрьмы, находились в ведении Главного управления путей сообщения и предназначались не только для осужденных солдат и офицеров, но и для гражданских лиц, крепостных крестьян, осужденных за «отыскание свободы», беглых бродяг, уголовных преступников и др. В условиях общего кризиса крепостного строя и военизации государственного аппарата правительству импонировал военный режим в тюрьмах: с военным начальством, военно-уголовными законами, с наказанием арестантов шпицрутенами и т.п. «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. выдвинуло арестантские роты на первое место среди всех других мест заключения. С этого времени они приобрели широкое распространение. В середине XIX в. России насчитывалось до 55 арестантских рот. В 1845–1860 гг. ссылкой в арестантские роты наказывалось от 10 до 14% всех заключенных. Среднегодовое количество заключенных по всем тюрьмам России по не полным данным исчислялось примерно в 300 тыс. чел.

Восстановленные в начале XIX в. сословные дворянские и городские органы с учреждением Министерства внутренних дел были переданы в его ведение. На протяжении первой половины XIX в. дворянские сословные органы не претерпели почти никаких изменений. Органы местной дворянской корпорации имели решающее значение не только в сословных дворянских делах, но и в общем управлении всей губернии. Губернские дворянские собрания избирали уездных исправников и уездных судей, а также заседателей от дворян в различные полицейские и судебные учреждения. Уездные предводители дворянства являлись председателями уездных комитетов, комиссий и присутствий, а губернский

предводитель дворянства – членом всех губернских комитетов, комиссий и присутствий.

Кризис феодального строя, возникновение в его недрах элементов капиталистической формации вызвали начало разложения сословных групп городского сословия, что отразилось и на судьбах городских сословных учреждений. Ещё в первых десятилетиях XIX в. городское депутатское собрание существовало только на бумаге, начали исчезать и фактически прекратили существование общие городские думы; их члены использовались для отдельных поручений Шестигласной думой. Возглавляемая городским головой Шестигласная дума отражала неполноправность городских сословий в феодально-крепостническом России. Основная часть городских доходов тратилась на содержание административных и полицейских учреждений, тюрем, казарм и прочих правительственных учреждений. Для Москвы в начале XIX в. эта сумма составляла примерно 4/5 всех городских расходов, в то время как на благоустройство города затрачивалось менее 10% – Городским сословным органам были переданы некоторые функции так называемой «торговой полиции», то есть наблюдение за порядком на торгах, базарах и т.п. При Шестигласной думе находились особые органы: торговая депутация, торговые смотрители, торговые и рядские старосты. На дело «благоустройства» города из городских доходов отпускались самые ничтожные суммы.

Вся жизнь мещанина, цехового ремесленника и даже купца была опутана назойливой опекой. Полицейские учреждения зорко следили за выполнением норм, предусмотренных в различных уставах. В таких условиях всепоглощающего господства полиции и полицейских органов сам термин сословное «самоуправление» может быть принят очень условно. Хозяйственную деятельность Шестигласных дум опутывала подобная назойливая опека губернатора. Приниженное положение Шестигласной думы, низведенной до роли своеобразной хозяйственной канцелярии местных административных и полицейских учреждений, вызывало равнодушие городских сословий к службе в сословных учреждениях и уклонение от нее, что вынужден был констатировать Комитет министров еще в 20-х годах XIX в. В 1824 г. купцы 1 и 2 гильдий получили право отказываться от службы в сословных городских учреждениях; этого права не получили купцы 3 гильдии, мещане и цеховые ремесленники. Уже во второй четверти XIX в. городские сословия стали искусственными группами, переплетаясь с классами буржуазного общества. Все это продолжало отражаться на судьбах сословных учреждений, которые не могли скрепить разнородные группы с различными, порой уже не сословными, а классовыми интересами.

До судебной реформы 1864 г. в России действовали суды, учрежденные губернской реформой 1775 г. В начале XIX в. не были восстановлены как излишние Расправы (верхние и нижние), Губернские маги-

страты, и Верхние земские суды. В каждой губернии сохранились общесословные суды – Палата уголовного и Палата гражданского суда, Состительный суд и в столицах Надворный суд; в каждом уезде действовал сословный (для дворян и крестьян) Уездный суд; сохранились сословные суды и для городского сословия – Магистраты, Ратуши, а с начала XIX в. в крупных городах стали учреждаться Коммерческие суды и состительные суды. За исключением сословных городских судов, во всех других судах России руководящую роль играли чиновники из дворян. Председатели палат, уездные и состительные судьи, часть заседателей в палатах, состительных и уездных судах выбирались дворянами; а остальные заседатели – купцами и государственными крестьянами; последние в судах выполняли обязанности обслуживающего персонала: рассыльных, сторожей, источников; любой чиновник канцелярии суда мог послать такого крестьянского «заседателя» в лавочку за водкой.

Состав городских сословных судов избирался из городской верхушки. Важнейшими судами губернии оставались Палаты уголовного и гражданского суда. При последних появились так называемые «крепостные отделения» для оформления всевозможных документов и актов: о продаже вотчин, купчих, доверенностей, духовных завещаний и пр., здесь же оформлялись акты на продажу и покупку в обмен крепостных душ, совершаемые на территории губернии.

Безрезультатность Состительных судов привела во второй четверти века к их упадку, сокращению и фактическому прекращению деятельности. Это все вызвало полное упразднение Состительных судов задолго до судебной реформы, еще в 1852 г.

Уездный суд являлся первой инстанцией для сравнительно мелких уголовных и гражданских дел всех сословий уезда, кроме городского (то есть главным образом для дворян и крестьян); он окончательно разрешил иски на сумму менее 30 руб., а также некоторые уголовные дела (о бродягах, беглых). Кроме собственно судебных дел, в ведении Уездного суда разрешались и некоторые несудебные дела: хранились межевые книги и планы; Уездный суд проводил ревизию («свидетельство») Уездного казначейства и т.п.; его крепостное отделение оформляло акты и документы в масштабе уезда. По некоторым категориям дел Уездный суд даже принимал участие (вместе с полицией) в исполнении решения – он «вводил в имение» его законного владельца.

Дела о торговой несостоятельности, вексельные и маклерские дела рассматривались в Коммерческих судах. Первые Коммерческие суды появились в 1808 г. на юге России. По решениям коммерческого суда несостоятельного должника заключали в долговую тюрьму. Существовали также различные ведомственные суды: военные, морские, лесные и горные аудиториаты, аудиториаты путей сообщения, суды Духовной консистории и Синода и т.п. Для многомиллионного крепостного насе-

ления России существовал еще один суд – самих помещиков, имевших право на личность крепостных.

Дореформенные суды в России являлись составными элементами феодально-крепостнического государства. Как и весь государственный строй, судоустройство и судопроизводство имели много черт грубого и неприкрытого произвола и насилия. Фактически судебная система России была подчинена администрации и полиции, роль которых в деятельности судов была исключительно большой. На утверждение или «ревизию» генерал-губернатора или губернатора поступали все приговоры палаты Уголовного суда и некоторые дела других судов. Судебное следствие проводилось органами уездной и городской полиции, а также особо назначенными губернаторами чиновниками. До судебной реформы 1864 г. в уголовном процессе России по-прежнему господствовал следственный или инквизиционный процесс, базировавшийся на теории формальных доказательств. Сам процесс протекал следующим образом. После следствия, проводимого в полицейском учреждении, материал каждого уголовного дела поступал в канцелярию суда, где секретарь и его помощники на основании этого материала изготовляли подробнейшую записку с содержанием «дела», с доводами сторон, справками и ссылками на законы. После составления такой записки стороны и их доверенные удостоверяли правильность фактов своими подписями («учиняли рукоприкладство»). Краткое изложение-экстракт дела докладывался секретарем суда общему присутствию суда, заседавшему в особой комнате за присутственным столом с неизменным «зерцалом». Доступ сторон в эту «присутственную» комнату запрещался, и судьи рассматривали «дело», не видя в глаза ни одну из сторон. За время заседания присутствия (оно продолжалось обыкновенно 3–4 часа) рассматривалось по несколько «дел».

Известный судебный деятель П.П. Обнинский вспоминал впоследствии старый, дореформенный суд, давал картину, выхваченную из самой жизни: «В канцелярии толпятся просители и шепчутся с чиновниками. Изредка седой вахмистр с медалями во всю грудь важно отворяет двери в «присутственную комнату», куда, сгорбившись и как-то робко избочась, прошмыгивает вицмундир с охапкой бумаг под мышкой; а в отворенную дверь вы видите красное сукно, блестящую золотую раму, такое же зеркало и вокруг него несколько неподвижно восседавших фигур с плешивыми головами, вплоть до ушей ушедшими в высокие, хомутовидные золотые воротники... Внушительно, – но вы тотчас же почему-то чувствуете, что это не более как какая-то никому не нужная, торжественная и мертвая декорация, а вся сила в том заваленном бумагами, залитом чернилами и засыпанном песком столике, у которого вы только что совещались со столоначальником, тем, что понес подписывать члену бумагу по вашему делу; вы чувствуете, что вся сила, вся суть, вся судьба вашего дела не там, откуда мелькнули вам золотые рамы, орлы и

воротники, а в этом столоначальнике в засаленном вицмундире, с сизым, запачканным табаком носом, хищными глазками и пером за ухом; вы чувствуете, что подпись в этой парадной «присутственной комнате» ничего не прибавит и не убавит в том, что этот вершитель судеб наших написал на своем грязном столе». Таким образом, это канцелярское оформление дела было решающим этапом дореформенного уголовного судопроизводства. Кроме столоначальника, огромное влияние на ход дела имел начальник канцелярии – секретарь, который, по выражению современника, «был вершителем дела: он писал материалы, а прочие члены если и являлись в суд, то только для подписи иных».

Решения судов могли обжаловаться в вышестоящие инстанции, вплоть до Сената. Независимо от сторон, «дела» часто передавались на «ревизию» в то или иное административное учреждение. Во всех случаях «дело» обрастало новыми записками, справками и т.п. документами, собранными через полицию. Впрочем, законы того времени создавали преграды для апелляционных жалоб лиц непривилегированных сословий. Их жалобы в Сенат подавались после исполнения приговора палаты Уголовного суда. Если Сенат признавал жалобу неосновательной, то жалобщик подвергался дополнительным наказаниям (заключению в тюрьму или 60 ударам розгами). Городской бедняк, попадавший по приговору суда в работный дом, не имел права ни апеллировать, ни обжаловать.

Гражданский процесс отличался от уголовного лишь по форме, но проходил на тех же основах. Обширное бумажное делопроизводство, множество ревизующих и апелляционных инстанций, запутанность самого процесса создавали волокиту в делах. Закон отводил на обмен бумагами истца и ответчика от 4 месяцев до 2 лет. Даже на «законном основании» на рассмотрение уголовного дела с апелляцией в одну только инстанцию полагалось более трех с половиной лет. А если считать, что па обжалование в последующей инстанции в форме апелляции отводилось столько же, то это «нормальное» апелляционное обжалование требовало уже 37 месяцев, а с обжалованием в Сенат – уже 55,5 месяцев, или 4 года и 7,5 месяцев. Этот «нормальный» порядок судопроизводства замедлялся «ревизиями», а также дополнением различных бумаг, документов и новыми показаниями, к которым стороны нередко прибегали и для того, чтобы запутать дело.

Течение судебного процесса не могло ускорить даже указание самого царя. Так, в 1837 г. состоялось «высочайшее повеление» Николая I об удовлетворении претензий к казне купцов Авзера и Разовского, возникшее еще во время военной кампании с Наполеоном в 1806–1807 гг., когда эти купцы снабжали продовольствием госпитали в Белостоке; ссылаясь на непоступление сведений от некоторых провинциальных органов полиции (Балатонского и Кирсановского Земских судов), Петербургский Надворный суд тянул это дело до 1856 г. Сословное неравенство крепо-

стнической России, а также сама система организации аппарата порождали взяточничество в правительственных учреждениях.

Из уголовных дел к середине XIX века только 12,5% всех приговоров кончалось полным обвинением. В остальных случаях дело ограничивалось оставлением преступников «в подозрении» или «в сильном подозрении». Произвол царской администрации и полиции особенно в провинции, сословная неполноправность и «беззащитность» представителей буржуазии в судах, взятки и незаконные поборы – все это выступало тормозом развития промышленности и торговли, не создавало прочных гарантий защиты буржуазной собственности.

В судах крепостнической России, особенно тяжелым было положение простого народа. По свидетельству современника-провинциала, в 1840–1850-х годах «не было во всем городе ни места, ни человека, у которого обиженный крестьянин мог бы найти для себя суд и защиту». Ко времени отмены крепостного права судебная система России переживала глубокий кризис.

С образованием министерств прокуратура на местах была передана в ведомство Министерства юстиции; ее роль по-прежнему была ничтожной. В условиях феодально-крепостнического государства надзор за местным аппаратом часто сливался с управлением. Это слияние надзора с администрацией, суда с полицией было характерно для самодержавного крепостнического государства, когда угнетение помещиками-дворянами многомиллионных масс крестьян не прикрывалось никакими ширмами «законности» и проявлялось чаще всего в форме узаконенного произвола.

За взятки представители правящих классов могли откупиться от любого преступления или ускорить разрешение дела в суде. Сам министр юстиции гр. В. Панин однажды был вынужден дать взятку надсмотрщику Петербургского Уездного суда для «ускорения» имущественного дела своей дочери.

Большим препятствием для ведения населением судебных дел было отсутствие института адвокатуры. Их заменяли так называемые «ходатаи по делам», которые оформляли документацию прошений и прочих документов, консультировали клиентов в законах, вступали в переговоры с чиновниками суда. Нередко такими «ходатаями» были изгнанные со службы чиновники. К середине XIX века судебная система России вызвала недовольство всех слоев населения. Даже привилегированные классы населения высказывали недовольство медленностью и сложностью судопроизводства, неприкрытой грубостью всего судебного «процесса» и взяточничеством чиновников.

Основными местными учреждениями Министерства финансов в каждой губернии были Казенная палата и уездные казначейства. Казенная палата до 1845 г. возглавлялась вице-губернатором, а затем особо назначаемым председателем. В ведении полуколлегиального общего при-

сутствия Казенной палаты, состоявшего из назначаемых советников и ассессоров, находилось разрешение дел, связанных с торгами на подряды. В первой половине XIX в. в России было проведено пять ревизий: в 1811, 1815, 1833, 1850, 1857 гг. Все сведения о ревизиях в казенной палате хранились в хозяйственном отделении. Это отделение до 1838 г. управляло государственными крестьянами и государственными имуществами (кроме лесных). Управлением казенными лесами, чинами, местной лесной стражи, а также эксплуатацией лесов ведало лесное отделение.

В ведении отделения питейных сборов находился надзор за питейными откупами, за выдачей свидетельств на винокурение, а также заведование казенными питейными заведениями. Винные откупа были средством обогащения не только местной администрации, но и чиновников Казенных палат. Казначейское отделение заведовало уездными Казначействами, а контрольное осуществляло внутренний формальный финансовый контроль – ревизию книг и годовых отчетов казначеев.

Реформа 1838 г. несколько сократила функции Казенных палат. Из их ведения были изъяты управление государственными имуществами и государственными крестьянами. Лесные отделения в Казенных палатах были упразднены, а хозяйственные стали называться ревизскими. В некоторых палатах отделения питейных сборов и соляные были объединены в единое отделение по винной и соляной части, а иногда винное и соляное дело передавалось в ревизское отделение. Находившиеся в ведении Казенной палаты уездные казначейства ведали приемом, хранением денежных сборов и доходов и выдачей денежных сумм. Кроме того, они выдавали, по распоряжению местных властей, паспорта и подорожные и вели продажу всех видов гербовой бумаги (крепостная, заемная, для векселей и др.), а также аршинов.

В ведении Министерства финансов на местах находились горные и таможенные учреждения, а также местные органы коммерческого и мануфактурного советов (отделения Коммерческого совета и Мануфактурные комитеты).

«Учреждение об управлении государственными имуществами в губерниях» 1838 г. к двум уже существовавшим звеньям сословного управления, волостному и сельскому, добавляли еще два правительственных органа управления государственными крестьянами и имуществами – Палату государственных имуществ (в каждой губернии или одна на несколько губерний) и Окружное правление государственных имуществ (одно на несколько уездов). В каждой волости для государственных крестьян в 1838 г. был учрежден сословный суд – Волостная расправа. Деятельность волостных и сельских крестьянских сословных органов была до мелочей регламентирована как «Учреждением об управлении государственных имуществ в губерниях» 1838 г., так и двумя «сельскими» уставами – полицейским и судебным 1839 г.

Основными учреждениями дворцового ведомства на местах были учреждения созданного в 1797 г. департамента уделов. До 1808 г. это были Удельные экспедиции в составе Казенных палат, а с

1808 г. – Удельные конторы и их отделения. В ведении Удельных контор находились волостные и сельские учреждения удельных крестьян.

Система местных учреждений и заведений Министерства народного просвещения была создана законодательством

1803–1804 гг. К началу XIX в. потребности правительственного аппарата, промышленности и торговли в грамотных кадрах заставили правительство создать систему учебных заведений. Законом 1803 г. в России были учреждены шесть учебных округов (Петербургский, Московский, Виленский, Дерптский, Харьковский и Казанский), по несколько губерний в округе (например, Московский округ состоял из десяти губерний). Во главе учебного округа стоял попечитель, которому были подчинены университет и другие учебные заведения округа. На попечителя возлагалось заведование учебными и хозяйственными делами учебных заведений округа, представление на утверждение министра, профессоров университета и директоров гимназий, отчетность о положении учебных заведений округа. В начале XIX в. в России были учреждены новые университеты в Вильно, Харькове, Казани и Дерпте. Административная деятельность попечителя учебного округа в начале XIX в. была ограничена так называемой «университетской автономией», созданной уставами Московского, Харьковского, Казанского университетов в ноябре 1804 г., которые вводили в университетах автономию профессорской коллегии. Состоявший из профессоров совет университета получил право выбирать ректора, деканов, инспектора, правление университета (хозяйственное управление); совет университета имел обширные административные, учебные и даже судебные права (университетский суд).

Эта «автономия» носила довольно ограниченный характер, так как ректор, профессора и преподаватели университета считались находящимися на государственной службе чиновниками (ректор в IV, профессора в VII–VIII, магистры в IX, кандидаты в XII классах «Табели о рангах»). В университетах России уставы 1804 г. создавали четыре отделения (вскоре названные факультетами): 1) нравственных и политических наук; 2) физических и математических наук; 3) врачебных и медицинских наук; 4) словесных наук. Срок обучения в университете равнялся трем годам, но практически в первые десятилетия XIX в. в этот срок мало кто оканчивал – большинство завершало обучение в четыре года. По окончании университета студенты в зависимости от успехов на выпускных экзаменах получали степень кандидата, а при меньших баллах – действительного студента.

Университетские уставы начала XIX в. делали университеты органами управления учебными заведениями округа. Одновременно в

ноябре 1804 г. был издан «Устав учебных заведений, подведомственных университетам», по которому впервые в России создавалась сеть учебных заведений, носящих всеобщий характер: четырехклассная гимназия во главе с директором; двухклассное уездное училище во главе со смотрителем и одногодичное приходское училище. Средними и начальными учебными заведениями губернии заведовал директор училищ, избираемый университетским советом и ему подчиненный; он наблюдал за педагогическим персоналом, следил за его «благонамеренностью», снабжал учебные заведения пособиями, программами и т.п. Между приходским, уездным училищами и гимназиями, а также университетами устанавливалась преемственность. Приходские и уездные училища давали начальные знания в чтении, письме, арифметике, истории, литературе, естествознании, большое количество часов отводилось преподавателю «Закона Божьего». Учебный план гимназии страдал чрезмерной перегрузкой. Кроме общеобразовательных предметов и иностранных языков (новых и древних), здесь изучались в первом классе – логика, во втором – психология и этика, в третьем – эстетика, в четвертом – естественное право, политэкономия, коммерция и технология.

Создание общесословной школы натолкнулось на глухое недовольство значительной части провинциального дворянства, которое засыпало правительство просьбами и ходатайствами о создании казенных (при гимназиях) и частных благородных пансионов для детей дворян.

В первые два десятилетия XIX в. в России был создан ряд привилегированных учебных заведений – лицеев. Некоторые из этих лицеев по программе были близки к гимназиям (Нежинский лицей гр. Безбородко), другие занимали промежуточное положение между гимназией и университетом (Ришельевский лицей в Одессе, Демидовский лицей в Ярославле), а созданный в 1810 г. Царскосельский лицей за шесть лет обучения давал права трех факультетов университета (кроме медицинского); этот лицей являлся привилегированным учебным заведением для подготовки кадров высших чиновников страны (его воспитанники при поступлении на гражданскую службу получали чин от XIV до IX класса «Табели о рангах»). В числе 30 учащихся первого выпуска лицея находились великий русский поэт А.С. Пушкин, его друзья – поэт А.А. Дельвиг, поэт и декабрист В.К. Кюхельбекер, декабрист И.И. Пущин. Из учащихся этого выпуска вышел ряд крупных царских чиновников – статс-секретарь, главноуправляющий Второго отделения гр. М.А. Корф, министр иностранных дел и канцлер кн. А.М. Горчаков.

Создание лицеев, а также установление ряда законов, запрещавших обучение крепостных в учебных заведениях и ограничивавших обучение в гимназиях детей лиц непривилегированных сословий, свело так называемую «всеобщность школы» этого времени к нулю. Крепостное право было препятствием для распространения просвещения. По идее ре-

формы 1803–1804 гг. каждый крупный город должен иметь университет, губернский – гимназию, уездный – уездные училища, и даже села – приходские училища. В действительности же к 1825 г. из 553 штатных (то есть губернских и уездных) городов России 131 город не имел ни одной школы. В селах, как правило, школ не существовало. Многие губернские города не имели гимназий.

Принятый вскоре после подавления восстания декабристов новый Устав гимназии, училищ уездных и приходских 1828 г. сохранял трехступенчатость школ, но в основу школьной системы положил сословность. «Приходские училища, – заявил министр А.С. Шишков, – должны существовать у нас для крестьян, мещан и промышленников низшего класса; уездные училища – для купечества, обер-офицерских детей и дворян; гимназии – преимущественно для дворян...» Таким образом, каждое из звеньев школьной системы предназначалось для обучения детей отдельных сословий, делалось изолированным звеном обучения.

По новому уставу директор гимназии и всех училищ получал большие права над учебными заведениями губернии. Для надзора за преподаванием и «нравственной» частью в гимназии учреждалась должность инспектора. При директоре гимназии создавался официальный совет гимназии. Правящий класс ревностно следил за направлением образования в школах того времени, не доверяя надзору органов Министерства народного просвещения. На каждые три года дворянство губернии выбирало почетного попечителя гимназии. Был усилен надзор и за частными учебными заведениями. В 1833 г. в каждом учебном округе была создана должность инспектора частных учебных заведений. В июне 1835 г. было издано новое Положение об учебных округах, сущность которого заключалась в передаче всех обязанностей по управлению учебными заведениями в руки попечителя учебного округа; университеты превратились в чисто учебные заведения. В каждом учебном округе в помощь попечителю создавались совет попечителя и должность инспектора казенных училищ.

Принятый в июле 1835 г. новый Университетский устав сводил на нет университетскую автономию, увеличивая в университете права попечителя округа; он назначал инспектора, ему подчинялось правление университета; право университетского суда было упразднено. Уставом была установлена новая система факультетов: юридический, филологический, физико-математический и медицинский. Университетский устав 1835 г. был распространен на все университеты России (в том числе с некоторыми ограничениями на Дерптский университет). Для учрежденного в 1842 г. Киевского университета был принят особый устав, ограничивавший выборность деканов, устанавливавший назначение части профессоров министром просвещения. В 1848 г. был приравнен к университетам Лазаревский институт восточных языков. В 1848–1849 гг.

проводились ограничения университетов России и особенно ограничение притока разночинцев в университеты. Осуществление политики управления национальных окраин России требовали от правительства иных, чем в центральных (так называемых «великорусских») губерниях, методов управления, а следовательно, иной организации этого управления. В первой половине XIX в. «особенная» система управления окраинами России достигла своего расцвета. Эта система характеризовалась «особенным» характером административно-территориального деления (наместничества в царстве Польском с 1815 г., на Кавказе – с 1844–1845 гг., генерал-губернаторства в Прибалтике, Оренбургском крае, Западной и Восточной Сибири и т.д.; на окраинах встречались и более мелкие, «особенные» территориальные единицы: области, округа, магалы и т.д.) и наличием «особенных» специфических, нередко только для данной окраины, учреждений и должностных лиц. В наместничествах, краях и генерал-губернаторствах военные и гражданские функции управления почти всегда сливались; в одних учреждениях объединялись нередко различные функции (административно-полицейские, финансовые и пр.).

Специфика управления отдельными национальными окраинами в первой половине XIX в. определялась местными задачами правительства. Например, на Кавказе она была вызвана частыми войнами с Турцией и Персией и почти постоянным состоянием войны с борющимися за свою независимость горскими народами, в Польше – необходимостью укрепления западных границ угрозой восстания и т.п. «Местные» задачи военного подавления национальных окраин требовали предоставления администрации этих окраин довольно широкой самостоятельности в действиях, «независимости» от центральных, а порой и высших правительственных учреждений.

Во многих окраинах России правительство осуществляло управление, опираясь на местную феодальную или родоплеменную верхушку, привлекая ее в отдельные, чаще всего низовые звенья местного управления, полиции и суда. К началу XIX в. Сибирь представляла собой одно генерал-губернаторство, разделенное на три губернии: Тобольскую, Томскую и Якутскую. Увеличение сибирского населения, возрастание значения Сибири как места ссылки, социально-экономические сдвиги в развитии нерусских народов – все это вызывало необходимость организации более сложной и гибкой системы управления Сибирью. Непосредственным толчком к реформе сибирского управления послужили грандиозные злоупотребления сибирской администрации. В них царизм усмотрел подрыв своего авторитета на окраинах. Сибирским генерал-губернатором был назначен М.М. Сперанский; ему же поручалось провести ревизию всей сибирской администрации. М.М. Сперанским было проведено некоторое обновление личного состава чиновников. Ревизией были сняты с постов до 700 сибирских чиновников, правда, под

суд попали только 48 чел. Был отдан под суд даже сибирский генерал-губернатор И.Б. Пестель, по Сенат его оправдал. Одновременно была подготовлена реформа всех звеньев сибирского управления, осуществленная в июле 1822 г. рядом разработанных под руководством М.М. Сперанского законодательных актов. В январе 1822 г. Сибирь была разделена на два генерал – губернаторства: Западносибирское и Восточносибирское. В состав первого из них с центром в Тобольске вошли Тобольская, Томская губернии и Омская область, а второго – с центром в Иркутске – Иркутская, Енисейская губернии и Якутская область, а также Охотское, Камчатское приморское и Троицко-Савское пограничное управления. По реформе 1822 г. во главе генерал-губернаторства стоял генерал-губернатор, наделенный обширнейшими административными, хозяйственными, финансовыми и судебными полномочиями. Его деятельность контролировалась советом из назначенных царем чиновников.

В каждой губернии администрация возглавлялась губернатором, при котором действовал Совецательный совет. Губернатор управлял губернией с помощью – Губернского правления. В губернии действовали Казенная палата и Губернский суд. Губернии подразделялись на округа. Во главе управления округом стоял окружной начальник, при котором был Совецательный окружной совет из чиновников округа.

Полицией округа заведовал земский исправник, возглавлявший Земский суд. Кроме того, в каждом округе были Окружной суд и Окружное казенное управление; в городах полицией заведовал городничий. Личный состав всех этих учреждений был назначаемым. Хозяйственное управление города осуществлялось Сословной думой, состоявшей из головы и двух-трех заседателей. В малолюдных городах управление было проще и состояло из городничего и выборного старосты. Для русского сельского населения Сибири было установлено Волостное и Сельское управление, существовавшее у государственных крестьян Европейской России. Области Сибири отличались от губерний тем, что на их территории находились постоянные и регулярные войска (казаки); поэтому областной начальник был одновременно главой и гражданского и военного управлений. В каждой области существовали соответствующие губернским учреждения: областные советы, правление, суд и Казенная палата. Окружные учреждения в областях были те же, что и в округах губерний.

Реформа 1822 г. упорядочила препровождение в Сибирь ссыльных и их размещение. На территории Сибири была учреждена 61 этап-тюрьма для ночлега и дневок на пути пешего следования арестантов; этот термин впоследствии стал применяться к расстоянию между двумя пунктами-этапами и в отношении самой партии арестантов с сопровождавшим ее конвоем. Каждую партию закованных в кандалы и цепи арестантов в 60–100 чел. от отправного пункта и до конечного пути сопровождала

этапная команда из сибирских казаков. Система этапов Сибири послужила образцом для организации этапов во всей России. В Тобольске в 1822 г. был учрежден подчиненный губернатору Приказ о ссыльных – центральный приемный распределительный и учетный пункт для арестантов, ссылаемых в Сибирь на поселение и каторгу. При Губернских и Областных правлениях существовали местные приемные, распределительные и учетные пункты – экспедиции о ссыльных.

Со времени подавления восстания декабристов большое значение приобрела Иркутская губерния, ставшая центром каторжных тюрем. В Миге, Усолье, на Николаевском, Петровском, Нерчинском и Александровском заводах для размещения декабристов были построены каторжные тюрьмы; труд декабристов, а впоследствии петрашевцев использовался на соляных, винокуренных заводах, серебряно-свинцовых рудниках и других предприятиях. Особое значение приобрела расположенная между реками Шилкой и Аргунью Нерчинская каторга – группа предприятий, обслуживаемых трудом крепостных. В нее входили Нерчинский и Александровский заводы, рудники Кадая, Акатуя и др. Во главе Нерчинской каторги стоял комендант. Впоследствии центр каторги был переведен на Александровский завод – большое село с серебряно-свинцовым заводом и тюрьмой. Со второй четверти XIX в. Сибирь стала местом массовой ссылки. Основная масса каторжан и поселенцев размещалась на территории Восточно-Сибирского генерал-губернаторства. Реформа 1822 г. изменила и усложнила систему управления нерусскими народами Сибири. «Устав о инородцах» подразделил нерусские народы Сибири на три категории: бродячих, кочевых и оседлых. Для бродячих народов, стоявших на низкой ступени развития (это были охотничьи и оленеводческие пароды Крайнего Севера), сохранилась сложившаяся ранее система взаимоотношений царской администрации с местной родоплеменной верхушкой («князьями», «старостами»). Для оседлого нерусского населения вводилась волостная система. Наибольшее внимание «Устав» уделил «кочевым» народам (бурятам, якутам, хакасам, остякам, вогулам, эвенкам). Разложение родоплеменных отношений вызвало выделение у этих народов феодальной верхушки (тойоны у якутов, нойоны, тайши, зайсанги и шулеиги у бурят, тайшны у остяков и т.д.). Феодальные основы общественного строя у этих пародов еще сохраняли патриархальные формы общественных отношений. Все эти феодалы хотя и захватили лучшие для земледелия и кочевья земли у своих родственников, но продолжали считаться главами – «родоначальниками» и мотивировали все свои действия «интересами» рода.

Система управления этими народами имела три звена: Степная дума (не повсеместно, а только в округах, населенных бурятами, хакасами и частично на юге якутами), Инородная управа и Родовое управление. Низовое звено этой системы – Родовое управление учреждалось на каж-

дое стойбище, улус или род, имевший не менее 15 семей. Оно состояло из старосты и помощника, выбранных из «почетных и лучших родовичей» или просто передававших эти должности по наследству. Каждая Инородная управа создавалась на несколько улусов или стойбищ и представляла собой полицейское, хозяйственно-финансовое и даже судебное учреждение. Она исполняла предписания начальства: разбирала мелкие судебные дела и исполняла судебные приговоры, проводила раскладку ясака и других налогов, а также натуральных повинностей, осуществляла сбор недоимок и т.д. Инородную управу составляли голова и несколько заседателей, избираемых на три года. Эти «выборы» носили чисто формальный характер и зависели всецело от утверждения губернатора или областного начальника. Во второй четверти XIX в. головами были представители местной феодальной верхушки; Инородная управа имела свое делопроизводство и подчинялась непосредственно окружному начальству.

Для бурятов, хакасов и несколько позднее южных якутов (с 1827 г.) были учреждены промежуточные между Инородными управами и окружным начальством административно-хозяйственные инстанции – Степные думы. В состав этих учреждений входили представители местной знати. На Степные думы возлагались задачи по учету населения по предмету обложения податями, раскладка налогов. Степные думы имели некоторые черты сословных органов. Заседавшая в них феодальная верхушка имела право ходатайствовать перед вышестоящим начальством о «нуждах» всего местного нерусского населения. Состав Степной думы (главный родоначальник и заседатели) утверждался восточносибирским генерал-губернатором.

Особый устав в 1822 г. устанавливал систему управления «сибирскими киргизами» (фактически казахами, проживавшими на территории Омской области). Это был «средний жуз» (по терминологии законов, «средняя орда») казахов; он охватывал несколько округов. Каждый округ состоял из 15–20 волостей, волость – из 10–12 аулов, аул – из 50–70 кибиток. Управление и суд в округе над казахами осуществлял Окружной приказ, состоявший из председателя – старшего султана (ага-султан), избираемого волостными султанами на три года, двух русских заседателей, назначенных областным начальником, и двух заседателей из «почетных киргизов» (биев) по выбору. Окружной приказ имел канцелярию и переводчиков. Во главе волости стоял наследственный султан, а аул возглавлялся старшиной, избираемым – казахами и утверждаемым окружным приказом на три года. Реформы управления Сибирью в 1822 г. упрочили положение местной администрации, которая опиралась на родоплеменную и феодальную верхушку сибирских народов.

В первой половине XIX в. Кавказ представлял пеструю картину отличных друг от друга в социально-экономическом, политическом и

культурном отношении областей. Время и форма присоединения этих областей к России были также различны. Все это определяло многообразие форм управления, сложившихся на Кавказе. Управление на Северном Кавказе было сравнительно близким к общероссийскому. В административном отношении Северный Кавказ всегда управлялся из центра всего края – Тифлиса. В Закавказье в процессе присоединения к России отдельных областей сложилось несколько систем управления. В 1801 г. состоялось добровольное присоединение к России Грузии. В 1802 г. последовало «учреждение» управления Грузией, во главе которой был поставлен главнокомандующий Грузией (он же командир Отдельного грузинского корпуса).

Первым главнокомандующим в Грузии был генерал из знатного грузинского рода кн. П.Д. Цицианов (1803–1806 гг.). По проведенной при кн. П.Д. Цицианове административной реформе главнокомандующий являлся председателем Верховного Грузинского правительства; экспедиции этого «правительства» заменяли Губернское правление и Палаты (казенную, уголовного и гражданского суда).

В каждом уезде Грузии была создана управа Земской полиции и Уездный суд; их возглавлял окружной начальник. Кое-где сохранялась существовавшая еще до присоединения должность моуравов, назначаемых из грузинских дворян. В юрдах существовали коменданты из русских офицеров, а их помощники – полицеймейстеры – из грузинских дворян. В городах разрешалось учреждать Магистраты. В судах наряду с русскими законами разрешалось применять местные грузинские законы и обычаи.

В первое десятилетие XIX в. к России была присоединена значительная часть современного Азербайджана. Все завоеванные земли были разделены на несколько провинций, во главе которых были поставлены коменданты из офицеров. Система комендантского управления создавала своеобразный военно-административный режим. Комендантские управления, кроме административно-полицейских прав, имели значительные судебные права (вплоть до применения смертной казни). Провинции подразделялись на магалы, во главе которых стояли магальные наибы из местных феодалов, сохранивших верность России.

Из присоединенных к России в 1828 г. Эриванского и Нахичеванского ханств была образована Армянская область. Управляющие ею областной начальник Областное правление имели широкие административные, финансовые и судебные функции. Область подразделялась на округа, а округа на магалы. В округа назначались окружные начальники, а в магалы – наибы (последние из местных армянских дворян). Ряд феодальных, ранее независимых владений – княжеств в Закавказье (особенно в западной части), – получили своеобразную «автономию». Они сохра-

нили бывших феодальных владетелей – князей под надзором особых комендантов из русских офицеров.

Постепенное освоение Кавказа вызвало среди высшей бюрократии во второй четверти XIX в. стремление к распространению на Кавказе общих учреждений России, существовавших во внутренних губерниях. Особой комиссией сенатора Гана в апреле 1840 г. была подготовлена реформа Кавказского управления, по которой в губерниях и уездах учреждались общие для России местные учреждения, а местные феодалы были отстранены от участия в управлении и заменены русскими чиновниками. Непосредственные военные действия на Кавказе, жалобы отстраненных от участия в управлении местных дворян вызвали восстановление многих элементов самостоятельности кавказской администрации и специфики кавказских учреждений. Особый «Комитет водворения в Закавказском крае прочного устройства и VI отделение Собственной его императорского величества канцелярии подготовили введение на Кавказе наместничества. Учреждение наместничества на Кавказе в ноябре 1844 г. совпало с решающим этапом борьбы с народами Чечни и Дагестана, создавших в борьбе за свою независимость довольно прочное государственное образование (имамат Шамиля).

При наместнике Кавказа (первым наместником был кн. М.С. Воронцов) к концу 1846 г. оформился аппарат управления: Совет и Канцелярия наместника. Совет наместника состоял из назначаемых царем чиновников, губернаторов Кавказа, и выполнял функции надзора за всем аппаратом управления и суда на Кавказе, разрешал все вопросы, связанные с применением законов. Наместнику подчинялись начальники жандармского округа и округа путей сообщения. Но возглавлявший каждую губернию военный губернатор управлял не только военными учреждениями и воинскими частями, по заведовал и гражданской частью. В губерниях существовали Губернские правления, Губернские суды с заседателями из дворян и купцов; кое-где были учреждены Казенные палаты и Палаты государственных имуществ. В каждом уезде полицейскими, хозяйственными и судебными делами ведал уездный начальник; в участках полицейско-судебные функции имели участковые начальники. В городах сохранилось прежнее полицейское устройство. В аппарат управления и суда в Закавказье были широко привлечены грузинские и армянские дворяне.

Во второй половине 1850–х гг. XIX в. падает завершилась борьба с государством Шамиля на Кавказе. В связи с этим при наместнике кн. А.И. Барятинском произошло значительное усиление военного и гражданского административного аппарата на Кавказе. В 1856 г. Отдельный кавказский корпус был преобразован в Кавказскую армию с большим аппаратом (Главный штаб во главе с начальником и ряд управлений). Канцелярия наместника была преобразована в Главное управ-

ление наместника, состояло из 11 «министерств», называемых «департаментами»: общих дел (заведовало личным составом чиновников, почтами, строительными, медицинскими и учебными делами), судебный, финансовый, государственных преимуществ, контрольный; при наместнике существовала даже особая дипломатическая канцелярия. Концентрация крупных вооруженных сил и укрепление военного и административного аппарата на Кавказе дали возможность правительственному сопротивлению горцев Чечни и Дагестана и завершить к началу 1860-х гг. завоевание Кавказа. С этого времени самостоятельность кавказской администрации стала постепенно ограничиваться.

Созданное в 1815 г. в составе России Царство (или королевство) Польское имело автономию, закрепленную в Конституции. Эта Конституция устанавливала неразрывную связь «царства» с Россией и царствующей в ней династией. Император России являлся одновременно царем и (или королем) Польши и управлял ею через наместника, назначаемого из членов царской фамилии (впоследствии из наиболее доверенных сановников). Законодательную власть в «царстве» осуществлял Сейм, состоявший из двух палат: Сената с назначаемым царем составом и Посольской избы; состав последней избирался дворянами на местных дворянских собраниях – Сеймиках, а также представителями городских общин. Сейм обновлялся в течение шести лет на треть состава и собирался на заседания раз в два года. Административные функции в «царстве» осуществляли действующий под представительством наместника Государственный Совет, а также шесть министерств (внутренних дел, юстиции, финансов, духовных дел, просвещения, военное).

«Царство» подразделялось на восемь воеводств, – а те – на поветы. Воевода в каждом воеводстве возглавлял правительственную Воеводскую комиссию и выборный Воеводский совет. Поветы управлялись поветовыми старостами. Низшей территориальной единицей была гмина – всесословная волость; Гминный сход возглавлялся войтом – местным помещиком. Во всех звеньях администрации, суда и полиции руководящая роль принадлежала польским помещикам. Вся Конституция 1815 г. была проникнута духом шляхетской сословности.

С первых лет существования Конституционное правительство стало ограничивать политическую автономию Польши, а после восстания 1830–1831 гг. пошло на ее фактическое упразднение. В 1832 г. проводилась реформа управления Польши, по которой Сейм и Государственный Совет были упразднены. Управление «царством» осуществлял наместник с помощью Совета управления и заменивших министерства комиссий. Воеводства были вскоре переименованы в губернии, а советы в уезды.

Польская армия была упразднена. На территории «царства» и прилегающих к нему губерний Украины и Белоруссии после подавления восстания 1830–1831 гг. была размещена первая так называемая «действи-

ющая армия», обширный аппарат которой (Главный штаб и управления) возглавлял наместник Польши (главнокомандующий армией). На территории «царства» был установлен жестокий военно-полицейский режим.

В первой половине XIX в. в трех прибалтийских губерниях, объединенных в единое «Остзейское» или Прибалтийское генерал-губернаторство, в основном сохранилась система сословных органов дворянства и городов, сложившаяся в XVI–XVII вв. Прибалтийские помещики, бароны ревниво отстаивали застывшую сословную «ландшафт», позволявшую им держать в повиновении формально свободных прибалтийских крестьян. За сохранение этих старинных привилегий и органов прибалтийские бароны верно служили царизму во всех звеньях бюрократической иерархии. Довольно значительную автономию имела присоединенная к России в 1809 г. (как Великое княжество) Финляндия. В первой половине XIX в. сохранялись некоторые особенности в управлении Бессарабской области (до 1828 г.), Астраханской губернии и областей с казачьим населением.

## 1.2. Первый шаг к буржуазной монархии: Александр II и Александр III

В феврале 1855 г. Николай I на престоле сменил его сын Александр II (1855–1881 гг.). Общественный подъем в стране, движение революционной демократии, вынудили правящие верхи пойти на уступки – дать крестьянскую реформу в 1861 г., ряд буржуазных реформ в 1860–1870-х гг. Разработка и проведение реформ происходили в условиях борьбы правительственных группировок сторонников и противников этих преобразований. Сторонники реформ возглавлялись братом царя вел. кн. Константином Николаевичем; в эту группу «константиновцев» (как ее негласно называли в бюрократических кругах) входили: министр народного просвещения А.В. Головнин, «товарищ» министра внутренних дел гр. Н.А. Милютин, его брат – военный министр гр. Д.А. Милютин, министр финансов М.Х. Рейтерн, И.Л. Татаринов и др. В группу противников реформ входили: главный начальник III отделения шеф жандармов кн. В.А. Долгоруков сменивший его в 1866 г. гр. П.Д. Шувалов, министр юстиции гр. В.П. Панин, министр двора гр. В.Ф. Адлерберг, двоюродный брат царя принц П.Г. Ольденбургский и др.

Эта борьба либеральной и консервативной бюрократии являлась отражением общей борьбы вокруг реформ в среде правящих классов, группировок либералов и консерваторов. Сам Александр II, по выражению современника, «шел то вправо, то влево, беспрестанно меняя свое направление». Особенно возросли эти колебания царя после 1866 г.

Буржуазные реформы 1860–1870-х гг. расширили права местных учреждений, ввели выбор пост»» некоторых второстепенных органов местного хозяйственного управления (земские и городские учреждения) и даже суда (мировые судьи), сократили открытый и грубый произвол царских чиновников в полиции, суде, цензуре, просвещении. Эти реформы были буржуазными преобразованиями, так как они учитывали интересы буржуазной собственности создавали благоприятные условия для развития торговли, промышленности и финансов. Все буржуазные преобразования были непоследовательны и половинчаты. Вынужденным для царизма характером этих реформ объясняется то, что эти реформы вводились очень медленно.

Не смотря на буржуазные реформы, Россия оставалась абсолютной монархией с неограниченным самодержавным императором во главе. В России и после 1861 г. сохранились основные дореформенные высшие, центральные и даже местные учреждения (особенно органы администрации и полиции) с дворянами-чиновниками. Сохранились и основы дореформенного права. Одним из основных уголовных законов продолжало оставаться «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. Дореформенный государственный аппарат и право были только приспособлены к новым социально-экономическим условиям. Реформы укрепили правительственный аппарат самодержавной России. В 1880-х годах царизм переходит к реакции, главным деятелем которой был сам Александр III (1881–1894 гг.), сменивший убитого народовольцами в марте 1881 г. отца Александра II. В 1880–1890-х гг. проводится целая полоса контрреформ, которые частично ликвидировали некоторые наиболее последовательные буржуазные преобразования, вернули часть дореформенных порядков. Царизм пытался проводить этот реакционный курс и в начале правления последнего царя – Николая II (1894–1917 гг.). Напуганная размахом революционного движения (особенно рабочего движения), буржуазия охотно соглашалась на реакционные мероприятия, и в дальнейшем эти тенденции во внутренней политике царизма конца XIX – начала XX в. совпали с усилением реакционности буржуазии.

Нарастание нового революционного кризиса в начале XX в. царизм пытался предотвратить усилением полицейского гнета, распространением различных стадий «исключительного» положения и внесудебных форм расправы, расширением деятельности Департамента полиции, жандармских управлений и охранных отделений, в насаждении «полицейского социализма» (зубатовщина, гапоновщина) в политических партиях, привлечением к делу «охранения тишины и спокойствия» армии. В деятельности государственных учреждений России накануне Первой революции сохранялись формализм, обширное бумажное делопроизводство, полная бесконтрольность чиновничества. Весь политический строй России с самодержавием и огромным карательным аппаратом полиции,

жандармерии, администрации, суда и армии оказался бессильным предотвратить Первую русскую революцию.

Из высших государственных учреждений сохранились Государственный Совет, Собственная его императорского величества канцелярия, Комитет министров, Сенат, синод, ряд комитетов и канцелярий. В 1861 г. Было создано еще одно высшее учреждение – совет министров. Государственный Совет сохранял значение высшего законосовещательного учреждения и старое организационное устройство. Особенно велика была роль его в подготовке и проведении буржуазных реформ 1860–1870-х гг. В условиях «кризиса верхов» царизм нуждался в коллективном мнении представителей высшей бюрократии. Вместе со специально созданными комитетами и комиссиями активное участие в разработке всех законопроектов реформ принимала Государственная канцелярия. Законопроекты поступали на обсуждение в департаменты, а затем в общее собрание Государственного Совета.

Для устранения разрыва между обсуждением законопроектов, их редактированием и составлением сборников законов с 1882 г. в Государственном Совете была сосредоточена кодификация законов: в 1882–1894 гг. в кодификационном отделе, а с 1894 г. в отделении свода законов государственной канцелярии. Созданный в 1900 г. департамент промышленности, торговли и наук был тесно связан с «заботами» государства о «нуждах» российской буржуазии, проводя через общее собрание Государственного Совета законодательное оформление капиталистической деятельности банков, акционерных обществ, компаний и пр.

Государственный Совет в пореформенной России не был единственной законосовещательной инстанцией. Многие законопроекты поступали на утверждение царя, минуя Государственный Совет, через Комитет и Совет министров, через Военный и Адмиралтейский советы, Синод и т.д., а также в форме «высочайших повелений» по «всеподданнейшим докладам». В 1880-х гг. роль Государственного Совета несколько уменьшилась за счет возрастания значения Комитета министров. Александр III при разработке предпочитал обсуждение законопроектов в более узком кругу доверенных высших чиновников – Комитете министров. Несмотря на это, Государственный Совет оставался важным звеном в системе государственного аппарата России. Роль этого учреждения подчеркивалась тем, что во главе его в пореформенное время стояли великие князья: Константин (1865–1881 гг.) и Михаил (1881–1905 гг.) Николаевичи.

По характеру своей деятельности к Государственному Совету тесно примыкала Комиссия прошений. В 1895 г. она была преобразована в Канцелярию по принятию прошений, на высочайшее имя подаваемых. Через это учреждение представители правящих классов осуществляли право законодательной инициативы. К Государственному Совету по составу, делопроизводству и характеру деятельности были близки как

называемые «высшие комитеты», из которых первое место занимал Главный комитет по крестьянскому делу.

В марте 1856 г. сделав перед представителями московского дворянства заявление о необходимости освободить крестьян и о том, что «гораздо лучше, чтобы это произошло свыше, нежели снизу», Александр II первоначально решил проводить рассмотрение этого вопроса также тайно, как это проводилось еще при Николае I. В январе 1857 г. «для обсуждения мер по устройству быта помещичьих крестьян» был создан специальный Секретный комитет под председательством самого царя. В состав этого комитета вошли 11 высших чиновников России. Подавляющее большинство этих сановников были – противниками крестьянской реформы. При таком составе деятельность комитета была, естественно, безрезультатной.

После того как правительству удалось добиться согласия дворянства ряда губерний приступить к разработке проектов отмены крепостного права, опубликовало «высочайшие» рескрипты на имя великого генерал-губернатора Назимова (20 ноября 1857 г.) и петербургского гр. Игнатьева (в декабре 1857 г.) с разрешением дворянству Прибалтики и Петербургской губернии Создавать дворянские комитеты. С этого времени дворянские комитеты стали создаваться во всех губерниях России, где было помещное землевладение. Поэтому правительству пришлось отказаться от секретности и сделать подготовку крестьянской реформы предметом гласности. В феврале 1858 г. Секретный комитет был переименован в Главный комитет по крестьянскому делу, председателем которого был назначен гр. А.Ф. Орлов, а затем вел. кн. Константин Николаевич. Наиболее активным членом этого комитета был Я.П. Ростовцев.

В начале марта «для обсуждения и обработки» всех дел, связанных с подготовкой реформы, был создан земский отдел Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел; его председателем был «товарищ» министра ( в начале А.И. Левшин, а затем гр. Н.А. Милютин), Одним из наиболее активных деятелей отдела был либерально настроенный чиновник Я.А. Соловьев. Рассмотрением материалов, подготовленных дворянскими комитетами, и составлением проектов реформ занималось созданием ведения Главного комитета в марте 1859 г. учреждение под названием «Редакционные комиссии». В числе членов этого комитета были как чиновники, так и «эксперты» от помещиков. Председателем «комиссии» был назначен Я.И. Ростовцев, а после его смерти в феврале 1860 г. крупный помещик гр. В.Н. Панин; в составе комиссии находились гр. Н.Л. Милютин и Я.И. Соловьев.

К осени 1860 г. Редакционные комиссии подготовили проекты «Положений» о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости (общее, об устройстве дворовых, о выкупе, о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях, ряд местных положений: по великороссийским,

украинским губерниям и т.д.). В октябре 1860 г. Редакционные комиссии передали эти просьбы в Главный комитет, где они обсуждались и дополнились до января, а затем поступили сразу в общее собрание Государственного Совета, обсуждавшее их с января по февраль. «Дальнейшее ожидание, заявил Александр II, открывая заседание Государственного Совета, – может только еще более возбудить страсти и повести к вредным и бедственным последствиям для всего государства вообще и для помещиков в особенности... Вы убедитесь, что все, что можно было сделать для ограждения выгод помещиков, – сделано». Но Государственный Совет внес в проекты ряд реакционных поправок (в том числе о «дарственном наделе»). В феврале 1861 г. Главный комитет по крестьянскому делу был преобразован в постоянно действующий Главный комитет об устройстве сельского состояния, созданный для наблюдения за проведением крестьянской реформы и обсуждением связанных с ней законопроектов и административных мероприятий (в частности, по борьбе с крестьянскими волнениями). Комитет был упразднен в 1882 г., когда крестьянская реформа в основном была завершена.

Из других высших комитетов пореформенной России необходимо отметить Западный комитет (1861–1865 гг.) – чрезвычайный орган для проведения мероприятий по ликвидации последствий Польского восстания (переселение участников восстания во внутренние губернии России, «обрусение» западных губерний и пр.), а также комитеты, связанные с железнодорожной политикой правительства – Комитет железных дорог (1859–1874 гг.) и Комитет Сибирской железной дороги (1892–1905 гг.).

Вся деятельность Комитета министров после крестьянской реформы 1861 г. была направлена на укрепление и охранение господствующих позиций дворянства в экономике и самодержавном государстве, на поощрение капиталистической промышленности и торговли. В обширную компетенцию Комитета министров входили разного рода административные дела, начиная от дел по «охранению общественного спокойствия и безопасности» и надзора за деятельностью губернаторов и генерал-губернаторов и кончая рассмотрением дел по устройству железных дорог и образованию акционерных обществ. И в пореформенное время Комитет министров выступал как орган охраны существующего строя в стране.

С наступления курса контрреформ роль этого учреждения возросла. Большая часть политических мероприятий 1880-х гг. обсуждалась в Комитете министров, а не в Государственном Совете (Положение 1881 г. о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, временные правила о мерах относительно периодической печати, Положение о полицейском надзоре и временные правила о евреях 1882 г. и др.). На протяжении четверти века Комитет министров отменял или продлевал действие Положения о мерах по охранению государственного порядка и общественного спокойствия на территории отдельных местно-

стей России. Постепенно возросла роль Комитета министров по управлению национальными окраинами. В Комитет министров были переданы дела упраздненных Сибирского (в 1864 г.) и Кавказского (в 1882 г.) комитетов.

Комитет министров выступал как орган, закрепляющий законодательно и в административном порядке капиталистическую деятельность в России. Через Комитет министров проходили множество уставов акционерных обществ, компаний, банков, положений о биржах и т.д. С 1860-х гг. в Комитете министров утверждаются представления и предписания министра путей сообщения по разрешению па постройку железных дорог. На пост председателя Комитета министров назначались очень опытные чиновники, занимавшие не раз министерские и прочие высокие посты. В числе председателей Комитета министров в пореформенной России были гр. Д.Л. Блудов (1861– 1864 гг.), кн. П.П. Гагарин (1864–1872 гг.), гр. П.Н. Игнатьев (1872–1879гг.), гр. П.А. Валуев (1879–1881гг.), гр. М.Х. Рейтери (1881–1887гг.), Н.Х. Бунге (1887–1895гг.), С.Ю. Витте (1903–1905гг.). К началу XX в. Комитет министров сохранял характер совещания близких к царю высших сановников по административным делам.

Начало разработки буржуазных реформ в конце 1850-х гг. потребовали, сплочения бюрократических сил страны. Загруженный массой административных дел Комитет министров не мог осуществлять координацию деятельности отдельных ведомств и министерств. Поэтому в конце 1857 г. неофициально, а в ноябре 1861 г. уже в законодательном порядке был создан новый правительственный орган – Совет министров, который состоял из министров, главноуправляющих, председателей Комитета министров и Государственного Совета и ряда близких к царю лиц. Председателем Совета министров был сам царь, ему же принадлежало право выносить на рассмотрение совета все вопросы. В отличие от Комитета министров, в ведении которого сохранились текущие административные дела, Совет министров рассматривал и обсуждал мероприятия общегосударственного значения. В Совет министров поступали материалы и заключения о работе отдельных комиссий, комитетов и учреждений, разрабатывающих законопроекты буржуазных реформ, а также сведения о распоряжениях отдельных ведомств, требовавшие общего согласованного мнения. Па рассмотрение Совета министров выносились годовые отчеты министров, а также их «всеподданнейшие» доклады царю с предложением преобразований и реформ. На заседании в сентябре 1862 г. председатель особой следственной комиссии кн. А.Ф. Голицын докладывал о мероприятиях по борьбе с революционным движением. Большинство буржуазных реформ 1860-х гг. (особенно государственного контроля, цензурная, земская, военная) обсуждалось на заседаниях Совета министров. Некоторые из рассматриваемых в Совете

мероприятий сразу же утверждались царем и получали силу закона (так называемых «высочайших повелений»), а другие передавались в специальные совещания и комитеты для дальнейшей разработки. Дело-производство Совета министров руководилось управляющим делами Комитета министров; с этим учреждением у Совета была тесная ведомственная связь.

Расцвет деятельности Совета министров падает на конец 1850-х – начало 1860-х гг., то есть время движения разночинной интеллигенции, крестьянских волнений, разработки и начала осуществления крестьянской реформы, подготовки других буржуазных реформ. По мере проведения буржуазных реформ и укрепления самодержавно-бюрократического аппарата России роль Совета министров начало падать. В 1870-х гг. его заседания собирались очень редко, а с 1882 г. прекратились вообще.

На предпоследнем заседании Совета министров, собранном Александром III, через неделю после событий 1 марта, заново рассматривались проекты «Конституции» гр. М.Т. Лорис-Меликова об учреждении законосовещательных комиссий из чиновников и общественных деятелей. Мнения членов Совета разделились: после речей в защиту проектов военного министра гр. Д.А. Милютина, министра финансов А.А. Абазы и самого гр. М.Т. Лорис-Меликова с резкой реакционной речью выступил обер-прокурор синода К.П. Победоносцев, заявивший, что «в России хотят ввести конституцию, и если не сразу, то по крайней мере сделать к ней первый шаг» Речь К.П. Победоносцева содержала решительное осуждение буржуазных реформ; она похоронила проекты гр. М.Т. Лорис-Меликова и стали программой правительственной деятельности в период контрреформ. Последнее заседание Совета министров состоялось в декабре 1882 г. В последующие годы, до 1905 г., Совет министров не созывался, хотя официально он и не был упразднен.

Собственная его императорского величества канцелярия продолжала играть большую роль в системе государственного аппарата России и после 1861 г. Буржуазные реформы почти не коснулись этого учреждения, и оно сохранило дореформенную обособленность, функции и устройства (четыре отделения). Довольно активной в 1860–1870-х гг. была деятельность Второго отделения канцелярии. В 1862 г. было установлено, что всякий законопроект, подлежащий внесению из министерства в Государственный Совет, должен предварительно рассматриваться во Втором отделении. Это сделало его важнейшим звеном в законодательной деятельности государственного аппарата России. Второе отделение принимало участие в разработке многих буржуазных реформ: оно не только редактировало законопроекты и составляло па них отзывы, но иногда само составляло проекты предполагаемых реформ (например, устав уголовного судопроизводства). Второе отделение проводило текущую работу по изданию томов второго «Полного собрания законов»

и переизданию отдельных томов «Свода законов». Сближение с аппаратом Государственного Совета уже в 1860-х годах ставило вопрос об объединении вопросов редактирования и обсуждения законопроектов и кодификации законов в составе Государственного Совета. Законом 1882 г. Второе отделение было упразднено, а его дела были переданы в Государственный Совет.

В 1860–1870-х гг. продолжало сохранять свое огромное значение в государственном аппарате России III отделение Собственной его императорского величества канцелярии – орган политического сыска и следствия. В пореформенное время распределение дел между экспедициями отделения несколько изменилось. В первой экспедиции теперь рассматривались вопросы, связанные с оскорблением царя и членов его семьи, а также велись следствия по государственным преступлениям; вторая – собирала сведения о религиозных сектах, изобретениях, усовершенствованиях, культурно-просветительных, экономических и страховых обществах, о фальшивомонетчиках, то есть заведовала разнородным кругом дел, не носящих политического характера; здесь же велся штат чиновников III отделения. Сильно изменились функции третьей экспедиции – из органа наблюдения за проживающими в России иностранцами (контрразведка) экспедиция превратилась в важную составную часть III отделения; здесь велась борьба с массовым движением крестьян, наблюдение за общественным и революционным движением, за деятельностью революционных организаций, общественным мнением, преступлениями, давались распоряжения о высылке под надзор полиции, ссылке на поселения, заключения в крепость. В этой экспедиции составлялись обозрения общественно-политической жизни страны. Существовавшая до 1872 г. Четвертая экспедиция сохраняла так же, как и вторая, разнородные дела (сбор сведений о пожарах, грабежах, убийствах и прочих происшествиях в государстве), а также сведения о «видах на продовольствие жителей», о ходе торговли, вела борьбу с контрабандой, собирала материалы о злоупотреблениях местных властей, о «беспорядках в городах» (рабочее движение). Дела пятой экспедиции (драматическая цензура) в 1865 г. поступали в Главное управление по делам печати Министерства внутренних дел. Располагало III отделение довольно ограниченным штатом чиновников. К моменту упразднения оно насчитывало только 73 чиновника. Исполнительным органом III отделения оставался аппарат Корпуса жандармов.

В 1860–1870-х гг. на посту начальника III отделения и шефа жандармов находились доверенные царские генералы: кн. В.А. Долгоруков (1856–1866 гг.), гр. П.А. Шувалов (1866–1874 гг.), А.Л. Потапов (1874–1876 гг.), Н.В. Мезенцев (1876–1878 гг.), А.Р. Дрентельн (1878–1880 гг.). Борьба революционеров усилила деятельность III отделения и Отдельного корпуса жандармов. После 1861 г. их внимание все

чаще привлекал надзор за рабочим движением (вторая и четвертая экспедиции).

Аппарат III отделения жестоко обрушился на отстаивавших интересы народа революционных демократов. В 1861–1862 гг. по России прокатилась волна арестов. В мае 1862 г. в Петербурге была учреждена «Следственная комиссия по делам о распространении революционных воззваний» во главе с кн. А.Ф. Голицыным, председателем многих комиссий по политическим делам; А.И. Герцен за жестокость называл его «отборнейшим инквизитором». К осени следственная комиссия разбирала дела 112 лиц. Комиссия явилась вспомогательным органом III отделения. Материалы этой комиссии послужили основой для ряда политических процессов и пятом и шестом департаментах Сената в 1860-х гг.; с ее помощью III отделение расправилось с видными деятелями революционной демократии – поэтом М.И. Михайловым, публицистом Н.В. Шелгуновым, литературным критиком Д.И. Писаревым, литературным сотрудником журнала «Современник» В. Обручевым, видным деятелем тайной организации Н. Серно-Соловьевичем и др. В июле 1862 г. был арестован Н.Г. Чернышевский. Поскольку революционная деятельность Н.Г. Чернышевского была хорошо законспирирована, правительство не имело формальных данных на арест. Это признавало само III отделение. Шеф жандармов в своем докладе царю писал: «Юридических фактов к обвинению Чернышевского в составлении возмутительных воззваний и в возбуждении враждебных чувств к правительству в III отделении не имеется. Но он подозревается в том на основании тех данных, которые поступили о нем в III отделение совершенно частным путем». Следственная комиссия и III отделение пошли на прямой подлог и лжесвидетельство. Отставной корнет В. Костомаров составил два подложных документа, изобличавших Н.Г. Чернышевского, как автора прокламации «К барским крестьянам». Эти подложные «доказательства», сфабрикованные под руководством управляющего III отделением Л.Л. Потапова и председателя следственной комиссии кн. А.В. Голицына, были положены пятым департаментом Сената в основание обвинительного приговора по делу Н.Г. Чернышевского.

Особенно возросла роль III отделения в системе государственного аппарата в апреле 1866 г. после первого покушения на Александра II члена кружка ишутинцев Д.В. Каракозова. По стране прокатилась очередная волна арестов среди революционно настроенной молодежи. Журналы «Современник» и «Русское слово» были запрещены. Пост главного начальника III отделения и шефа жандармов занял генерал гр. П.А. Шувалов, который в последующие годы оказывал решающее влияние на направление внутренней политики, проводил репрессии, возглавлял в правительстве группировку реакционных чиновников – противников буржуазных реформ. Современники называли этого все-

сильного первого советника царя «Петром IV» и «вторым Аракчеевым». Проводимый гр. П.А. Шуваловым курс внутренней политики не привел к «успокоению» страны; это подорвало к нему доверие царя. В 1874 г. Гр. П.А. Шувалов был назначен послом в Лондон. Пост главы III отделения и Корпуса жандармов занял генерал А.Л. Потапов.

В 1870-х гг. III отделение стало центром, руководящим производством дознаний по деятельности народников. Эта текущая бурная деятельность по рассмотрению дознаний и подготовке материалов по массовым политическим процессам не позволила III отделению заниматься разработкой общих мер по борьбе с «крамолой». Летом 1878 г. под председательством умного и энергичного чиновника, статс-секретаря и министра государственных имуществ гр. П.А. Валуева было создано «Особое совещание» для изыскания мер и лучшей охраны спокойствия и безопасности в империи»; в состав этого межведомственного органа вошли шеф жандармов генерал П.В. Мезенцев и министры: внутренних дел – Л.С. Маков, юстиции – З.П. Набоков и военный – гр. Д.А. Милютин. Задача этого совещания заключалась в обсуждении «тех мер, которые необходимо принять, дабы остановить развитие зла, столь вредного для государственного порядка». События опередили подготавливаемые Особым совещанием мероприятия. Через неделю, в августе 1878 г., главный начальник III отделения и шеф жандармов Н.В. Мезенцев был убит народовольцем С. Кравчинским.

Особое совещание разработало обширную программу действий всего правительственного аппарата по усилению полиции, надзору за печатью, университетами, школами, а также разработке реакционных мероприятий по этим вопросам. Эта программа обсуждалась на трех заседаниях Комитета министров летом 1879 г. Комитет министров и царь одобрили предлагаемые меры. После взрыва в Зимнем дворце, произведенного народовольцем С. Халтуриным в феврале 1880 г., наследник престола вел. кн. Александр Александрович (будущий Александр III) предложил создать Верховную следственную комиссию с диктаторскими полномочиями. После некоторого колебания царь дал распоряжение председателю Особого совещания гр. П.А. Валуеву подготовить записку с кратким изложением основ этой комиссии. В феврале последовал указ о создании «Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия» из 9 членов. Главным начальником ее был назначен генерал гр. М.Т. Лорис-Меликов.

В ведение комиссии поступало производство всех политических следствий в столице Петербургском военном округе и верховный надзор за политическим следствием во всей стране. Вскоре, в марте, Верховной распорядительной комиссии были «временно» подчинены III отделением Собственной его императорского величества канцелярии и Отдельный корпус жандармов. В делах, политического следствия комиссии подчиня-

лись временные генерал-губернаторы и Министерство юстиции, все местные власти должны были оказывать «содействие». Комиссия собиралась на заседаниях редко (их было всего пять), а в остальном члены ее использовались главным начальником для отдельных поручений. Таким образом, комиссия являлась только ширмой, прикрывавшей единоличную диктатуру ее главного начальника, генерала гр. М.Т. Лорис-Меликова.

Основное внимание Верховной распорядительной комиссии было обращено на осуществление быстрого разбора всех политических дел, разгрузку столичных тюрем, ускорение судебного рассмотрения дел или административной расправы с частью арестованных, установление надзора и т.п. Подавляющее большинство этих дел гр. М.Т. Лорис-Меликов рассматривал лично. В отношении к революционерам главный начальник Верховной распорядительной комиссии проявлял решительность и нетерпимость. Одновременно с политикой осуществления быстрой расправы с революционерами гр. М.Т. Лорис-Меликов заигрывал с либеральными деятелями, давал обещания о некотором расширении прав земства. К июлю–августу 1880 г. быстрый разбор дел по государственным преступлениям и наказаниям участников был завершен. Диктатура гр. М.Т. Лорис-Меликова подстегнула все полицейские и карательные органы, заставила их действовать более энергично и дружно. В докладе царю в июле 1880 г. гр. М.Т. Лорис-Меликов отмечал, что ввиду выполнения Верховной распорядительной комиссией своей основной задачи на будущее охрану государства и общественного спокойствия «следует сосредоточить в Министерстве внутренних дел, которое могло бы продолжить дело подлежащей закрытию Верховной распорядительной комиссии».

Эта мысль получила законченное завершение в докладной записке гр. М.Т. Лорис-Меликова царю о преобразовании полиции в августе 1880 г.; в ней предлагалась централизация общей и политической полиции (жандармерии) в ведении Министерства внутренних дел с ликвидацией III отделения. Само упразднение этого, ставшего одиозным учреждения могло успокоить либеральное «общество», с которым заигрывал диктатор гр. М.Т. Лорис-Меликов. 6 августа 1880 г. Верховная распорядительная комиссия была закрыта; III отделение Собственной его императорского величества канцелярии было ликвидировано, а ее дела объединены с делами бывшего в аппарате Министерства внутренних дел департамента полиции исполнительной, с образованием департамента государственной полиции Министерства внутренних дел (с 1881 г. просто Департамента полиции). На министра внутренних дел возлагалось заведование Корпусом жандармов на правах шефа корпуса. Это объединение политической и общей полиции было подготовлено связью и параллелизмом их работы, наблюдаемым уже с 60-х годов XIX в. в деле борьбы с революционным движением. Первым министром внутренних дел, наследовавшим все

права главного начальника Верховной распорядительной комиссии, был гр. М.Т. Лорис-Меликов.

В 1860–1870-х гг. IV отделение Собственной его императорского величества канцелярии сохраняло старые порядки и устройство. В августе 1880 г. оно было преобразовано в самостоятельное высшее учреждение – Собственную его императорского величества канцелярию по учреждениям императрицы Марии. О размерах сильно раздуваемой в официальной пропаганде царской благотворительности свидетельствует то, что в 1881 г. во всех учебных заведениях этого ведомства (ок. 100) обучалось всего 20500 чел. Столь же мизерной была медицинская благотворительность этого ведомства.

В 1882 г. обсуждение законопроектов и кодификация были объединены в Государственном Совете; в связи с этим II отделение Собственной его императорского величества канцелярии упразднилось. Оставшееся в составе канцелярии I отделение законом 1882 г. стало именоваться Собственной его императорского величества канцелярией, с сохранением за ней роли канцелярии царя по многим вопросам. Особенно возросла роль канцелярии по заведованию личным составом чиновников (назначение, увольнение высших чиновников, наградные дела и др.) К концу XIX в. такая централизация заведования личным составом высшей бюрократии и наградного дела явилась попыткой укрепить правительственный аппарат, улучшить и поднять авторитет правительственных наград, усилить служебное рвение чиновников. Более четкое разделение дел по ведомствам, некоторая децентрализация распорядительной и исполнительной деятельности, усиление системы местных учреждений и как следствие всего – укрепление государственного аппарата, проведенные в период буржуазных реформ, повлекли за собой сокращение роли Собственной его императорского величества канцелярии как чрезвычайного высшего правительственного учреждения.

В пореформенной России Правительствующий Сенат сохранил свое старое значение высшего органа суда и надзора. Значительные изменения, которые произошли в структуре, функциях и деятельности Сената, были тесно связаны с судебной реформой 1864 г. Еще в сентябре 1862 г. царем были утверждены «Основные начала преобразования судной части в России», подготовленные специальной комиссией при Государственной канцелярии. Другая комиссия подготовила проекты судебных уставов, которые, пройдя ряд бюрократических инстанций, были утверждены царем в ноябре 1864 г. Эти судебные уставы вводили в России буржуазные принципы судостроительства и судопроизводства. Высшими апелляционными инстанциями стали Судебные палаты и Уездные съезды мировых судей. Поэтому необходимость в существовании апелляционных департаментов Сената отпала. По мере распространения судебных уставов на отдельные губернии России закрывались те департаменты,

которые являлись высшей апелляционной инстанцией для местных судов этих губерний. С 1872 по 1888 гг. последовательно были закрыты московские (6,7,8), варшавские (9, 10) 2 и 3 департаменты Сената. Таким образом, к концу XIX века из апелляционных департаментов Сената сохранились только 4 и 5, которые в июне 1898 г. были объединены вместе с межевым в единый судебный департамент, единственный апелляционный департамент для сохранившихся кое-где старых судов, а также для межевых дел.

Большое знамение в пореформенном Сенате приобрели открытые в 1866 г. кассационные департаменты (уголовный и гражданский), которые рассматривали жалобы и протесты па решения местных судов, отменяли эти решения в том случае, если было замечено нарушение форм судопроизводства. Каждый кассационный департамент, «не решая дел по существу», наблюдал «за охранением точной силы закона и за единообразным его исполнением всеми судебными установлениями империи». На должность сенаторов в эти департаменты назначались наиболее опытные чиновники из прокуратуры.

За первым департаментом после судебной реформы оставался очень широкий круг дел. Исходящие от первого и других департаментов Сената эти знаменитые «толкования» законов давали возможность царскому правительству изменить любой закон, если замечалось его «вредное» для правящих классов действие, дать судам такое направление работ, которое отвечало бы классовым интересам дворян и буржуазии. Через первый департамент Сенат занимался также восстановлением нарушенных прав учреждений, лиц, сословий, выступая не только защитником прав правящих классов, но и охранителем тех искусственных сословных перегородок, которые ломало развитие капитализма в России.

Первый департамент осуществлял и надзор за местным управлением и судом. В пореформенный период было проведено 18 сенаторских ревизий, из которых особое значение имели ревизии 1880–1882 гг.; они проводились по повои инструкции, разработанной в 1880 г. под руководством гр. М.Т. Лорис-Меликова. В отличие от устаревшей инструкции 1819 г. она предусматривала всестороннее обследование сенаторами местных учреждений всех ведомств и рекомендовала им обращать внимание не только па деятельность местного аппарата, но и «настроение умов», степень распространения революционных учений и «влияния их на общественную и народную жизнь». Первый департамент и осуществлял функцию «обнародования» законов. С 1863 г. несколько раз в неделю Сенатом издавались «Собрания узаконений и распоряжений правительства», которые рассылались затем в виде небольших брошюр Первым департаментом по всем высшим центральным и местным учреждениям России. Каждый законодательный акт становился законом для той

или другой местности со дня получения его местным Губернским правителем

В 1884 г. на месте упраздненного (в 1877 г.) Второго апелляционного департамента Сената возник одноименный департамент с совершенно иными функциями. Этот департамент наследовал некоторые функции закрытого еще в 1882 г. Главного комитета по устройству сельского состояния по надзору за выполнением законов о крестьянах. Новый департамент в бюрократических кругах нередко именовали «крестьянским», так как он являлся органом надзора и высшего суда для крестьянских волостных и сельских сословных учреждений и органов правительственно-дворянского надзора за ними. Этот департамент принимал и рассматривал жалобы на Губернские по крестьянским делам присутствия и Губернские присутствия по хозяйственному и поземельному устройству крестьян, по личным, имущественным и общинным вопросам крестьян. «Крестьянский» департамент Сената фактически являлся плотной для жалоб и прошений пореформенных крестьян, надеющихся обращением в высший орган «правосудия» царской России найти удовлетворение или облегчение своих земельных нужд, добиться отмены несправедливых решений чиновничье-дворянских присутствий по крестьянским делам.

С начала разночинного периода в истории революционного движения в России участились политические процессы. В 1860-х годах царизм наспех приспособил к ведению политических процессов Пятый (уголовный) департамент Сената. Именно здесь состоялись процессы поэта-революционера М.И. Михайлова (1861 г.), В. Н. Обручева (1862 г.); дело русского литературной критика и революционного демократа Д.И. Писарева, И. Блинова и других революционеров (1864 г.), дело И. Серпо-Соловьевича, М. Налбандяна и др. (так называемый процесс 32-х в 1863–1864 гг.), процесс русского революционного демократа Н.Г. Чернышевского (1863–1864 гг.) и др.

Старый громоздкий аппарат Сената не был способен к осуществлению быстрой и гибкой судебной расправы с революционерами. Рост числа политических процессов создавал необходимость полного обособления этих дел от уголовных и ускорения рассмотрения их. Для пресечения всякого сочувствия к осужденным революционерам и поднятия авторитета политического суда нужно было ввести в рассмотрение политических дел некоторые буржуазные принципы судопроизводства, создать мнение о его беспристрастности, связи только с «личными убеждениями судей». По Судебным уставам 1864 г. Сенат в области судебной деятельности превратился в кассационный орган, и все дела о государственных преступлениях должны были рассматриваться в Судебных палатах с участием сословных представителей.

В июле-августе 1871 г. в Особом присутствии Петербургской судебной палаты происходил наиболее массовый после дела петрашевцев судебный процесс 84 «нечаевцев» – в большинстве своем студентов Петербурга и Москвы, обвиняемых в «противоправительственной пропаганде и заговоре, направленном к ниспровержению установленного в государстве правительства». Публичность, гласность и состязательный характер процесса вызвали огромный общественный резонанс и способствовали усилению революционных настроений среди передовой молодежи того времени. Хотя царизм жестоко расправился с рядом обвиняемых по этому процессу (до 15 лет каторги), но установить попытки вызвать восстание ему не удалось. Первое же использование нового порядка судопроизводства для ведения политического процесса закончилось неудачно. Это признал сам Александр II, который по докладу «товарища» министра Эссена о приговоре по делу «нечаевцев» указал на необходимость «представить свои соображения о том, какие следует принять меры для предупреждения подобных неудовлетворительных приговоров». Министр юстиции гр. Пален предложил рассматривать дела по государственным преступлениям в Сенате, если не возникало необходимости учредить Верховный уголовный суд.

В 1872 г. в составе Сената было учреждено «Особое присутствие для суждения дел о государственных преступлениях и противозаконных сообществах» – орган высшего суда по политическим делам. В составе его, кроме первоприсутствующих и пятерых сенаторов, были и назначаемые царем по списку Министерств внутренних дел и юстиции на один год так называемые «сословные представители» – по одному: губернский и уездный предводители дворянства, губернский городской голова и волостной старшина Петербургской губернии. На Особое присутствие были распространены некоторые буржуазные принципы судопроизводства (состязательный процесс). Но в целом создание этого органа являлось серьезным нарушением судебных уставов 1864 г. Большинство дел о государственных преступлениях рассматривалось Особым присутствием при закрытых дверях или с приглашением вполне благонамеренной публики по особым билетам. Отчеты о некоторых судебных процессах печатались в сокращенном виде. На решения Особого присутствия передавались лишь кассационные жалобы в общее собрание гражданского и уголовного кассационных департаментов, в случае «нарушения закона и неправильного его толкования при определении преступления и роде наказания». На посты первоприсутствующих членов – сенаторов и сословных представителей – правительство назначало наиболее реакционных чиновников.

В Особом присутствии Сената рассматривались самые крупные народнические процессы 1870-х гг.: «долгушинцев» (июль 1874 г.), о демонстрации на площади Казанского собора в декабре 1876 г. (декабрь

1876 г.). «процесс 50-ти» (1877 г.), «процесс 193-х» (октябрь 1877 г. – январь 1878 г.), «первомартовцев» (март 1881 г.); процесс первой рабочей организации России – «Южнороссийского союза рабочих» май 1877 г. Эти процессы проходили нередко в ускоренном порядке. В процессах о «долгушинцах» и участниках демонстрации у Казанского собора предварительное следствие фактически отсутствовало: после короткого полицейско-жандармского дознания дело поступило сразу в Особое присутствие. Пятеро «первомартовцев» (А.И. Желябов, С.Л. Перовская, Н.И. Кибальчич, Т.Д. Михайлов и Н.И. Рысаков) по приговору Особого присутствия были повешены на Семеновском плацу в апреле 1881 г. Несмотря на ограниченное применение публичности и гласности, массовые процессы 1870-х гг. в Особом присутствии имели огромное агитационное значение. Па «процессе 50-ти» В марте 1877 г. Прозвучала яркая речь рабочего Петра Алексева.

Правительство было недовольно тем впечатлением, которое производили эти массовые процессы в на общественное мнение страны. Уже с 1878 г. для ведения политических процессов над революционерами стали применяться военно-окружные суды с закрытым и ускоренным процессом, с более суровыми (нередко смертными) приговорами. В связи с этим роль Особого присутствия Сената резко упала. В 1872–1881-х гг. в Особом присутствии проходило до 60 политических процессов: в 1874 г. – 3; 1875 г. – 5; 1876 г. – 11; 1877г. – 15; 1878г. – 17; а за три года 1879–1881 гг. – всего 9 дел.

Буржуазные преобразования не коснулись Святейшего Синода, сохранившего существовавшие до 1861 г. функции и аппарат. Синод лишь номинально числился высшим правительственным учреждением» фактически же по своему значению он приближался к министерству. Изменения в пореформенном Синоде были направлены на усиление идеологического влияния церкви на население страны. В 1885 г. в составе Синода был учрежден совет по церковно-приходским школам – орган надзора за этими учебными заведениями и управления ими. Обер-прокурор Синода в 1880–1905 гг. К.П. Победоносцев выступал как один из вдохновителей политической реакции и контрреформ 1880 – начала 1890-х гг. Руководимый им Синод в 1901 г. вынес решение об отлучении от меркни и предании анафеме великого русского писателя гр. Л.Н. Толстого.

В пореформенной России существовали все прежние министерства. Главное управление путей сообщения и публичных зданий в 1865 г. было преобразовано в Министерство путей сообщения. Па правах министерства с 1881 г. существовало Главное управление государственного конно-заводства. В 1894 г. Министерство государственных имуществ было преобразовано в Министерство земледелия и государственных имуществ.

Общие принципы организации, структуры и деятельности пореформенных министерств определялись по-прежнему «Общим учреждением министерств» 1811 г. Усиление бюрократизации аппарата привело к

тому, что канцелярия каждого министерства превратилась в орган связи министра со всем большим аппаратом министерства. Кроме департаментов, во многих министерствах создавались главные управления, управления и отделы, права начальников которых были гораздо шире прав директоров департаментов, а кроме совета министра – ряд других совещательных учреждений (советов, комитетов, присутствий), на заседаниях которых вместе с чиновниками заседали представители самых различных ведомств, нередко приглашались и «сведущие» люди – представители промышленной, железнодорожной, банковской и торговой буржуазии, различные специалисты (инженеры, ученые и пр.). Это «соучастие» буржуазии в работе правительственных учреждений накладывало отпечаток на характер деятельности этих учреждений, создавало «сближение» между правящими классами пореформенной России на основе экономических интересов.

Если в дореформенный период распорядительные и большая часть исполнительных дел каждого ведомства разрешались непосредственно центральным аппаратом министерства, то теперь создание дополнительных звеньев местных учреждений давало возможность передать им исполнительные и даже часть распорядительных дел, сохраняя за центром общее руководство и надзор. Такая децентрализация деятельности сделала аппарат министерства более гибким и работоспособным в выполнении его основных задач. Одновременно с этим проходило более четкое разграничение ведомств по функциям, объединение однородных учреждений, ведомственная централизация. Все эти изменения особенно коснулись почти всех центральных ведомств.

После 1801 г. возросла роль Министерства внутренних дел. Административно-хозяйственные функции министерства и оттеснялись на задний план административно-полицейскими и карательными функциями. Основную роль в министерстве стали играть такие учреждения, как департаменты полиции и общих дел, главные управления по делам печати и тюремное, а также земский отдел. Последний был создан еще в период разработки крестьянской реформы при Центральном статистическом комитете и первоначально имел узкие функции сбора сведений, необходимых для реформы. С 1861 г. земский отдел стал самостоятельной и одной из главных структурных частей министерства. В нем ведались дела по введению в действие положения 1861 г. и связанного с ним законодательства, многие земско-хозяйственные дела, управление всеми крестьянами и органами правительственно-дворянского надзора за ними па местах и некоторые другие дела (переселенческое дело и комплектование армии).

В апреле 1865 г. была проведена буржуазная цензурная реформа, были изданы «Временные правила о печати», которые придали цензуре большую гибкость, приспособили ее для «предупреждения и пресечения

преступлений, совершаемых посредством печатного слова». «Временные правила» освобождали от предварительной цензуры столичную периодическую печать, а также непериодические издания размером не менее 10 листов (переводные – не менее 20 листов). Цензурным комитетам давались более широкие права расправы путем предостережений, приостановки (после двух предостережений), конфискации номеров, штрафов, судебного преследования издателей и редакторов.

Для общего руководства всей цензурой и надзора за типографиями, книжной торговлей и библиотеками в составе министерства было создано Главное управление по делам печати; при нем находился совет, на заседаниях которого его члены делали доклады о нарушениях цензурных правил, о законопроектах и т.п. Начальник Главного управления и совет выносили решения, а канцелярия управления рассылала в цензурные органы циркуляры о репрессивных мерах в отношении отдельных органов печати, о запрещении касаться в печати тех или иных вопросов государственного или общественного строя. Первые шаги деятельности Главного управления по делам печати ознаменовались запрещением органов революционной демократии 1860-х гг. – журналов «Современник» и «Русское слово» (1866 гг.).

В последующие годы деятельность министерства в области руководства цензурой расширилась. Дополнивший «Временные правила» закон 1873 г. давал министру простым административным распоряжением приостанавливать выпуск любого издания, затрагивавшего вопросы государственной важности, оглашение или обсуждение которых «по соображениям высшего правительства найдено будет неудобным». До 1905 г. Главным управлением по делам печати было издано до св.560 циркуляров, запрещавших в печати касаться вопросов внутренней и внешней политики.

В 1879 г. заведование местами заключения и пересыльной частью было выделено из департамента полиции исполнительной и передано в созданное Главное тюремное управление, создание которого было связано с ростом мест заключения (до 700) и численности в них заключенных.

В августе 1880 г. произошло объединение дел департамента полиции с делами III отделения Собственной его императорского величества канцелярии; в результате этого объединения был учрежден Департамент полиции. Основной функцией этого департамента было «предупреждение и преследование преступлений и охрана общественной безопасности и порядка». В его ведении находились охранные и розыскные отделения, полицейские учреждения, как городские, так и уездные, градоначальники, речная и фабричная полиция, сыскные отделения, адресные столы, пожарные команды. Тесно связаны были с департаментом и органы Штаба корпуса жандармов на местах – Губернские жандармские управ-

ления и жандармские полицейские управления железных дорог. Объектами деятельности департамента были не только политические организации, партии, общества, но и культурно-просветительные учреждения в стране. Надзор за русскими подданными за границей (за революционерами) осуществляла заграничная агентура департамента.

Департамент полиции вместе с аппаратом Отдельного корпуса жандармов, также вошедшего в состав министерства, стали основными органами этого ведомства. Роль этого учреждения подчеркивалась тем, что руководство департаментом было возложено на «товарища» министра внутренних дел, который был одновременно и командиром Отдельного корпуса жандармов; шефом жандармов был сам министр. Состав аппарата Департамента полиции был довольно сложным. Департамент подразделялся первоначально на три делопроизводства. Первое (распорядительное) делопроизводство заведовало общеполицейскими делами. Второе (законодательное) заведовало органами полиции и разработкой различных полицейских законопроектов, инструкций и циркуляров. Третье (секретное) ведало вопросами политической полиции; в его ведении находилась внутренняя и заграничная агентура департамента полиции, охрана царя, наблюдение за революционной деятельностью в стране, предупреждение и пресечение ее. Впрочем, к концу XIX в. в ведении этого делопроизводства остались лишь второстепенные дела, так как все дела, касавшиеся политического розыска, были переданы в учрежденный в 1898 г. Особый отдел департамента, где была создана специальная картотека революционных и общественных деятелей России, коллекция фотографий и нелегальных изданий всех партий России.

В 1883 г. были созданы четвертое и пятое делопроизводства. Четвертое наблюдало за ходом политических дознаний. Это делопроизводство просуществовало до начала XX в. (1902 г.), когда все его дела были переданы седьмому делопроизводству. Пятое делопроизводство ведало делами вначале о гласном, а впоследствии о негласном надзоре. Эти делопроизводства (четвертое и пятое) в своей деятельности были тесно связаны с Особым совещанием. Если четвертое делопроизводство выступало как исполнитель решений Особого совещания, то пятое представляло на рассмотрение Особого совещания дела о поднадзорных лицах. Возникшее в 1894 г. шестое делопроизводство заведовало различными вопросами, находящимися в сфере деятельности департамента: об изготовлении, хранении и перевозке взрывчатых веществ (ранее эти дела находились во втором делопроизводстве), фабрично-заводским законодательством и т.п. На созданное в 1902 г. седьмое (наблюдательное) делопроизводство возлагались дела упраздненного четвертого делопроизводства, то есть наблюдение за производством жандармскими управлениями дознаний, главным образом по государственным преступлениям.

С 1880-х гг. Особое совещание вошло в состав Министерства внутренних дел как постоянное учреждение под председательством «товарища» министра, заведовавшего полицией. Состав этого учреждения и функции его изменились; членами его были чиновники министерства, а компетенция ограничивалась заведованием поднадзорными лицами и административной ссылкой. Первые директора Департамента полиции – опытные чиновники В.К. Плева (1881–1884 гг.) и П.Н. Дурново (1884–1893 гг.) значительно обновили состав департамента за счет привлечения сотрудников суда и особенно прокуратуры, обладавших большим образованием и кругозором. Это позволило поставить дело политического сыска на более широкую ногу.

Возросло число источников информации: агентурные сведения в департамент поступали не только из жандармских управлений и немногочисленных тогда секретно-розыскных отделений, но и от значительной заграничной агентуры, находящейся в ряде стран Европы и Азии. До 1903 г. она возглавлялась ловким деятелем департамента П.И. Рачковским, в деле борьбы с русской революционной эмиграцией сумевшим установить контакт с французской политической полицией.

Однако из первоочередных задач Департамента полиции в 1880-х гг. была борьба с народовольцами. В 1882 г. общее руководство политическим сыском было возложено на инспектора секретной полиции в России; им был назначен жандармский подполковник Г.П. Судейкин, который выступал как инициатор насаждения провокации среди народовольцев. Хотя карьера Г.П. Судейкина была недолговечна (он был убит народовольцами в декабре 1883 г.), однако рекомендованные им провокаторские прием стали стилем деятельности Департамента полиции. С первых лет существования Департамент полиции стал важнейшей структурной частью министерства. Особенно возросла его роль при министре гр. Д.Л. Толстом (1882–1889 гг.) и П.Н. Дурново (1889–1895 гг.).

К 1890-м гг. объекты деятельности Департамента полиции изменились. Кроме разрозненных и стихийных крестьянских волнений, департамент все чаще стало привлекать более сознательное и организованное рабочее движение. Кроме остатков народнических организаций, появились опасные для самодержавного государства социал-демократические кружки и организации, которые в середине 1890-х гг. соединили свою деятельность с рабочим движением («Петербургский союз борьбы за освобождение рабочего класса» и др.), а в 1898 г. оформились в политическую партию РСДРП. В числе персональных дел, заведенных в Департаменте полиции на виднейших деятелей российской социал-демократии, было дело и В.И. Ульянова (Ленина).

Первые начальники Особого отдела – Л.А. Ратаев (1898–1903 гг.) и С.В. Зубатов (1903–1904 гг.) – насаждали провокацию в политических организациях и партиях. Провокатору и агенту Департамента полиции

Е. Азефу удало»» пробраться в состав руководства партии эсеров. Под руководством Департамента полиции агент столичной охраны священник пересыльной тюрьмы Г. Гапон с 1904 г. создавал свои организации среди петербургских рабочих, подготавливал кровавую провокацию 9 января 1905 г.

В ведении министерства находились и другие отрасли управления. В начале 1980-х гг. в министерстве окончательно закрепились заведование почтовыми и телеграфными учреждениями (Главное управление почт и телеграфов – 1884г.), в 1896 г. создано Переселенческое управление, а в 1900 г. – Управление по делам воинской повинности. В условиях широкой волны аграрного движения в начале XX в. была сделана попытка сплотить правящий класс помещиков-дворян. В 1902 г. в составе министерства была создана Канцелярия по делам дворянства. Созданное в 1904 г. Главное управление по делам местного хозяйства (вместе с советом), объединявшее дела хозяйственного и частично медицинского департаментов, отстраняло земские и городские органы самоуправления некоторых отраслей хозяйственного управления (например, продовольственного дела), усиливало надзор за ними в отношении всего управления местным хозяйством.

Накануне Первой революции министры внутренних дел Д.С. Сипягин и В. К.Плеве направляли деятельность всего огромного аппарата министерства на репрессии против революционного движения. Эта политика предотвращения революции с помощью карательных мер потерпела крах, а министры были убиты эсерами-террористами.

Суд, формально отделенный от администрации судебными уставами 1864 г., фактически через Министерство юстиции (заведование личным составом суда и прокуратуры, надзор) подчинялся администрации. Это подчеркивалось совмещением в одном лице должностей министра юстиции и генерал-прокурора. Это министерство после 1861 г. сохраняло весь дореформенный аппарат, претерпев лишь частичные изменения. Оно принимало очень слабое участие в разработке судебной реформы, а возглавлявший его гр. В.Н. Панин вообще был решительным противником всех буржуазных реформ. Завершение разработки и введение судебной реформы произошло при его преемнике на посту министра Д.Н. Замятнине – стороннике буржуазных преобразований.

Усиление классовой борьбы в пореформенной России вызвало резкое увеличение количества судебных дел, среди которых особое место стали занимать дела по рассмотрению политических преступлений, что отразилось на аппарате Министерства юстиции. К концу XIX в. единственный департамент Министерства юстиции уже не мог справляться с массой поступавших в него административных, судебных дел и дел по надзору за судом. Поэтому в 1892 г. он разделился на два номерных департамента. Первый департамент министерства занимался подготовкой законопроек-

тов по судебному ведомству, заведовал судебной статистикой, составлял отчеты по всему ведомству. Второй департамент заведовал наиболее важными делами министерства: личным составом Сената и судебных учреждений, ревизией судебных учреждений, а также производством дел, поступавших из Первого и Второго департаментов Сената и из общих собраний Сената. При Втором департаменте находилась временная канцелярия министра по производству особых уголовных дел (1893–1904 гг.), которая наблюдала за правильным производством дознаний о государственных преступлениях, представляла царю материалы и предложения об административных мерах против обвиняемых и пр. С помощью этого учреждения Министерство юстиции корректировало судебные решения по политическим преступлениям, широко применяя методы внесудебной расправы. Впоследствии дела этой канцелярии передали во Второй департамент.

Возросшее к концу XIX в. значение прокуратуры в уголовном судопроизводстве создало условия для передачи в ведение Министерства юстиции тюремных учреждений. В декабре 1895 г. Главное тюремное управление вместе с многочисленной и сложной системой тюрем России было передано из Министерства внутренних дел в Министерство юстиции. К началу XX в. Главному тюремному управлению были подведомственны 895 тюрем разных категорий, в которых в 1900 г. перебивало почти 700 000 чел. Министерство в пореформенный период проводило реакционный курс политики, направленный на стеснение некоторых умеренно буржуазных начал судебных уставов, на особенно тщательную организацию и проведение судебной расправы над политическими преступниками с последующим тюремным заключением, ссылкой и каторгой для революционных деятелей.

С 1881 г. специальная комиссия, в состав которой входили крупнейшие русские криминалисты (Таганцев, Фойницкий и др.), разрабатывала проект нового «Уголовного уложения», устанавливающего более гибкую систему наказаний. Текст этого «Уложения» был утвержден царем в марте 1903 г., но реакционные дворянские чиновники в Государственном совете настояли на сохранении основных норм старого уложения 1845 г.; из «Уложения» 1903 г. была признана действующей лишь глава о государственных преступлениях, устанавливавшая более детальный перечень этих преступлений и усиливавшая репрессии, особенно за массовое выступление рабочих (стачки, демонстрации), за хранение нелегальной литературы и т.п.

Крестьянская реформа 1861 г. и связанная с ней выкупная операция, реформы и преобразования, рост государственного аппарата, рост промышленности и торговли увеличили роль Министерства финансов. В 1860-х гг. при министрах финансов А.М. Княжевиче и особенно при гр. М.Х. Рейтерне проводится ряд буржуазных финансовых реформ по

упорядочению кредита, бюджетной, налоговой системы и государственного контроля.

В мае 1862 г. были утверждены новые правила составления, утверждения и исполнения государственной росписи, предусматривавшие осуществление единого бюджета. Отныне все ведомства составляли подробно разработанные сметы по установленной форме и с указанием отдельных статей и параграфов. Общая бюджетная роспись, включавшая все виды государственных доходов и расходов, составлялась Министерством финансов к 1 ноября каждого года и утверждалась затем Государственным Советом, а потом царем. С 1862 г. государственные росписи стали публиковаться. В 1864–1868 гг. в России было введено единство кассы: все государственные доходы сосредоточивались в кассах Государственного казначейства и из них производились расходы в соответствии с бюджетными сметами и кассовыми расписаниями. По «Положению о выкупе» в 1861 г. общее руководство и заведование всей выкупной операцией было возложено на Петербургскую сохранную казну, деятельность которой была поставлена в ведение министра финансов и под надзор Совета государственных кредитных установлений. С возрастанием числа выкупных дел в августе 1862 г. было создано Главное выкупное учреждение в составе министерства.

Во время реформ 1860–1870-х гг. значительным изменениям подверглась основная группа учреждений министерства по заведованию отдельными статьями денежных поступлений и распределению их по ведомствам. В начале 1860-х гг. были упразднены обременительные для населения и недостаточно прибыльные для государства винные откупа. Торговля спиртными напитками стала свободной; с января 1863 г. производство спиртных напитков было обложено особым акцизным сбором. Являясь значительным источником дохода для государства, акциз на водку как косвенный налог ложился тяжелым бременем на население. Введение акциза на водку вызвало преобразование Департамента разных податей и сборов; он был разделен на два Департамента – неокладных и окладных сборов.

Департамент неокладных сборов заведовал косвенными налогами: питейным, табачным, свеклосахарным, спичечным и керосиновым акцизами, а также различными пошлинами – гербовыми, судебными, канцелярскими, паспортными, страховыми и др. Все акцизы, а особенно литейный являлись одним из основных источников доходов России в пореформенное время. Департамент окладных сборов заведовал системой прямого обложения в России, руководил осуществлением натуральных повинностей, сохранившихся в пореформенной России (постоянной, дорожной и пр.). В 1864 г. из Департамента внешней торговли выделилось все таможенное дело в особый Департамент таможенных сборов.

Вступление России на путь капиталистического развития потребовало усиления органов правительственного «попечительства» над промышленностью и торговлей. Распространение «Положения» 19 февраля 1861 г. на горнозаводских рабочих и переход казенной горной промышленности на вольнонаемный труд заставили правительство провести демилитаризацию горного ведомства в начале 1863 г. с упразднением Штаба горных инженеров, горного аудиториата, горных военных команд и др. Департамент горных и соляных дел в связи с передачей всего соляного дела в Министерство внутренних дел был преобразован в горный департамент; в 1873 г. по чисто ведомственным соображениям он был передан в Министерство государственных имуществ.

Объединением дореформенных Департаментов внутренней торговли и мануфактур и внешней торговли в 1864 г. в аппарате Министерства финансов создали Департамент торговли и мануфактур-учреждение по управлению казенной промышленностью и «попечительству» над частной промышленностью и торговлей. Вскоре (в 1872 г.) объединились и находившиеся в аппарате министерства мануфактурный и коммерческий советы в единый орган – Совет торговли и мануфактур. Это объединение было подготовлено развитием промышленности и торговли в первое десятилетие после крестьянской реформы 1861 г. и усилением значения буржуазии, буржуазных учреждений и организаций.

Особая комиссия выработала положение и устав Государственного банка, утвержденные в 1860 г. Государственный банк Российской империи создавался официально для «оживления торговых оборотов и упрочения денежной кредитной системы». Он наследовал денежные остатки вкладов дореформенных банков: Коммерческого, Заемного, Приказов общественного призрения и т.д. Государственный банк принимал вклады на хранение, обращая их в проценты, давал кратковременные ссуды (до 9 месяцев) под залог процентных бумаг, драгоценных металлов и товаров, осуществлял такие коммерческие обороты, как учет векселей и других срочных документов, покупку и продажу золота и серебра, продажу кредитных билетов, а также разменивал кредитные билеты.

Вступление России на капиталистический путь развития увеличивало роль и значение банков и кредита в деле дальнейшего развития промышленности и торговли. Хотя деятельность Государственного банка ежегодно расширялась (выдача ссуд возросла вдвое, а вклады в Государственный банк – втрое), однако в первые два десятилетия значительное место в его деятельности занимали формы, свойственные его дореформенным предшественникам: Государственный банк кредитовал дворянство (а впоследствии Дворянский банк) и государство.

Только в последние два десятилетия коммерческий и промышленный кредит начинал приобретать преобладающее значение в деятельности Государственного банка и его местных органов. Этому немало способ-

ствовало принятие нового устава банка 1894 г., который значительно расширял задачи Государственного банка. По новому уставу значительно увеличивался капитал банка и расширялось кредитование им торговли и промышленности. После финансовой реформы (1898 г.) Государственный банк стал эмиссионным учреждением. Одновременно в эти годы возрастала зависимость всей финансовой и кредитной системы царской России от иностранного капитала (особенно французского).

В последней четверти XIX в., при министрах финансов Н.Х. Бунге, И.А. Вышнеградском, С.Ю. Витте в аппарате министерства финансов происходили значительные изменения. В 1896 г. Департамент неокладных сборов в связи с введением винной монополии в стране (1894 г.) был преобразован в Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей, которое заведовало не только всеми сборами с производства предметов широкого потребления (спиртных напитков, сахара, спичек, табака, керосина и пр.), но и казенной продажей спиртных напитков («питей»). Одновременно создавался Совет по делам казенной продажи питей, обсуждавший законопроекты, размеры цен на поставку в казну спирта, продажные цены на спиртные напитки, ходатайства о построении винокуренных заводов.

Рост борьбы рабочих пореформенной России вынудил правительство на издание первых фабричных законов (об ограничении использования детского труда, о штрафах, о нормировке рабочего дня и т.п.). Каждому «фабричному закону» предшествовала частичная или всеобщая стачка рабочих. С фабричным законодательством тесно связано создание Фабричной инспекции в ведении департамента торговли и мануфактур. Официально Фабричная инспекция создавалась для беспристрастного наблюдения за исполнением фабрикантами фабричных законов, а фактически для «успокоения» рабочих, для насаждения среди наименее сознательной части рабочих иллюзий о правительственной заботе, о нуждах рабочих, для защиты интересов предпринимателей, а впоследствии для информации охранки о настроении рабочих, об их организациях.

С самого момента основания Фабричная инспекция попала в ведение Департамента торговли и мануфактур, при котором в 1886 г. была создана должность главного фабричного инспектора, существовавшая здесь до 1899 г., замененная целым коллегиальным учреждением – Главным по фабричным и горнозаводским делам присутствием, в состав которого, кроме чиновников министерства, входили представители промышленной буржуазии. Особенно возрастало значение этих учреждений в начале XX в. В 1900 г. вместо одного Департамента торговли и мануфактур в министерстве создавались следующие отделы: торговли, промышленности, торгового мореплавания, учебный. Фабричная инспекция осталась в ведении отдела промышленности.

В 1880-х гг. произошло значительное расширение системы государственных кредитных учреждений: кроме Государственного банка, в 1882 г. появляются Крестьянский поземельный банк, а в 1885 г. – Дворянский земельный банк. Создание двух последних банков было связано с отношением самодержавия к двум старым основным сословиям России – дворянству и крестьянству. Созданием Крестьянского поземельного банка правительство стремилось открыть наиболее зажиточной части (кулачеству) возможность «законного» приобретения земли путем покупки. Этим мероприятием правительство стремилось добиться «успокоения» хотя бы части крестьян. Ссуды Крестьянского банка выдавались целым сельским обществам (попросту объединенных) нескольких крестьянских хозяйств, разумеется, не бедняцких) и отдельным крестьянам. Размеры ссуд колебались от 125 руб. на душу общинникам и до 500 руб. на отдельного домохозяина подворного землевладения. Размер ссуды не превышал 70% стоимости покупаемой земли. Таким образом, условия ссуд отдавали явное предпочтение кулаку. Ссуды выдавались по желанию заемщиков на 24 с половиной или 34 с половиной года. Эти ссуды погашались путем взносов процентов (8,5 и 7,5%) в определенные сроки за каждое истекшее полугодие.

Новый устав Крестьянского поземельного банка 1895 г. расширил деятельность этого банка, получившего право покупки дворянских земель и последующей продажи их по цене выше рыночной крестьянам по выданной ссуде. В деятельности Крестьянского и Дворянского банков устанавливалось единство действий, выраженное в объединении управления, – во главе обоих банков стоял общий управляющий. По новому уставу сохранялись старые размеры ссуд, но устанавливались иные сроки уплаты (от 13 до 52 лет) и размеры процентов (от 11,5% до 6%). Посредническая деятельность банка после издания устава 1895 г. значительно возросла. Вся деятельность Крестьянского банка была направлена на удовлетворение земельных интересов кулачества. Деятельность Крестьянского банка, разумеется, не могла даже частично разрешить аграрный вопрос в России. Накануне 1905 г. 30 тыс. помещиков России имели 70 млн дес. земли, а 10,5 млн. крестьянских хозяйств имели – 75 млн дес.

Экономический кризис части помещичьих хозяйств после крестьянской реформы 1861 г. сильно обеспокоил самодержавие, социальной базой которого являлось именно дворянское поместное землевладение. Поэтому на ходатайстве орловского дворянства в 1883 г. Александр III сделал характерную отметку: «Действительно пора, наконец, сделать что-нибудь, чтобы помочь дворянству». В 1885 г. был создан Дворянский земельный банк, который выдавал долгосрочные ссуды дворянам под залог их земельной собственности. Условия залога в банк дворянского имущества были исключительно выгодны для дворян. Ссуды выдавались на сроки в 48 лет и 8 месяцев или на 36 лет и 7 месяцев под 5% годовых,

с обязательной уплатой процентов по полугодиям. Размер ссуд колебался от 50 до 75% стоимости имения. Устав 1890 г. предусматривал дальнейшие льготы дворянам: было допущено большее разнообразие сроков – от 11 до 66 лет и 6 месяцев.

Вся организация и деятельность Министерства финансов пореформенной России были направлены на возрастание налогов, особенно косвенных, ложившихся тяжким бременем на широкие слои населения, на дальнейшее усиление правительственного попечительства о нуждах буржуазии и помещиков, на укрепление финансовой и кредитной системы.

Буржуазные реформы государственного контроля (1862–1867 гг.), проведенные под руководством государственного контролера В.А. Татаринова, установили новые бюджетные правила и публикацию бюджета, создали единство касс, учредили местные органы финансового контроля (Контрольные палаты), проверяющие финансовую отчетность не по сводным отчетам, а по подлинным документам. Значительно возросла роль Государственного контроля в разработке и утверждении бюджета. Ежегодно к 1 октября Государственный контроль представлял в Государственный Совет общий отчет об исполнении финансовой сметы за прошлый год. Проект росписи доходов и расходов на следующий год Государственный контроль сверял с точки зрения законности.

Реформы Государственного контроля были непоследовательными. Некоторые ведомства России (Собственная его императорского величества канцелярия, Министерство двора, Синод, банки, армия и т.д.) по-прежнему сохранили внутриведомственный контроль и были изъяты из ведения Государственного контроля. Не осуществилась предложенная В.А. Татариновым идея предварительной информации ведомствами Государственного контроля о предполагаемых расходах с целью «соизмерять расходы предстоящего с расходами уже произведенными». Заинтересованная в бесконтрольных расходах государственных средств дворянско-чиновничья верхушка под предлогом, что предварительный контроль породит «лишнюю переписку» и «замедлит» дело, решительно отвергла эту робкую попытку пресечь казнокрадство и бесконтрольность. Новые порядки в финансовом контроле разрешали контролерам устанавливать на чиновников за незаконные расходы «начеты», но взыскание их было связано с согласием вышестоящего начальства чиновников; это делало саму идею «начетов» фактически нереальной.

Несмотря на ограниченность, реформы Государственного контроля носили буржуазный характер. Старый феодальный финансовый контроль с его канцелярскими тайнами, ведомственностью и чисто формальными методами надзора за расходованием финансовых средств был заменен новым, более соответствующим историческим условиям государственным контролем, с некоторой гласностью, соблюдением законности, более тщательной бюрократической проверкой финансовой документации.

Новые порядки в Государственном контроле вызвали больше доверия буржуазии ко всей финансовой системе России.

Изменения аппарата Государственного контроля были связаны с расширением сферы его деятельности. Правительственные кредиты железнодорожных компаний в 1860–1870-х гг. вызвали недовольство в дворянских консервативных кругах, ревниво следивших за этой формой кредитования буржуазной деятельности. Инстинкт сохранения помещичьих интересов подсказывал дворянской бюрократии установление строгого финансового надзора за расходованием этих правительственных ссуд. В 1884 г. в составе Государственного контроля был учрежден железнодорожный отдел, преобразованный в 1891 г. в Департамент железнодорожной отчетности. С упразднением в 1895 г. Совета государственных кредитных установлений в ведомство Государственного контроля попал надзор за казенными банками. В 1901 г. был учрежден Департамент кредитной отчетности. Несмотря на буржуазные реформы финансового контроля и расширение объектов его надзора (железнодорожное строительство, банки, аппарат армии), Государственный контроль к началу XX в. оставался самым малозаметным ведомством России. Правящие классы не были заинтересованы в организации реального контроля за расходованием средств, а широкие слои населения оставались безгласными.

Весь ход экономического развития страны делал необходимым строительство железных дорог в России. Железные дороги были остро необходимы для разрешения военно-стратегических задач. Бездорожье явилось существенным фактором поражения России в Крымской войне. Финансовый кризис конца 1850-х гг., а затем буржуазные реформы в 1860–1870-х гг. требовали огромных средств, исключали возможность железнодорожного строительства за счет государства. Поэтому в последующие после Крымской войны 25 лет правительство поощряло капиталистическую инициативу железнодорожного строительства, выдавая капиталистическим железнодорожным обществам и компаниям большие ссуды, гарантируя им выручку определенных процентов.

Высшее руководство всей железнодорожной политикой в стране было возложено на специальный межведомственный Главный комитет железных дорог, созданный в 1856 г., во главе которого был поставлен гр. А.Ф. Орлов. Новый курс правительства в железнодорожной политике вызвал некоторые изменения в Главном управлении путей сообщения и публичных зданий. В 1858 г. в его аппарате было создано Управление главного инспектора частных железных дорог, на которое возлагалось наблюдение за постройкой и эксплуатацией частных железных дорог, а также рассмотрение всех представлений, предположений, планов и документов, связанных с частными железными дорогами. Сам аппарат Главного управления был несколько разгружен. В 1864 г. из ведомства Главного управления выделилось заведование строительным делом

(«публичные здания»), управление телеграфом и некоторые категории местных путей сообщения («земские дороги»).

С 1862 по 1869 г. это ведомство возглавлял талантливый инженер, строитель Николаевской железной дороги, профессор механики Института путей сообщения П.П. Мельников. При нем Главное управление подверглось реорганизации, которая более соответствовала его новым задачам. В июне 1865 г. Главное управление путей сообщения и публичных зданий было преобразовано в Министерство путей сообщения; главноуправляющему было присвоено звание министра. Институт инженеров путей сообщения в 1856 г. потерял свое значение привилегированного дворянского военного учебного заведения; в 1864 г. он получил гражданское устройство и превратился во всесословное высшее учебное заведение. Вместо старых функциональных департаментов были созданы отраслевые Департаменты – сухопутных и водных сообщений. Оба эти департамента теперь заведовали технической и хозяйственной сторонами постройки и эксплуатации путей сообщения. С созданием министерства появилась должность инспектора эксплуатации правительственных железных дорог. Железнодорожные концессии были средством обогащения крупных капиталистов пореформенной России.

Необыкновенная щедрость правительства в отношении этих концессий объяснялась тем, что в роли тайных и явных участников концессии выступали представители высшей администрации (министр двора гр. Адлерберг, управляющий Государственным банком Е.И. Ламанский и др.), великие князья (Николай Николаевич, Михаил Николаевич и др.) и даже фаворитка, а затем жена Александра II св. кн. Юрьевская.

Прекрасно понимая недостатки частного железнодорожного строительства, П.П. Мельников разработал план строительства железных дорог за счет казны. Это вызвало решительное возражение со стороны многих заинтересованных в железнодорожных делах высокопоставленных чиновников. В 1869 г. П.П. Мельников был отстранен и на его место министром был назначен гр. В.А. Бобринский – ярый сторонник проводимой правительством политики поощрения частного железнодорожного строительства. При нем министерство подверглось дальнейшим преобразованиям.

С 1880-х гг. правительство вынуждено было изменить железнодорожную политику, отказавшись от ориентации на частное предпринимательство. В 1882 г. в составе министерства было создано Временное управление казенных железных дорог. Устав российских железных дорог 1885 г. вводил на железных дорогах России единые порядки. В 1885 г. в составе министерства был учрежден Совет по железнодорожным делам. Этот совет обсуждал общие мероприятия по сооружению, эксплуатации и хозяйству железных дорог. Для разработки и обсуждения технических вопросов общего значения, а также смет и технических условий наиболее

важных сооружений в 1892 г. в министерстве был создан Инженерный совет. Начало постройки Великого Сибирского пути вызвало создание в министерстве Управления по сооружению Сибирской железной дороги. Общий надзор за строительством осуществлял Комитет Сибирской железной дороги, фактическим руководством которого был министр финансов гр. С.Ю. Витте. В 1899 г. разросшийся аппарат министерства был перестроен, сохранившиеся до этого времени департаменты были преобразованы в управления. Строительство железных дорог и выкуп государством частных железных дорог требовали огромных средств. На строительство Сибирской железной дороги (1892–1905 гг.) правительство затратило 600 млн руб., а вместе с Китайско-Восточной дорогой через Маньчжурию до 1 млрд руб.

После распространения в 1866 г. на государственных крестьян основных положений крестьянской реформы 1861 г. главной задачей Министерства государственных имуществ стала эксплуатация сохранившихся за ним после реформы незаселенных земель, лесов, недр, различных оброчных статей и т.д. В первые два пореформенных десятилетия значительное место в деятельности министерства занимало «устройство» вышедших из ведения министерства крестьян, а также распродажа в 1870-х гг. при министре гр. П.А. Валуеве государственных имуществ, носившая в некоторых местностях (Приуралье, Поволжье и т.д.) характер чиновничьего разграбления государственных богатств под прикрытием законных операций министерства.

В 1866 г. аппарат министерства был несколько сокращен: Первый департамент был упразднен, а Второй преобразован во временный отдел, с передачей ему всех дел по управлению государственными земельными имуществами, а также поземельного «устройства» бывших государственных крестьян. Департамент земледелия с 1866 г. был преобразован в Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности, который разрабатывал мероприятия не только по развитию различных отраслей сельского хозяйства, но и кустарных промыслов («сельскохозяйственной промышленности»). В ведении этого департамента находилась Петровская земледельческая и лесная академия, первый устав которой был принят в октябре 1865 г. В короткое время академия превратилась в крупный научный и учебный центр российской агрономической науки; здесь работали крупнейшие ученые – П.А. Ильенков, К.А. Тимирязев, М.П. Щепкин и др. Революционное движение передового разночинного студенчества приводило к усилению репрессий и в конечном итоге вызвало закрытие академии в 1893 г.; в 1894 г. она была преобразована в Сельскохозяйственный институт.

Вся деятельность Департамента земледелия и сельскохозяйственной промышленности была направлена на повышение интенсивности помещичьего и кулацкого хозяйства. С 1870-х гг. аппарат министерства

стал расти за счет присоединения к нему ряда других ведомств. С целью ослабления влияния буржуазии в Министерстве финансов из него в 1873 г. в Министерство государственных имуществ было передано горное ведомство.

Аграрный кризис в России в конце XIX в., вызванный наличием остатков крепостничества в пореформенной экономике, голод 1891 г. вынудил правительство на различные второстепенные мероприятия, не затрагивавшие ни помещичьего землевладения, ни других остатков крепостничества в деревне. В 1894 г. Министерство государственных имуществ было преобразовано в Министерство земледелия и государственных имуществ, с сосредоточением основных задач нового министерства на улучшении состояния сельского хозяйства путем казенного «попечительства» о расширении полезной для земледелия территории, распространения агрономических знаний, с целью повышения продуктивности сельского хозяйства, развития кустарных промыслов и т.д. Все эти меры были направлены исключительно на подъем и улучшение помещичьего и кулацкого хозяйства и не затрагивали малоземельных, задавленных налогами и выкупными платежами рядовых крестьянских хозяйств. В новом министерстве большую роль начали играть такие учреждения, как Сельскохозяйственный совет, Департамент земледелия и два отдела: Отдел сельской экономики и сельскохозяйственной статистики и Отдел земельных улучшений.

Сельскохозяйственный совет, председателем которого являлся сам министр, состоял из чиновников министерств и других ведомств. На год, с утверждения самого царя, в совет приглашались «сельские хозяева» из помещиков и кулаков. Совет обсуждал законопроекты, ходатайства, связанные с вопросами улучшения и усовершенствования сельского хозяйства, способствовал выяснению «нужд» сельского хозяйства России. Всеми практическими вопросами исполнения распоряжений этого совета ведал Департамент земледелия (так назывался бывший Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности); он заведовал сельскохозяйственными учебными заведениями, организовывал выставки и съезды по вопросам сельского хозяйства. Отдел сельской экономики и сельскохозяйственной статистики изучал условия и явления экономики, тесно связанные с сельским хозяйством (например, торговля, кустарные промыслы и т.д.); в его состав входил Кустарный комитет. Отдел земельных улучшений разрабатывал и пытался осуществить робкие меры по орошению земель, осушению болот и т.д.

В ведении министерства оставалась группа учреждений, связанных с управлением и развитием горнозаводской промышленности. Сравнительно второстепенную роль в министерстве играли теперь учреждения, заведовавшие государственными имуществами – Департаменты государственных земельных имуществ и лесной. Несмотря на возраставший с

каждым годом бюджет министерства, его роль оставалась ничтожной. Это было громоздкое бюрократическое ведомство, которое не могло разрешить существовавшие в деревне противоречия, вывести отсталое полукрепостническое сельское хозяйство России из хронического кризиса. Косное чиновничество министерства равнодушно проходило мимо всего передового в области сельского хозяйства (например, деятельности И.В. Мичурина).

Министерство двора в пореформенный период сохранило свое особое место ведомства, подчиненного только царю и обслуживавшее царя и царскую фамилию. Буржуазные реформы, и особенно реформы финансов и государственного контроля, почти не коснулись этого ведомства. В связи с освобождением удельных и кабинетских крестьян Департамент уделов сосредоточил свое внимание на эксплуатации удельных имуществ, на развитии высокопродуктивного хозяйства в удельных имениях. В 1892 г. Департамент уделов был преобразован в Главное управление уделов. Находившиеся в составе министерства такие придворные учреждения, как Дирекция императорских театров и Академия художеств, только тормозили развитие передового реалистического искусства.

Несмотря на буржуазные реформы Министерство народного просвещения занимало по-прежнему очень скромную роль в государственном аппарате России. В начале 1863 г. заведование цензурой из Министерства народного просвещения было окончательно передано в Министерство внутренних дел. Новое учреждение министерства в 1863 г. вводило некоторые изменения в его аппарате, направленные в сторону децентрализации – расширения прав местных учреждений, некоторого сокращения штатов и делопроизводства. Главное управление училищ – остаток коллегиальных форм управления было упразднено и заменено совещательным советом министра.

В начале 1860-х гг. специальные комиссии министерства разработали и провели ряд буржуазных реформ в области просвещения: новый Университетский устав 1863 г., Устав гимназии 1864 г., Положение о начальных народных училищах 1864 г. Период буржуазных реформ в деятельности министерства был коротким. После покушения на царя в апреле 1866 г. А.В. Головнин был смещен; пост министра был передан одному из самых реакционных представителей высшей бюрократии гр. Д.А. Толстому, назначенному еще в 1865 г. обер-прокурором Синода; оба эти поста он занимал до апреля 1880 г.

Специальным рескриптом царя в мае 1866 г. на имя председателя Комитета Министров кн. Гагарина Министерству народного просвещения предписывалось руководствоваться охранительными началами – быть опорой религии и существующего строя. Эти указания послужили основой деятельности министерства на долгие годы. В начале 1870-х гг. был проведен ряд мер по усилению классического образования в стране и

надзора за учебными заведениями. В 1880–1890-х гг. министерство возглавлял реакционер гр. И.Д. Делянов. В годы политической реакции были изданы новые Правила о печати 1883 г., Университетский устав 1884 г., печально знаменитый Циркуляр о «кухаркиных детях» 1887 г.; усиливался надзор за учебными заведениями со стороны центрального аппарата министерства и его местных органов.

В последние десятилетия XIX в. в аппарате министерства происходили некоторые изменения. В 1884 г. при Ученом совете министерства было создано Отделение по техническому и профессиональному образованию, а в 1893 г. – Отделение департамента по заведованию промышленными училищами. Несколько позже, в 1900 г., был создан Отдел департамента по женскому профессиональному образованию. Этими мероприятиями министерство шло навстречу российской буржуазии в подготовке квалифицированного технического персонала для фабрично-заводской промышленности. Одновременно с этой специализацией министерство ограждало высшие учебные заведения и особенно гуманитарные факультеты от молодежи из «низов». Министры Н.И. Боголепов и П.С. Ванновский прославились как гонители просвещения, инициаторы жестких мер в отношении студенчества. Накануне Первой революции министерство сохраняло репутацию министерства «народного затемнения». На дело «просвещения» правительство тратило ничтожные суммы годового бюджета страны – от 1 до 2%.

Наряду с отменой крепостного права назрела острая необходимость в проведении военных реформ. Основная военная реформа – упразднение рекрутчины и введение всеобщей воинской повинности – была тесно связана с крестьянской реформой. Проводить ее до отмены крепостного права было невозможно. Всякий солдат, отбывший срок военной службы, по законам того времени становился свободным человеком, и сокращение сроков службы повлекло бы увеличение численности законно освобожденных крепостных. Для введения всеобщей воинской повинности, учета запасных, мобилизации огромных масс людей во время войны не был приспособлен старый, громоздкий, предельно централизованный, разъедаемый казнокрадством и произволом военным аппарат. Поэтому военные преобразования следовало начинать с реформ военной администрации, центрального и местного военного аппарата.

В 1861 г. военным министром был назначен высокообразованный боевой генерал гр. Д.А. Милютин, который возглавил военные преобразования.

Значительные изменения произошли в центральном аппарате Военного министерства. Эти изменения были тесно связаны с реформой местного управления (военно-окружная реформа 1862–1864 гг.) и децентрализацией распорядительной и исполнительной деятельности. С 1862 г. отдельные департаменты Военного министерства стали преобразовы-

ваться в Главные управления, начальники которых имели больше прав, чем бывшие директора департаментов. Так, в 1862 г. были созданы два первых Главных управления – артиллерийское и инженерное, путем объединения соответствующих департаментов и штабов генерал-фельдцейхмейстера и генерал-инспектора по инженерной части; оба эти ведомства полностью вошли в состав Военного министерства. В 1863 г. в состав министерства было включено Управление военно-учебными заведениями, с образованием соответствующего Главного управления. В том же 1863 г. департамент Генерального штаба был объединен с Военно-топографическим депо и Николаевской академией Генерального штаба с образованием Главного управления генерального штаба.

Одновременно с военно-окружной реформой в августе 1864 г. из слияния бывших Комиссариатского и Провиантского департаментов было создано Главное интендантское управление. Уже в ходе преобразования выяснилась необходимость дальнейшей реорганизации Главного управления Генерального штаба с объединением дел Генерального штаба с Инспекторским департаментом. Это помогло бы ликвидировать разобщенность Генерального штаба и личного состава армии. В декабре 1865 г. Главное управление Генерального штаба и Инспекторский департамент были объединены в единый орган – Главный штаб, который стал основной структурной частью министерства. Он сосредоточивал в себе все вопросы управления войсками – заведовал личным составом армии, комплектованием, дислокацией, устройством, службой, образованием и хозяйством. Здесь же велись геодезические, военно-статистические работы, собирались сведения разведывательного характера об армиях иностранных государств. При Главном штабе находились Военно-ученый комитет, Николаевская академия Генерального штаба, а также редакция печатных органов министерства (кроме газеты «Русский инвалид», с 1858 г. издавался журнал «Военный сборник»).

Одна из комиссий министерства, занимавшихся разработкой военных реформ, подготовила военно-судебную реформу 1867 г., распространявшую на Военный суд России некоторые принципы буржуазного судопроизводства и судопроизводства (отделение военной администрации от суда, состязательный процесс и др.). Эта реформа была вызвана стремлением правительства приспособить Военный суд России к новым историческим условиям. Военно-судебный устав 1867 г. и Воинский устав о наказаниях 1868 г. приспособляли военную юстицию к борьбе с революционным движением в армии. В связи с утверждением Военно-судебного устава 1867 г. была изменена система центрального и местных судов; генерал-аудиториат был заменен Главным военным судом – высшей кассационной инстанцией; ему же принадлежало окончательное решение о предании суду и законосовещательные функции по вопросам военного суда; при нем находился главный военный прокурор – глава

всей военной прокуратуры России. Аудиториатский департамент был заменен Главным, военно-судным управлением.

Все изменения в Военном министерстве были закреплены «Временным штатом» 1867 г. и «Положением» 1869 г. «Положение» 1869 г. расширяло права военного министра, который становился главным начальником всех отраслей военного управления. Роль и значение военного совета возросли; кроме законосовещательной и хозяйственной функций, он осуществлял кодификацию военных законов (издание «Свода военных постановлений» 1869 г. и продолжений к нему), его члены занимались инспектированием войск. Кроме семи главных правлений (интендантского, артиллерийского, инженерного, военно-медицинского, военно-учебных заведений, военно-судного и иррегулярных войск), в составе министерства были созданы несколько управлений (генерал-инспектор кавалерии, инспектор стрелковых батальонов, главный священник армии и флота) и ряд более второстепенных учреждений.

Итогом всех военных преобразований была реформа комплектования армии. Ее разработка началась в ноябре 1870 г. В январе 1874 г. царь утвердил «Устав о воинской повинности». Реформа комплектования армии сократила сроки службы до шести лет с увеличением пребывания в запасе до девяти лет. Контингент лиц, призываемых ежегодно в армию, был значительно расширен. В отличие от упраздненной рекрутской повинности, которую отбывали только «тяглые» сословия, воинская повинность стала всеобщей. Однако в условиях самодержавной монархии пореформенной России воинская повинность не стала всеобщей, так как привилегии образования, знатного происхождения и богатство создавали массу исключений.

Русско-Турецкая война 1877–1878 гг. явилась проверкой военных реформ; усиленная этими преобразованиями, армия России выиграла войну. В связи со сменой курса внутренней политики гр. Д.Д. Милютин ушел в отставку в мае 1881 г. Пост военного министра занял посредственный, но близкий ко двору генерал П.С. Ванновский. Необходимость проведения в случае войны быстрой мобилизации и сосредоточения войск, снабжение армии в ходе войны всем необходимым заставили Военное министерство обратить особое внимание на состояние стратегических железных дорог; в 1900 г. в составе министерства было создано Управление военных сообщений. При военных министрах генералах П.С. Ванновском.) и А.Н. Куропаткине возросла роль армии и военного аппарата в борьбе с революционным движением.

Военное ведомство равнодушно проходило мимо новейших изобретений, которые могли бы способствовать улучшению боевой подготовки армии. Много мытарств испытал замечательный конструктор С.М. Мосин, прежде чем изобретенная им лучшая в мире в то время трехлинейная винтовка была принята на вооружение русской армии в 1891 г. В ответ на

прошение А.С. Попова об ассигновании небольшой суммы на проведение опытов по использованию изобретенного им радио, военный министр П.С. Ванновский ответил резолюцией: «На подобную химеру денег не выдавать». К началу Русско-Японской войны в российской армии было всего восемь пулеметов (в японской до 100).

Изменения в Морском министерстве были вызваны попытками преодолеть военную отсталость России в военно-морском деле. Возглавлявший Морское министерство св. кн. А.С. Меншиков после смерти Николая I был отстранен, и во главе флота и Морского министерства в новом чине генерал-адмирала был поставлен брат Александра II – вел. кн. Константин (1855–1881 гг.), который получил настолько широкие права, что фактически управляющий Морским министерством являлся безропотным исполнителем его воли.

С окончанием Крымской войны в 1856 г. наметились преобразования, заключавшиеся в децентрализации, большей четкости и ясности в функциях генерал-адмирала и учреждений, входивших в состав Морского министерства.

В 1860-х гг. морское ведомство России приступило к постройке паровых и бронированных судов. Одновременно было обращено внимание на боевую подготовку флота и его комсостава. В 1877 г. из офицерского класса Морского кадетского корпуса была создана Николаевская морская академия, состоявшая из трех отделов – гидрографического, механического и кораблестроительного. Из-за недостатка финансовых средств в 1860–1870-х гг. были построены лишь отдельные военные корабли.

В апреле 1881 г., несогласный с изменением курса внутренней политики, вел. кн. Константин подал в отставку. Пост главного начальника флота и морского ведомства занял брат Александра III – вел. кн. Алексей. Накануне Русско-Японской войны Морское министерство представляло собой громоздкое ведомство, основными структурными частями которого были Главный морской штаб. Главное управление кораблестроения и снабжения, Адмиралтейств-совет и Морской технический комитет. В значительной степени это были административно-хозяйственные учреждения. Гораздо хуже обстояло дело в отношении военно-оперативного руководства, стратегической подготовки флота; учреждения, ведавшего этими вопросами, в аппарате министерства не было вообще. Этими вопросами занимался лично генерал-адмирал.

Хотя за годы управления флотом вел. кн. Алексея бюджет морского ведомства возрос почти в пять раз, но морской флот имел много старых тихоходных судов. Предложения передовых деятелей флота о технических новшествах в судостроении и вооружении, изменении стратегии и тактики встречали полное равнодушие руководства морским флотом. Придворные круги и генерал-адмирал третировали выдающегося русского флотоводца и ученого вице-адмирала С.О. Макарова. Пользуясь

полной бесконтрольностью, генерал-адмирал вел. кн. Алексей растрачивал отпущенные флоту средства на личные нужды и удовольствия. Все эти недостатки в организации морского ведомства России тяжело отразились на состоянии морского флота в ходе Русско-Японской войны.

Министерство иностранных дел претерпело сравнительно небольшие изменения, направленные на некоторое сокращение аппарата, более четкое разделение дел между структурными частями, расширение числа местных органов (посольств, генеральных консульств, консульств и вице-консульств). В конце 1850 – начале 1860-х гг. министерство окончательно освободилось от некоторых административных дел по управлению отдельными национальными окраинами (районами, населенными казаками). Более четверти века Министерство иностранных дел возглавлял талантливый деятель русской дипломатии кн. А.М. Горчаков, провозгласивший в начале своей деятельности новый курс внешней политики, соответствующей национальным интересам России («Россия сосредотачивается в себе»). Ему удалось добиться ряда дипломатических успехов.

Однако на Берлинском конгрессе российским дипломатам – кн. А.М. Горчакову и гр. Н.А. Шувалову не удалось преодолеть дипломатическую изоляцию России; в последующие годы кн. А.М. Горчаков склонялся к союзу России с Францией. Русско-германский антагонизм на Балканах, попытка Германии оказать экономическое давление на Россию ускорили франко-русский союз 1891–1894 гг. – прообраз будущей Антанты.

В пореформенной России продолжало существовать в основном старое административно-территориальное деление. Реформы 1860–1870-х гг. – отмена крепостного права, создание новых финансовых и судебных учреждений, органов земского и городского самоуправления и т.д. – все это лишь частично изменило местный правительственный аппарат.

Главой местной администрации оставался губернатор, официально признаваемый законами «хозяин губернии». В период буржуазных реформ компетенция губернаторов несколько сузилась: они потеряли право «ревизии» судебных дел, из их ведения выпал ряд учреждений, созданных в 1860-х гг. (Контрольные палаты, Губернские акцизные управления и т.д.). Однако за губернатором была сохранена основная власть в губернии. Он возглавлял Губернское правление, которое в 1865 г. было освобождено от массы сравнительно второстепенных административно-хозяйственных дел (с передачей их создаваемым вновь земствам). Структура Губернского правления подверглась изменениям. Старые номерные отделения были заменены именованными: распорядительным, врачебным, строительным, межевым, а позднее тюремным. Особое внимание местная администрация стала обращать на рабочее движение – в структуре отдельных Губернских правлений появлялись «фабричные столы» и т.д. Губернское правление окончательно потеряло

права самостоятельного учреждения и превратилось в исполнительный орган губернатора.

Гораздо большее значение в пореформенной России приобрела канцелярия губернатора. Губернатор и после 1861 г. являлся председателем до полутора десятка различных совещательных учреждений губернии: присутствий, комитетов, комиссий, составленных из чиновников губернии, иногда с привлечением представителей земского и городского самоуправления. В ряде присутствий соответствующими министерствами назначались неперменные члены – представители соответствующего министерства. Эти присутствия, комитеты и прочие учреждения при губернаторе дополняли деятельность Губернского правления. Нередко с помощью некоторых из них губернатор осуществлял надзор за новыми пореформенными учреждениями.

Так, с помощью Губернского по крестьянским делам присутствия (1861–1889 гг.) и Губернского присутствия (1889–1917 гг.) губернатор осуществлял надзор за крестьянскими сословными органами Губернского по городским делам присутствия (1870–1892 гг.) и Губернского по земским и городским делам присутствия (1892–1917 гг.) – за городскими и земскими органами самоуправления, Губернского по фабричным делам присутствия (1886–1917 гг.) – за фабрично-заводской промышленностью и рабочим движением. Губернского по воинской повинности присутствия (1874–1917 гг.) – руководство по комплектованию армии, Губернского по питейным делам присутствия (1885–1917 гг.) – надзор за наиболее прибыльным источником бюджета царской России – «питейным делом», Губернского распорядительного комитета (1876–1917 гг.) – за осуществленном сохранявшихся после 1861 г. феодальных «натуральных» земских повинностей (постоянной, подводной и др.), Губернского лесоохранительного комитета (1888–1917 гг.) – за сохранностью казенных лесов и т.п. Из дореформенных присутствий и комитетов сохранялись Губернские рекрутские комитеты (до 1874 г.), а также Статистические комитеты; последние с 1860-х гг. ежегодно издавали губернские «Памятные книжки» или «Адрес-календари» – справочники об учреждениях и чиновниках каждой губернии.

С 1880-х гг. роль губернатора возросла. Он получил право влияния даже на суд (просмотр списков лиц, имеющих право быть избранными в мировые судьи, списков присяжных заседателей); с 1889 г. он стал председателем Губернского присутствия – административно-судебного учреждения для крестьянских сословных учреждений и органов надзора за ними (земских начальников). С 1904 г. губернатор стал председателем Губернского «особого совещания» (в его состав входили начальник Губернского жандармского управления и прокурор Окружного суда). Это совещание руководило производством дознаний по государственным преступлениям – оно могло прекратить дело или дать ему ход.

С начала 1880-х гг. правительство все чаще прибегало к «исключительному положению» для отдельных местностей России. Согласно «Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» 1881 г. на местах могла быть введена временно, в случае необходимости, «для водворения полного спокойствия и искоренения крамолы» одна из двух стадий «исключительного положения» – усиленной или чрезвычайной охраны.

В местности, которая объявлялась на положении «усиленной охраны», местному администратору, генерал-губернатору (губернатору) или градоначальнику, предоставлялись широкие полномочия: право закрывать собрания, торговые и промышленные заведения, запрещать органы печати, арестовывать, штрафовать и высылать в административном порядке разных «подозрительных» и «вредных» лиц; административная ссылка осуществлялась по соглашению Особого совещания Министерства внутренних дел. В местности, объявленной на положении чрезвычайной охраны, вся полнота власти передавалась генерал-губернатору или специально назначенному главноначальствующему, которому подчинялся весь местный гражданский, а нередко и военный аппарат. Он мог учреждать особые военно-полицейские команды, передавать в военный суд любое дело, устранять от должности чиновников, а также должностных лиц земского и городского самоуправления, налагать секвестр или арест на недвижимое имущество и т.п.

«Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении» 1892 г., устанавливали еще одну стадию «исключительного» положения – военное положение, когда вся полнота власти передавалась военным учреждениям и в отношении к гражданским лицам широко применялась военная юрисдикция. Правительство широко применяло «исключительное положение» в борьбе с рабочим и крестьянским движением особенно в конце XIX – начале XX в. В сентябре 1881 г. в состоянии усиленной охраны были объявлены 10 губерний, 3 градоначальства, несколько уездов и городов. В 1901 г. усиленную охрану ввели почти одновременно в 17 губерниях России. На протяжении 25 лет (с 1881 по 1905 гг.) оставались на положении усиленной охраны обе столичные губернии (Петербургская и Московская), промышленная – Харьковская, аграрные – Киевская, Волынская и Подольская губернии, градоначальства – Одесское и Таганрогское и города Ростов-на-Дону и Николаев. Режим «исключительного» положения являлся административным средством, с помощью которого правительство в течение четверти века пыталось предотвратить революцию в России.

Одновременно с разработкой крестьянской реформы подготавливалась реформа полицейского управления. Учитывая, что с падением крепостного права вотчинная полиция помещиков потеряла свое значение, правительство стремилось к увеличению власти и авторитета уездных

полицейских органов, эффективности их воздействия на широкие слои населения. Полицейская реформа была принята в декабре 1862 г. в форме «Временных правил» об устройстве полиции, согласно которым в 44 губерниях России старые полицейские органы в каждом уездном городе (городничий и Канцелярия) и уезде (земский исправник и Земский суд) объединялись в возглавляемое исправником Уездное полицейское управление. Сами исправники теперь назначались губернатором из местных дворян. Только в губернских городах были созданы Городские полицейские управления.

Централизация городской и уездной полиции увеличила власть исправников, в ведении которых находились все основные дела полицейского управления уездного города и уезда. Власть исправника охватывала весь уезд. В каждом уезде пореформенной России существовали распорядительно-исполнительные коллегии и совещательные органы из уездных чиновников; чаще всего они назывались присутствиями (рекрутский – по воинской повинности, по крестьянским делам, по питейным делам и др.), или комитетами (например, распорядительный). Исправник был наиболее активным и влиятельным членом этих органов; в уездном по питейным делам присутствии и уездном распорядительном комитете он был председателем. Пореформенные уезды сохраняли подразделение на более мелкие полицейско-территориальные единицы – станы.

Наращение революционного движения в России во второй половине 1870-х гг. толкало царизм на укрепление полиции в сельской местности России. Указом 1878 г. в каждом стане была создана должность ближайшего помощника станового пристава – полицейского урядника; в 46 губерниях России учреждалось ок. 5000 урядников, в полное подчинение которых были поставлены сотские и десятские. В компетенцию урядника входили разнообразные обязанности, начиная с надзора за «благочинием» во время богослужения в церквях и кончая наблюдением за продажей вина. Власть урядника в отношении широких масс крестьянства была практически беспредельной. «Нужно видеть, – писал наблюдатель сельской жизни 1870–1880-х гг. А.Н. Энгельгардт, – какой переполох, когда он раздраженный влетит неожиданно в избу: дети с перепугу плачут, забившись в угол, мужик стоит оторопелый, а он орет, топчет. – Как ты смел! Как ты смел!.., бац! мало кулаком — шашкой, разумеется, в ножнах. Я как-то рассказывал про такую сцену одному высшему начальнику. – Неужели шашкой? – спросил он. – Да, шашкой. – Обнаженной? – Нет. Начальник успокоился».

В условиях широкой волны крестьянского движения в начале XX в. Указом 1903 г. при становых приставах и полицейских урядниках создавалась уездная полицейская стража, составлявшая вооруженную опору действиям становых приставов и полицейских урядников вместо

ненадежных волостных и сельских должностных лиц из крестьян. Управление пореформенного уезда по-прежнему оставалось в руках помещиков-дворян. Уездный исправник назначался губернатором из дворян, в уездном полицейском управлении были два дворянских заседателя, выбранные Уездным дворянским собранием. Уездный предводитель дворянства был председателем ряда уездных присутствий и комитетов, которые часто играли роль исполнительных инстанций для соответствующих губернских учреждений. Если учесть то, что в составе Уездных земских собраний по реформе 1864 г. было 40–45% гласных дворян и что большинство мировых судей, станowych приставов и все земские начальники были дворянами, то получалась почти полная картина дворянского засилья в управлении уездом.

К концу XIX в. Управы благочиния были повсеместно упразднены. Их заменили в городах Канцелярии обер-полицеймейстеров, полицеймейстеров, градоначальников, Городские полицейские управления. В составе этих учреждений наряду с распорядительными, исполнительными, инспекторскими и прочими отделениями появились Сыскные отделения – прообраз уголовного розыска в растущих городах капиталистической России. В 1880-х гг. появились Секретно-розыскные отделения, получившие позднее наименование Охранных отделений («охранок»). Наряду с этим в городах появлялись Управления городским полицейским телеграфом, Медицинские полицейские управления, Адресные столы и бюро, органы речной и фабричной полиции и т.д. Города подразделялись на части, а последние – на участки и околотки, во главе с частными приставами, участковыми надзирателями и околоточными надзирателями. Управления полицейскими частями («частные дома») сохранили старый дореформенный облик.

К концу XIX в. полиция в России сохраняла много черт грубого крепостнического произвола. Крестьянство России после реформы 1861 г. оставалось забитым, темным и неполноправным «тяглым» сословием. Для крестьян, вышедших из крепостной зависимости, были созданы крестьянские сословные учреждения по образцу учреждений, существовавших среди государственных и удельных крестьян, – Сельские и Волостные сходы, сельские и волостные должностные лица, возглавляемые сельскими старостами и волостными старшинами, Волостные правления, Волостные суды. Для правительства органы являлись дополнительным, бесплатным административно-полицейским звеном, облегчавшим сборы налогов, выкупных платежей, осуществление государственных и земских повинностей, комплектование армии, разрешение поземельных споров как между самими крестьянами, так и между крестьянами и помещиками, органами, закреплявшими сословную неполноправность и замкнутость пореформенного крестьянства.

Каждое сельское общество (включавшее одно или несколько селений) имело сельский сход, выбиравший сельских должностных лиц (сельского старосту, сборщика податей, сотских, десятских), разрешавшее некоторые поземельные дела (например, переделы общинных земель), раскладку налогов, мелкие полицейские дела. Гораздо большее значение имело волостное сословное крестьянское звено – волостной сход, волостные должностные лица во главе со старшиной, Волостное правление и Волостной суд. Волость представляла собой крестьянскую сословную единицу, охватывающую несколько селений. В состав волостного схода входили сельские и волостные должностные лица, а также так называемые «десятидворники» – выборные от каждых десяти дворов. Волостной сход выбирал волостных должностных лиц, представителей на предварительный съезд для выбора гласных в уездное земское собрание от сельских обществ, разрешал хозяйственные нужды волости, утверждал приговоры Сельских сходо́в и т.д.

Избираемый волостным сходом на три года волостной старшина фактически выполнял полицейские функции – следил за «сохранением общественного порядка, спокойствия и благочиния в волости». В этом деле ему подчинялись сельские старосты и другие должностные лица волости, а также Волостное правление. Это учреждение состояло из старшины, всех старост, сборщиков податей, одного-двух заседателей и писаря. Фактически обязательным было присутствие в Волостном правлении только старшины и писаря. Последний назначался мировым посредником, а впоследствии земским начальником. Как агент правительственных органов, и нередко единственное грамотное лицо, он играл немаловажную роль. Волостное правление вело довольно значительное делопроизводство.

Волостной суд представлял собой коллегия из 4–12 судей, выбираемых ежегодно волостным сходом. Этот сословный крестьянский суд рассматривал споры и тяжбы между крестьянами, если сумма иска не превышала 100 руб. (в 1889 г. сумма была повышена до 300 руб.), а также мелкие уголовные дела крестьян. Правительство подчеркивало сословность Волостных судов тем, что предписало им в разрешении дел руководствоваться местными обычаями и правилами, «принятыми в крестьянском быту».

Опасаясь самостоятельности этих крестьянских сословных учреждений, правительство опутало их сложной трехступенной системой органов правительственно-дворянского надзора и опеки, превратив их в исполнительные инстанции этих органов надзора и опеки.

Институт мировых посредников был создан для введения уставных грамот между помещиками и крестьянами в первые два года после крестьянской реформы (1861–1863 гг.), а также для разбора «недоразумений», споров и жалоб в поземельных отношениях помещиков и

крестьян. На деле мировые посредники превратились в орган надзора за крестьянскими сословными учреждениями и просуществовали до 1874 г. Неясность функций мировых посредников по закону, неопределенность системы назначения (по закону мировые посредники выбирались на каждое трехлетие помещиками и крестьянами, а фактически постоянно назначались Министерством внутренних дел после консультации с местными предводителями дворянства), безвозмездность должности (мировые посредники получали средства только на канцелярские расходы), а следовательно их самостоятельность послужили причинами упразднения института мировых посредников. Временной заменой их явилась коллегия из чиновников в уезде – Уездное по крестьянским делам присутствие, в состав которого входили уездный предводитель дворянства (как председатель), исправник, председатель Уездной земской управы и назначенный правительством «непременный член», в ведении которого находились поземельные дела.

Законом 1889 г. все эти учреждения в 36 губерниях были заменены административно-судебными должностными лицами – земскими начальниками; это мероприятие явилось завершением поисков по установлению «твердой власти» в деревне. Назначаемые из дворян, земские начальники получали широкие полномочия по утверждению решений крестьянских учреждений, назначению и смещению должностных лиц. Статья 61 «Положения об участковых земских начальниках» давала последним неограниченные права наказания крестьян: штрафов (до 6 руб.), ареста (до 3 дней), телесных наказаний. Широкое применение наказаний земскими начальниками выливалось в неограниченный произвол.

Уездные и губернские инстанции для мировых посредников и земских начальников принимали жалобы на крестьянские учреждения и органы надзора за ними, рассматривали и утверждали инструкции для руководства сословными крестьянскими органами. Губернское присутствие являлось не только административным, но и судебным органом. В административном отношении все эти органы правительственно-дворянского надзора, как и сами крестьянские учреждения» находились в ведении земского отдела Министерства внутренних дел, а в судебном – во Втором (крестьянском) департаменте Сената и в соединенном присутствии Первого департамента с одним из кассационных департаментов. Органы правительственно-дворянского надзора над крестьянскими учреждениями в пореформенной деревне выполняли роль дополнительного полицейского звена, «близкого» к крестьянам.

Старая дореформенная сеть местных жандармских учреждений, объединенная в большие ведомственные жандармские округа, в 1860-х гг. оказалась недостаточной. Усиление местного жандармского аппарата было осуществлено посредством нового «Положения о корпусе жандармов» 1867 г., по которому сеть жандармских органов была значительно

увеличена. На большей части территории России основным учреждением стало Губернское жандармское управление. Окружная система сохранилась только на окраинах России (Сибирь, Кавказ, Царство Польское).

Перед Губернскими жандармскими управлениями ставилась определенная задача – «пресечение и предупреждение преступлений, направленных к нарушению государственного строя». Конкретно деятельность жандармских управлений выражалась в преследовании революционного движения, усмирении волнений, поимке революционных деятелей, исполнении судебных приговоров, сопровождении осужденных и т.п. С 1871 г. в деятельности жандармских управлений главное место начало занимать политическое следствие, переданное в ведение жандармерии от судебных следователей. До 1880-х гг. жандармские управления совместно с полицейскими органами проводили политический сыск. Аппарат управления, возглавляемый начальником, подразделялся на несколько отделений территориального характера (по уездам или группам уездов); канцелярия управления делилась на несколько частей (общего руководства, розыскную часть, следственную часть, политической благонадежности, денежную часть). В ведении жандармских управлений находились жандармские части. Кое-где в городах создавались особые Городские жандармские управления, а в Царстве Польском – Уездные жандармские управления. Одновременно создавались жандармские полицейские управления железных дорог.

Рост революционного движения в России привел к более активным формам борьбы с ним. С 1880 г. в Москве и Варшаве при канцеляриях обер-полицеймейстера и градоначальника появляются «Отделения по охране общественной безопасности и порядка». В Петербурге это отделение было учреждено еще в 1866 г. Эти секретно-розыскные отделения, называвшиеся с 1903 г. Охранными отделениями, в начале XX в. получили широкое распространение. Их вхождение в состав канцелярии обер-полицеймейстеров, полицеймейстеров или градоначальников было формальным и рассчитано главным образом на то, чтобы скрыть от общественности истинный смысл этого учреждения. В ведении каждого охранного отделения находились агентура наблюдения (филеры), а также негласные агенты («в партийной среде»). В целях сближения Охранных отделений с Губернскими жандармскими управлениями при последних в начале XX в. были учреждены постоянные розыскные пункты.

Особое место среди розыскных органов России в конце XIX – начале XX в. занимало Московское охранное отделение. Благодаря хорошо поставленной осведомительной службе оно добилось обнаружения и разгрома некоторых московских организаций, как народнических («Народного права» в 1894 г.), так и социал-демократических («Рабочего союза» в 1894 г.), Московского «Союза борьбы за освобождение рабочего класса» в 1898 г., Московского комитета РСДРП в 1902 г.

Московская «охранка» претендовала на роль организатора политического сыска на территории всех центральных губерний России. Начальник Московского охранного отделения С.В. Зубатов (1896–1902 гг.) создал «летучий отряд филеров» во главе с одним из ближайших сотрудников – И. Медниковым; филеры этого отряда сопровождали московских революционеров по всей России; впоследствии С.В. Зубатов перенес этот опыт в Департамент полиции, создав там центральный летучий филерский отряд. В самом аппарате Московского охранного отделения основным отделом был отдел наружного наблюдения, ведавший агентурой «наружного наблюдения» – филерами. Особое внимание обращала московская «охранка» на секретных агентов, среди которых особенно примечательна была деятельность провокатора с 25-летним стажем – А. Серебряковой, – «мамаша», как любовно именовали ее сотрудники охранки.

Ближайший начальник С.В. Зубатова московский обер-полицеймейстер генерал-майор Д.Ф. Трепов в своем секретном докладе по поводу быстрого роста рабочего движения писал: «Где пристраивается революционер, там обязана быть и государственная полиция». В недрах московской «охранки» зародилась идея создания легальных рабочих организаций, опекаемых и вдохновляемых «охранкой», которая внушала рабочим мысль о бесполезности политической борьбы, обещая помощь в удовлетворении экономических требований. Сам С.В. Зубатов убеждал арестованных рабочих отказаться от революционной борьбы. На II съезде РСДРП в докладе о московской организации ее делегат Н.Э. Бауман рассказывал: «Зубатов указывал арестованным, что он сам социал-демократ, не разделяющий только революционного метода борьбы. На прощание он просил выпущенных заходить к нему так, попросту, чайку попить, о теории поговорить, и некоторые действительно ходили к нему».

До конца XIX в. в ведении министерства находились основные тюремные учреждения. Общее их число возросло, а в самой их системе произошли некоторые изменения. В 1880-х гг. прекратили свое существование арестантские роты, смирительные и работные дома, а также долговые тюрьмы. Карательные мероприятия, направленные против революционеров 1860–1870-х гг., вызвали потребность в создании крупных тюрем, находившихся в центральном подчинении – «централов»: Новоборисоглебского и Новобелгородского близ Харькова, Александровского близ Иркутска. С ликвидацией III отделения в ведение министерства попали старые политические тюрьмы – Петропавловская и Шлиссельбургская крепости.

Возросла роль каторги; основным местом ее отбывания по-прежнему оставалась Сибирь. Совершенные пути сообщения (пароходное, железнодорожное) ускорили этапное продвижение в Сибирь ссыльных и каторжан. Наряду со старыми каторжными тюрьмами Нерчинской каторги возникли каторжные тюрьмы в Якутской области и на острове Сахалин.

Для заведования местными тюрьмами и надзора за ними с 1880 г. в отдельных губерниях появились тюремные инспекторы. В 1895 г. все тюрьмы и тюремные инспекторы были переданы в ведомство Министерства юстиции.

В ведении Министерства внутренних дел находились местные почтовые и телеграфные учреждения – Почтово-телеграфные конторы и их отделения, объединенные в 1885 г. в территориальные почтово-телеграфные округа. В столицах сохранялись почтамты, создавались управления столичными телеграфами. При почтамтах возникли «черные кабинеты» – органы, производящие по заданию «охранок» перлюстрацию писем.

Под надзором Министерства внутренних дел находилась значительная группа дворянских и городских сословных учреждений, а также земских и городских органов самоуправления. В период подготовки крестьянской реформы, по ходатайствам дворян губерний, в 1857–1858 гг. в каждой губернии были учреждены «комитеты по улучшению быта помещичьих крестьян», особые дворянские комитеты, созданные для подготовки материалов и проектов «улучшения быта» (освобождения) крепостных крестьян на условных, наиболее выгодных для самих помещиков. Председателем дворянского комитета каждой губернии являлся губернский предводитель дворянства, а члены его выбирались дворянами по два человека от уезда; два члена назначались губернатором из «опытных» помещиков. Проекты Губернских дворянских комитетов явились первоисточником для проектов Главного комитета по крестьянскому делу. В пореформенное время дворянские сословные органы не претерпели никаких изменений. Несмотря на буржуазные реформы, дворянство России сохраняло многие привилегии и преимущества, и правительство стремилось их сохранить и консервировать.

После 1861 г. шел процесс завершения эволюции городских сословий в классы буржуазного общества. С распространением городской реформы 1870 г. общегородские сословные органы упразднялись. Более устойчивыми оказались частные сословные учреждения, особенно купеческие, мещанские и цеховые управы. Значительное место в пореформенном местном аппарате начали играть земские и городские органы самоуправления.

Земские органы самоуправления по реформе 1864 г. учреждались для выполнения «земских польз и нужд» – осуществления руководства хозяйственными делами: строительством и управлением местных дорог, школ, больниц, благотворительных учреждений, заведования продовольственным делом, организацией поземельного кредита, пропаганды агрономических знаний, улучшением кустарной промышленности, организацией земской статистики и т.п. Земские органы самоуправления представляли по своей сущности «кусочек конституции», посредством которого российское «общество» отманывали от конституции. Уступив

эту сравнительно маловажную позицию – руководство хозяйственными делами на местах, царизм сохранил за собой основные позиции управления, разгрузил административно-полицейский аппарат для выполнения основных задач, укрепил его.

Аппарат земства состоял из распорядительных органов – Губернских и Уездных земских собраний и исполнительных органов – Уездных и Губернских земских управ (последние имели свои постоянные канцелярии, подразделявшиеся на отделы). Для выполнения своих хозяйственных задач земства получили право облагать население специальным земским сбором. Выборы земских органов проводились раз в три года. В каждом уезде для выборов гласных в Уездное земское собрание создавались три избирательных съезда; землевладельцев (главным образом помещиков), представителей от городского общества и сельских обществ. Для избирателей первого съезда устанавливался определенный земельный ценз, который колебался в зависимости от местности (от 200 до 800 дес. минимального ценза). Вторым съездом включал городских избирателей, располагавших гильдейским свидетельством, промышленным и торговым предприятием с оборотом в 6000 руб. В состав городских избирателей входили владельцы недвижимой собственности с минимальным цензом в зависимости от города (уездный – 500 руб., столичный – до 3 тыс. руб.). Для третьего избирательного съезда устанавливалась многостепенная система выборов (сельский сход – волостной сход – уездный съезд), позволявшая отобрать в состав Уездного земского собрания наиболее благонадежных крестьян. Все три съезда выбирали неравное число гласных и Уездное земское собрание (их число определялось специальным расписанием Министерства внутренних дел) с очень частым превышением числа гласных от землевладельцев.

Уездные земские собрания собирались на сессии, и вся текущая работа падала на избранную им Уездную земскую управу. Уездные земские собрания всей губернии выбирали по несколько гласных в состав Губернского земского собрания, последнее выбирало также исполнительный орган – Губернскую земскую управу. Во главе собраний и управ стояли выборные председатели, которые не только руководили деятельностью названных учреждений, но и представляли от имени земства в местных правительственных учреждениях (главным образом присутствиях); председателями земских собраний были предводители дворянства. Земства с момента их появления были стеснены в своей деятельности надзором губернатора (в сметных вопросах, в личном составе аппарата, в ряде частных вопросов хозяйственного значения). С 1866 г. правительство провело ряд законов, стеснявших земскую деятельность.

Новое «Положение о земских учреждениях» 1890 г. стеснило избирательную систему и деятельность земств, усилило правительственный надзор за ними. Для первого съезда, называвшегося теперь съездом

дворян-землевладельцев (все землевладельцы-недворяне были причислены к другим съездам), минимальный ценз был значительно понижен (там, где он равнялся 200 дес. земли, он стал 125 дес.). Для избирателей из буржуазии городов ценз был повышен в 2,5 раза (с 6 тыс. руб. до 15 тыс. руб.). Третий избирательный съезд был упразднен вообще, и гласные в Уездное земское собрание назначались из списка кандидатов, составленных на волостных сходах самим губернатором. «Положение о земских учреждениях» 1890 г. было земской контрреформой, оно усилило дворянский элемент в земстве.

Председатель и члены управ были приравнены к чиновникам. Усилился надзор за земствами. Губернатор теперь осуществлял надзор не только за «законностью», но и за «целесообразностью» действий земства. В помощь ему было создано специальное учреждение – Губернское по земским делам присутствие (с 1892 г. Общее для земских и городских органов самоуправления – Губернское по земским и городским делам присутствие), состоявшее главным образом из чиновников губернии. Закон 1900 г. устранил земства от продовольственного дела. Этим же законом введен предел земского обложения, стеснявший финансовую базу земской деятельности. Все эти ограничения земств превратили их в исполнительные хозяйственные органы при местных администраторах. Даже сами чиновники нередко характеризовали земскую контрреформу 1890 г. «шагом по пути упразднения земских учреждений».

На созданные по «Городовому положению» 1870 г. городские органы самоуправления (Городские думы и Городские управы) возлагались административно-хозяйственные задачи на территории города. Попечительству этих учреждений подлежали вопросы городского благоустройства (городской транспорт, освещение, отопление, канализация, водопровод, благоустройство мостовых, тротуаров, набережных, мостов), а также заведование школьным, медицинским благотворительным делом, городской торговлей, городским кредитом и т.п. Городские органы «самоуправления» выбирались на четыре года налогоплательщиками городских налогов. Часть этих налогов поступала в кассу городских органов самоуправления.

Выборы в Городскую думу каждого города проводились по трем избирательным съездам (крупных, мелких и средних налогоплательщиков), избиравшим по равному числу гласных в Городскую думу, которая являлась распорядительным органом. Она избирала из своего состава исполнительный орган – Городскую управу в составе городского головы и членов управы. Городской голова возглавлял думу и управу, координируя работу этих учреждений. Городская управа имела постоянную канцелярию, разделявшуюся на ряд отделов, соответствующих функциям городского «самоуправления»; здесь же создавались различные постоянные и временные исполнительные комиссии. Руководящую

роль в этих органах городского самоуправления с момента их появления получили представители крупной городской буржуазии.

Правительство распространяло земское и городское самоуправление на отдельные местности России медленно и неохотно. Даже к началу XX в. многие окраины России не имели ни земств, ни городского самоуправления. Для надзора за деятельностью Городских дум и управ в каждой губернии «Городовым положением» 1870 г. создавалось Губернское по городским делам присутствие из чиновников под председательством губернатора. Это же присутствие принимало жалобы на городские органы самоуправления. Надзору и опеке этого присутствия и даже Министерства внутренних дел подлежала вся хозяйственная деятельность городских самоуправлений. Из 28 функций Городских дум 17 подлежали непременно утверждению Министерства внутренних дел, губернатора и присутствия.

«Городовое положение» 1892 г. явилось городской контрреформой. Оно заменило налоговый ценз для избирателей имущественным. Избирательные права получили только те жители города, которые имели недвижимое имущество, особой оценочной комиссией в столицах на сумму не менее 3 тыс. руб., в губернских городах – на сумму 1000–1500 руб. (в зависимости от размеров города) и 300 руб. – в уездном городе. В число избирателей включались владельцы торгово-промышленных заведений города, имеющие гильдейские свидетельства. Мелкие и средние налогоплательщики лишались избирательных прав. Число избирателей по городам России, имевшим городское самоуправление, сократилось в несколько раз. Для мелких городов «Городовое положение» 1892 г. вводило так называемое «упрощенное управление». Сход домохозяев города избирал состав собрания уполномоченных (12–16 чел.), а последние, собравшись, выбирали городского старосту с 1–2 помощниками.

Значительно возрос надзор за органами самоуправления со стороны общего для земских и городских органов самоуправления – Губернского по земским и городским делам присутствия, возглавляемого губернатором. Отстранение от участия в самоуправлении городов мелкой и части средней буржуазии означало усиление роли и места крупной буржуазии, в ведении которой находились Городские думы и управы.

Судебные уставы 1864 г. вводили в России новые буржуазные принципы судоустройства и судопроизводства. Они вводили формальную несменяемость судей и независимость суда от администрации, гласность и публичность заседаний суда, состязательный процесс, институты адвокатуры, присяжных заседателей, выборный мировой суд, нотариат и т.д. Проводя эту одну из наиболее последовательных буржуазных реформ, правительство стремилось рассеять всеобщее недовольство старыми судами, создать у широких слоев населения иллюзии о надклассо-

вости и беспристрастности нового суда. В указе о публикации судебных уставов 1864 г. говорилось, что задачей судебной реформы является «водворить в России суд скорый, правый, милостивый, равный для всех подданных, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе ... уважение к закону». История пореформенного суда в России показывает, что старый феодальный суд, основу которого составляло сословное неравенство, был заменен буржуазным судом, в котором решительное предпочтение отдавалось богатому перед бедным, хозяину перед работником и который был призван также охранять частную собственность.

По судебной реформе 1864 г. в России вводились две системы судебных учреждений: суды с избираемыми судьями – мировые судьи и съезды мировых судей, и суды с назначаемыми судьями – Окружные суды и Судебные палаты.

Каждый уезд с находившимся в нем городом, а иногда и отдельно крупный город составляли мировой округ, подразделявшийся на несколько участков. В каждом участке находился один участковый мировой судья и один почетный мировой судья. Мировые судьи (участковые и почетные) избирались на три года местными органами городского и земского самоуправления (Уездными земскими собраниями и Городскими думами) из лиц, имевших определенный возрастной, образовательный, служебный и имущественный ценз. Последний был довольно значителен – он равнялся двойному земскому земельному цензу или имущественному цензу, исчислявшемуся в недвижимой собственности, оцененной не менее чем в 15 тыс. руб.

Ведению мировых судей подлежали мелкие уголовные и гражданские дела. Размеры наказаний за уголовные преступления, налагаемые мировыми судьями, ограничивались денежным штрафом не более 300 руб., арестом до 3 месяцев и тюремным заключением до 1,5 лет. Из гражданских дел мировые судьи разрешали иски, не превышающие стоимости в 500 руб. Рассмотрение дел в камерах мировых судей проводилось при упрощенном судопроизводстве и сокращенном делопроизводстве; при рассмотрении дел стороны могли приглашать адвоката. Почетные мировые судьи временно замещали мировых судей во время их отсутствия и не получали жалованья. Создание института почетных мировых судей позволяло титулованной дворянской знати и представителям крупнейшей буржуазии, не обременяя себя службой, получать награды и продвигаться по служебной лестнице.

Совокупность всех участковых и мировых судей мирового округа составлял уездный съезд мировых судей или мировой съезд, собиравшийся на сессии. Председатель мирового съезда выбирался из мировых судей. На съезде присутствовали «товарищ» (заместитель) прокурора Окружного суда, а также назначенный министерством «непременный

член». Съезд играл роль окончательной апелляционной инстанции для мировых судей округа. Дальнейшее рассмотрение дел мировых судей можно было проводить только в кассационном порядке в Сенате. Выборность мировых судей как элемент буржуазного права смущала дворян-чиновников, и в 1889 г. мировые судьи повсеместно, кроме столиц и Одессы, были упразднены и заменены назначаемыми лицами: в городах – городскими судьями, для негородского неподсудного населения – земскими начальниками. Для крестьян мировых судей заменили земские участковые начальники.

Окружные суды создавались на несколько уездов. Они состояли из председателя, «товарища» (заместителя) и членов суда. В аппарат Окружного суда входил прокурор с «товарищами» (заместителями) и канцелярией. В новых судах прокуратура приобрела большое значение. Прокурорский надзор руководил следствием, выступал обвинителем на суде, следил за исполнением приговора. Судебные следователи всего округа подчинялись Окружному суду; они находились частично при суде, большей частью на местах в специальных участках. В аппарат суда входил ряд других должностных лиц (нотариусы, присяжные приставы, рассыльные, присяжные переводчики и т.д.).

В уголовном судопроизводстве Окружных судов большое значение имели так называемые присяжные заседатели, определявшие виновность или невиновность подсудимого (мера наказания выносилась судьями). В отличие от всех назначаемых правительством судебных чиновников Окружного суда присяжные заседатели комплектовались из всех сословий при определенном возрастном цензе, цензах оседлости, образования и значительном имущественном (не менее 10 дес. собственной земли или имущества стоимостью не менее 500–2000 руб., в зависимости от размера города). Кроме того, закон устанавливал известный ценз благонадежности («известные степенным образом жизни», «заслуживающие доверия», «имеющие добрую нравственность»). Списки присяжных заседателей составлялись Земскими и Городскими управами.

Включая суд присяжных в новую судебную систему, царское правительство в 1860-х гг. рассчитывало поднять авторитет суда. Несмотря на классовый характер суда присяжных, в чиновничьей среде Окружного суда он был элементом общности и известной самостоятельности. Недаром реакционная пресса окрестила его судом улицы. Общеизвестен ряд крупнейших процессов политического характера, в которых суд присяжных, вопреки желанию чиновников – судей, выносил обвиняемым оправдательный вердикт (дело Веры Засулич в Петербургском окружном суде в 1878 г., дело морозовских ткачей во Владимирском суде в 1885 г. и др.).

Стесняя и сокращая буржуазные институты суда в пореформенное время, правительство прежде всего сокращало категории дел, подсудные суду присяжных. В 1878 г. из ведения суда присяжных были изъяты,

с передачей в Судебные палаты с сословными представителями, все дела «о явном восстании против властей», о противодействии распоряжениям и постановлениям и о всяких посягательствах на должностных лиц. Судебная палата являлась окончательной апелляционной инстанцией для рассматриваемых в Окружных судах гражданских и уголовных дел. В апелляционном порядке в Судебную палату поступали на пересмотр из Окружных судов только те дела, которые решались там без присяжных заседателей. Пересмотр дел, решенных судом присяжных, можно было проводить только в кассационном порядке в Сенате. Для некоторых категорий дел Судебная палата была судом первой инстанции (например, дела о печати, о преступлениях чиновников и против чиновников, о казенном имуществе и т.д.).

Округ Судебной палаты охватывал несколько губерний. Аппарат Судебной палаты напоминал аппарат Окружного суда. Общее присутствие Судебной палаты состояло из председателя, его «товарищей» (заместителей) и членов суда; Судебная палата имела уголовный и гражданский департаменты. Кроме общей канцелярии судебной палаты, возглавляемой секретарем, были канцелярии при департаментах; при Окружных Судах и судебных палатах находились адвокаты – присяжные поверенные; адвокаты, не числящиеся на службе в суде, назывались частными поверенными. Закон устанавливал возможность создания при Судебных палатах специальных советов – присяжных поверенных и присяжных приставов. Однако практически эти советы были созданы только при некоторых палатах.

Судебные палаты сохраняли много черт дореформенного суда. Так, в каждой Судебной палате сохранились сословные представители, назначаемые ежегодно царем (губернский и уездный предводители дворянства, городской голова, волостной старшина). Наличие сословных представителей должно было подкреплять авторитет решений Судебных палат, особенно по таким делам, как суды над чиновниками. Сама же роль назначаемых сословных заседателей была ничтожной.

Суд царской России был классовым судом. Все прокуроры Судебных палат, 95% прокуроров Окружных судов и 90% «товарищей» (заместителей) были дворянами (остальные – выходцами из духовенства, буржуазии и чиновников). Подавляющее большинство чинов прокуратуры были монархистами. Умеренно либеральные деятели в прокуратуре 1860–1870-х гг. (например, А.Ф. Кони) являлись редким исключением.

Среди адвокатуры пореформенной России – присяжных поверенных (то есть адвокатов, находящихся на службе при Окружном суде или Судебной палате) и частных поверенных (адвокатов, занимающихся частной практикой) недворянские элементы встречались гораздо чаще, но и они были представителями буржуазии. Адвокаты отстаивали в судах интересы частной собственности; получая за «ведение дела» солидные

гонорары, они проявляли подчас беспринципность и неразборчивость в средствах. Впрочем, среди адвокатов второй половины XIX в. встречались умеренно либеральные деятели, которые прославились в ведении крупных уголовных процессов (например, В.Д. Спасович, А.И. Урусов, Ф.Н. Плевако) или гражданских дел (К.К. Арсеньев). Отдельные адвокаты соглашались на защиту обвиняемых в политических преступлениях; так, Л.А. Александров прославился мастерским ведением дел в ряде политических процессов («193-х», дела Веры Засулич).

Основными началами гражданского процесса давал Устав гражданского судопроизводства 1864 г. Мировому судье иск предъявлялся в письменной или устной форме, а ответчик вызывался повесткой. Во время рассмотрения дела обе стороны (истец и ответчик) давали словесные показания, в процессе которых учитывались показания свидетелей, письменные документы и т.п. Каждая сторона имела право нанять адвоката. Мировой судья единолично принимал решение, оглашал его и выдавал истцу исполнительный лист, который предъявлялся им в органы полиции, в Волостное правление или судебному приставу при мировом судье.

Более сложным был гражданский процесс в Окружном суде или Судебной палате, куда истец подавал исковое прошение с соблюдением точной формы и уплаты значительной пошлины. Затем истец и ответчик обменивались четырьмя бумагами: на исковое прошение истец давал «ответ», это вызывало со стороны истца «возражение», а ответчик на него писал «опровержение». Нередко эти документы оформляли специально нанятые адвокаты. Оригиналы документов оставались в суде, а копии выдавались сторонам. Слушание дела заключалось в состязании сторон; каждая из них могла нанять адвоката. Заключение по этому состязанию делал прокурор. Судьи в особой комнате выносили решение, которое оформлялось в резолюции. После истечения сроков апелляции или кассации истцу выдавался исполнительный лист, по которому председатель суда назначал судебного пристава, приводившего в исполнение решение о взыскании иска.

В начале XX в. стало известным дело, которое тянулось в судах св. 50 лет: по закону 1862 г. владелец заводов на Урале Строганов должен был наделить освобожденных рабочих землей; под всякими предлогами Строганову и его наследникам удавалось несколько десятков лет тянуть эту судебную волокиту с иском горнозаводских рабочих. Еще более сложным был уголовный процесс, предусмотренный Уставом уголовного судопроизводства 1864 г. Маловажные уголовные дела (нарушение порядка и спокойствия, а также различных казенных уставов) рассматривались мировыми судьями. Остальные уголовные дела подлежали рассмотрению в Окружных судах и Судебных палатах.

Преступления военных и духовенства рассматривались в соответствующих ведомственных судах. С конца 1870-х гг. военные суды стали

рассматривать дела гражданских лиц. Духовные суды также судили мирян по таким вопросам, как нарушение церковных догматов, бракоразводные дела и т.п. Для крестьян первой инспекцией для рассмотрения маловажных уголовных дел был сословный Волостной суд. Основными видами доказательств в уголовном процессе по судебным уставам 1864 г. стали показания самого подсудимого, свидетелей, данные специальной экспертизы (медицинской, графологической и пр.), показания местных жителей, вещественные и письменные доказательства.

На место старой теории формальных доказательств с явным предпочтением одних видов доказательств перед другими судебные уставы 1864 г. вводили систему «свободной оценки доказательств по внутреннему убеждению судей», что создавало впечатление о «беспристрастности» и «справедливости» суда. Фактически все это прикрывало классовую направленность суда, так как убеждения буржуазного судьи выражали взгляды, привычки и интересы представителя буржуазии, выше всего ставящего охрану «священной частной собственности».

Уголовный процесс распадался на несколько стадий: предварительное расследование, предание суду, приготовление к судебному рассмотрению, само судебное рассмотрение дела и, наконец, исполнение приговора. Предварительное расследование состояло из дознания и предварительного следствия. Дознание осуществлялось полицией, жандармерией или даже непосредственным начальством лица, подозреваемого в преступлении (административным, военным, или духовным). Главной целью дознания было установление самого факта преступления. Предварительное следствие осуществлялось судебным следователем и заключалось в сборе материалов, необходимых для предъявления конкретному лицу или лицам; все эти материалы направлялись прокурору, который или прекращал дело, если материалов не доставало, или возбуждал судебное дело, если материалы давали на это возможность. В последнем случае прокурор составлял обвинительный акт, который поступал в суд.

Перед судебным рассмотрением суд проводил некоторые подготовительные мероприятия: задерживал обвиняемого, формировал присяжных заседателей, назначал защитника (если обвиняемый не выбирал его сам); назначалось также место и время судебного заседания. Судебное рассмотрение дела начиналось с официального акта открытия заседания, за которым шло судебное следствие – знакомство суда с доказательствами, их проверка. Одним из важнейших этапов судебного рассмотрения были прения сторон: обвинителем выступал представитель прокуратуры (прокурор или его «товарищ» (заместитель)), обвиняемого защищал адвокат. После прений следовало краткое заключение председателя суда. В Окружном суде при рассмотрении дела с участием присяжных заседателей последним ставился вопрос о виновности. Удалившись в особую комнату, присяжные заседатели выносили свое решение – вердикт.

Вопрос о размерах наказания разрешали судьи. После вынесения приговора окружного суда без присяжных заседателей разрешалось подавать апелляцию в Судебную палату. Решение суда с присяжными заседателями было окончательным и могло быть пересмотрено лишь в кассационном порядке в Сенате.

С конца XIX в. правительство все чаще стало избегать больших политических процессов, опасаясь их агитационного значения. Многие политические дела рассматривались и разрешались в административном порядке генерал-губернаторами, градоначальниками и Жандармскими управлениями. В 1896 г. в таком порядке было разрешено дело крупной социал-демократической организации страны – Петербургского «Союза борьбы за освобождение рабочего класса». После дознания и следствия в Губернском жандармском управлении члены «Союза» были подвергнуты административной ссылке. Правительство медленно и неохотно вводило судебные уставы на территории России, допуская всевозможные ограничения их на окраинах (назначение Министерством юстиции мировых судей и их подчинение Окружным судам, Окружной суд без присяжных заседателей и т.п.).

Финансовые реформы начала 1860-х гг. вызвали изменения в организации местных органов Министерства финансов, их структуре и функциях. Кроме старых финансовых учреждений на местах – Казенных палат и Казначейств, возник ряд новых: Губернские акцизные управления, ряд финансовых присутствий (податное, по питейным делам, по квартирному налогу). Сфера деятельности Казенных палат по приходу денежных сумм была ограничена с начала 1860-х гг. поступлениями, главным образом прямых (окладных) налогов. Основное заведование косвенными налоговыми поступлениями перешло в созданные в 1863 г. Акцизные управления. В связи с реформами государственного контроля из ведения Казенных палат были изъяты контрольные функции; они были переданы созданным на местах Контрольным палатам (1865 г.). Заменивший председателя управляющий Казенной палатой разрешал почти все дела единолично. С 1885 г. при Казенных палатах стали открываться Сберегательные кассы. Установление единства касс в России в 1863 г. повысило значение местных казначейств. Между Губернскими и Уездными казначействами установилось своеобразное разделение дел: Губернские казначейства превратились в расходные кассы, а Уездные – в приходные.

Законом 1885 г. была учреждена должность податных инспекторов, на которых был возложен надзор за доходностью подлежащих обложению торгов и имуществ. На обязанности податных инспекторов лежало наблюдение за размерами доходов, раскрытие укрывательства и умаления доходов, наблюдение за поступлением сборов, участие в раскладке поземельных налогов, налогов с городского имущества, а также ревизия Уездных казначейств. Податные инспекторы председателъ-

ствовали в созданных законом 1885 г. Уездных податных присутствиях, исполнявших различные поручения Казенной палаты по наблюдению за сбором пошлин с торговли и промыслов. В губернии под председательством управляющего Казенной палатой создавалось Губернское по податным делам присутствие, заведовавшее дополнительным сбором с торгов и промышленных предприятий.

В 1885 г. были созданы Губернские и Уездные по питейным делам присутствия, дававшие разрешения на открытие питейных заведений, а с введением винной монополии наблюдавшие за ее осуществлением. Для осуществления всех мероприятий по акцизным сборам и заведования этими сборами с 1863 г. начали создаваться Губернские и Окружные акцизные управления, которые осуществляли наблюдение за поступлением акцизных сборов, описывали предприятия, обложенные акцизными сборами, привлекали к ответственности за нарушение устава об акцизном сборе. Казенные банки (Государственный, Крестьянский и Дворянский) имели на местах свои органы (отделения) Государственный банк имел, кроме отделений, еще конторы и агентства.

Буржуазия имела влияние в созданных в 1872 г. Губернских комитетах торговли и мануфактур, а также в Купеческих управах и Биржевых комитетах. Но влияние буржуазии ослаблялось узкими правами и ведомственной распыленностью этих учреждений (Купеческие управы находились в ведении не Министерства финансов, а Министерства внутренних дел). В ведении Министерства финансов находились возникшие в 1880-х гг. фабричные инспекторы и Губернские по фабричным делам присутствия.

Рост стачечного движения в России заставил правительство в 1882 г. издать первые фабрично-заводские законы (в 1882 г. – о труде малолетних на фабриках и заводах, в 1886 г. – о штрафах, в 1897 г. – о 11,5-часовом рабочем дне и т.д.). С помощью фабрично-заводских законов правительство рассчитывало расколоть рабочее движение, посеять у отсталой части рабочих ложные надежды на облегчение их положения с помощью правительства. Излагая эти законы, правительство не торопилось вводить их в жизнь, отсрочивая с каждым годом введение фабричных законов, распространяя их не на все категории рабочих и не на все местности России.

Для надзора за выполнением первого фабричного закона в 1882 г. была создана Фабричная инспекция. Губернии, имевшие фабрично-заводскую промышленность, объединялись в фабричные округа, в каждый фабричный округ был назначен фабричный инспектор. Все фабричные инспекторы России были подчинены главному фабричному инспектору при Департаменте торговли и мануфактур. Ввиду того, что проведение в жизнь первого фабричного закона задерживалось, фабричные инспекторы получили распоряжение заняться изучением быта рабочих. Эти сведения, обобщенные фабричными инспекторами в первых ежегодных,

печатных отчетах, вскрыли настолько тяжелую картину положения рабочих, что правительство запретило в дальнейшем публиковать подобные отчеты.

В дальнейшем институт фабричных инспекторов возрастал. В 1884 г. вместо первоначальных четырех округов было создано девять. В каждый округ назначался инспектор и его помощники. К 1886 г. число фабричных инспекторов удвоилось. В каждом округе находилось теперь по нескольку фабричных инспекторов, подчиненных окружному инспектору. В 1886 г. были созданы Губернские по фабричным делам присутствия, разрабатывающие дополнительные правила, регулирующие отношения фабрикантов и рабочих и принимавшие жалобы фабрикантов. В состав каждого такого присутствия, под председательством губернатора, входили чиновники губернии (вице-губернатор, прокурор Окружного суда, начальник Губернского жандармского управления, окружной инспектор и его помощник), а также двое фабрикантов.

Надзор за выполнением фабричного законодательства со стороны инспекторов фактически вылился в стремление фабричных инспекторов добиться успокоения рабочих на охваченных стачками фабриках и заводах в интересах предпринимателей. Одновременно фабричные инспекторы наблюдали за состоянием рабочего движения, за развитием социал-демократической пропаганды и агитации среди рабочих, за зарождением марксистских рабочих кружков на фабриках и заводах, информируя обо всем этом Охранные отделения

С 1890-х гг. на фабричных инспекторов возлагались обязанности губернских механиков. По закону 1903 г. местные фабричные инспекторы попали в фактическое подчинение губернаторов, роль окружных инспекторов ограничилась обязанностями ревизии. От губернатора зависело назначение на должности старшего фабричного инспектора и участковых фабричных инспекторов, распределение их по участкам, предприятиям и т.д.

Реформы государственного контроля привели к созданию с 1865 г. самостоятельных Контрольных палат, осуществлявших ревизию казначейств, касс, всех местных оборотов. Каждой Контрольной палате было подведомственно от одной до нескольких губерний. Распространение на государственных крестьян основных начал «Положения» 19 февраля 1861 г. вызвало передачу их в 1866 г. в ведомство Министерства внутренних дел. В связи с этим местный аппарат государственных имуществ был значительно сокращен. Вместо старых Палат государственных имуществ и Окружных правлений создавались Управления государственных имуществ во главе с управляющими. Эти управления заведовали государственными имуществами – лесами, землями, недрами и т.д.; в ведении их находились лесничества и казенные имения. Распространение основных принципов «Положения» 19 февраля 1861 г.

на удельных крестьян вызвало сокращение компетенции Департамента уделов и его местных органов, за которыми сохранилось заведование удельными землями, лесами, водами, недрами и т.п. Все это вызвало некоторое сокращение аппарата уделов на местах. В 1863 г. почти повсеместно были упразднены Отделения удельных контор. С 1863 по 1892 гг. Удельные конторы постепенно преобразовывались в Окружные управления удельными имениями.

Реформы 1860-х гг. в области просвещения несколько сузили влияние попечителей Учебных округов по управлению учебными заведениями (особенно университетами). Однако они остались главными администраторами, ведавшими учебными заведениями подведомственных им округов. В 1870-х гг. влияние их на учебные дела вновь возросло. Рост количества средних и начальных учебных заведений и боязнь правительства за направление преподавания в них заставили его законом 1864 г. создать Губернские, Уездные и Городские училищные советы. Эти советы состояли из чиновников, представителей духовенства и земских органов. На них возлагалось управление начальными учебными заведениями, согласование деятельности различных ведомств по народному образованию. Представители духовенства в училищных советах надзирали за «религиозно-нравственным» направлением преподавания в народных училищах.

Чтобы усилить контроль за народными училищами и за деятельностью земств в области народного просвещения, в 1869 г. правительство учредило должность инспекторов народных училищ, на которых возлагался надзор за постановкой учебной и воспитательной работы в начальных народных училищах, за направлением преподавания в них и за политической благонадежностью преподавательского состава; им же поручался подбор учителей. Во всех этих вопросах инспекторы отчитывались перед Губернскими училищными советами.

Вскоре правительство предприняло меры к активизации деятельности училищных советов. Законом 1874 г. на училищные советы было возложено «попечение об удовлетворении потребностей населения в начальном образовании и о надлежащем нравственном направлении оного»; руководство в них было передано предводителям дворянства. Этим же законом для заведования учебной частью всех народных училищ каждой губернии была создана должность директора народных училищ, ближайшим помощником которого являлся инспектор народных училищ. Произошли изменения не только в административных учреждениях Министерства народного просвещения на местах, но и в системе учебных заведений.

Новый Университетский устав 1863 г. явился буржуазной реформой в области высшего образования. Он ослабил бюрократический надзор за университетами и создал некоторое подобие университетского само-

управления в форме автономии профессорской коллегии ученого совета. Последний получил право выбирать и увольнять (с последующим утверждением министра или попечителя) ректора, проректора, деканов, профессоров, состав правления и университетского суда; суд разбирал дисциплинарные дела студентов. Ученый совет рассматривал основные научные, учебно-педагогические и хозяйственные дела университета, распределял стипендии и т.д. Роль и влияние попечителя Учебного округа была сведена главным образом к общему контролю. За исполнением университетских правил студентами наблюдал проректор или инспектор. Студенчество никаких прав не получило.

Ряд дальнейших законов 1860–1870-х гг. был направлен на стеснение университетской автономии. Особенно следует отметить закон 1879 г., упразднявший университетские суды и отнимавший у ученых советов университетов право распределения стипендии. Эти функции были переданы инспекторам, находившимся в зависимости от попечителей Учебных округов. Полицейским учреждениям и университетской администрации было вменено в обязанность взаимно осведомлять друг друга о политической благонадежности студентов. Университетский устав 1884 г. отменил университетскую автономию профессорской коллегии и установил назначаемость министром ректора, деканов и профессоров. Устав увеличил роль попечителя учебного округа в управлении университетами; попечители стали основными руководителями всей университетской жизни. Им были окончательно подчинены инспекторы, на которых возлагалось наблюдение за «поведением» студентов. Плата за обучение студентов в университетах в 1880-х гг. значительно возросла. Все эти мероприятия реакционного характера увенчались изгнанием из университетов ряда крупнейших ученых – Д.И. Менделеева, И.И. Мечникова и др.

На протяжении всего пореформенного периода университеты сохранили старое организационное устройство. К существовавшим университетам во второй половине XIX в. добавились Одесский (преобразован из Ришельевского лицея в 1865 г.), Варшавский (1886 г.) и Томский (1888 г.) университеты. Для пореформенного периода характерен рост числа средних и начальных учебных заведений (как казенных, так и по линии земств и городских самоуправлений) и численности учащихся в них.

Новый Устав гимназии 1864 г., установив формально принцип всеобщей средней школы, подразделил ее на две категории: семиклассные классические и реальные гимназии. Впрочем, принятый вскоре в июне 1871 г. новый Устав гимназии, а затем (в 1872 г.) Устав реальных училищ вносили в Устав 1864 г. серьезные коррективы. В классических гимназиях срок обучения увеличивался до восьми лет, а реальные гимназии преобразовывались в реальные училища с сохранением семилетнего срока обучения. Между университетами и реальными училищами

создавался искусственный разрыв в программах с целью закрыть в университеты дорогу разночинцам-реалистам. Широкое распространение получили неполные гимназии в четыре–шесть классов. Наряду с мужскими появились казенные женские гимназии и прогимназии.

Возросла в пореформенное время сеть начальных школ, хотя количество этих школ даже к концу XIX в. продолжало оставаться незначительным. Всеобщая перепись населения 1897 г. показала, что 80% населения России оставалось неграмотным (в начале 1860-х гг. неграмотность достигла 94%). От дореформенного времени была наследована очень небольшая сеть начальных школ – приходских школ и уездных училищ. «Положение о начальных народных училищах» 1864 г. преобразовывало приходские школы в начальные народные училища. Над этими училищами был установлен бдительный надзор со стороны местных административных органов министерства (училищных советов, а с 1869 г. инспекторов народных училищ). Новое «Положение» 1874 г. усилило этот надзор. Основной целью народных училищ было признано «утверждать в народе религиозные и нравственные понятия и распространять первоначальные полезные знания». В 1872 г. все уездные училища были преобразованы в городские училища с шестилетним обучением «Положение» 1874 г., с целью превращения начальных народных училищ в замкнутые сословные крестьянские школы установило разрыв в программах этих учебных заведений.

Стесняя и ограничивая начальные школы Министерства народного просвещения, правительство усиленно насаждало церковно-приходские школы Святейшего Синода. С начала 1860-х гг. до начала XX в. число церковно-приходских школ увеличилось более чем вдвое, а численность учащихся в них более чем в 4,5 раза. «Правила» 1884 г. передавали заведование церковноприходскими школами попечителю – местному приходскому священнику. В каждой епархии заведование всеми церковно-приходскими школами и надзор за ними осуществлял созданный в 1884 г. епархиальный училищный совет, в состав которого входили представители местного духовенства, ректор и преподаватели духовной семинарии, директор и инспекторы народных училищ.

Местными учреждениями военного министерства явились созданные в 1862–1864 гг. Военно-окружные управления. В этот период на территории России было создано 10 военных округов (пограничных и внутренних), из которых каждый охватывал по несколько губерний. В каждом военном округе было сформировано Военно-окружное управление, возглавляемое командующим войсками военного округа. Командующий войсками округа должен был «оказывать содействие» гражданским властям в случае волнений, беспорядков и других выступлений населения. В шести из десяти первоначально созданных военных округов командующие войсками совмещали эту должность с должностью

генерал-губернатора. Впоследствии, когда военно-окружная система была распространена на окраины государства, соединение должности командующего войсками и генерал-губернатора было установлено и там. С введением Военно-судебного устава 1867 г. в каждом военном округе был создан Военно-окружной суд.

Для учета запасных в округе в 1864 г. была создана должность губернского воинского начальника. Однако введение всеобщей воинской повинности и значительное сокращение сроков действительной службы вызывало необходимость замены губернских воинских начальников уездными воинскими начальниками. Кроме задач учета запасных, уездные воинские начальники играли значительную роль в комплектовании армии, входя в состав Губернского и Уездного по воинской повинности присутствий.

В 1860–1870-х гг. наметились тенденции к усилению роли военно-окружных учреждений в осуществлении карательной функции. Это нашло выражение в почти повсеместном соединении в одном лице должностей генерал-губернатора и командующего войсками в военном округе, в возрастающей роли Военно-окружных судов и военно-тюремных учреждений.

Через несколько дней после убийства народником С.М. Кравчинским шефа жандармов генерала Мезенцева, правительство приняло закон 1878 г. «О временном подчинении дел о государственных преступлениях и о некоторых преступлениях против должностных лиц ведению военного суда, установленного для военного времени». Этот закон перечислял категории политических преступлений, которые оказывались подсудными Военно-окружным судам: вооруженное сопротивление властям, нападение на чинов войск полиции и других должностных лиц «при исполнении ими обязанностей службы». Все формулировки закона были настолько туманными, что давали чиновникам широкий простор для его произвольного применения.

За изданием этого закона потянулась длинная полоса политических процессов в Военно-окружных судах. Еще проект этого закона не был утвержден царем, а дело видного унтаря И.М. Ковальского, оказавшего при аресте вооруженное сопротивление, уже рассматривал Одесский военно-окружной суд; по его приговору в августе И.М. Ковальский был расстрелян. Вскоре в Военно-окружных судах стали проводиться массовые политические процессы. В октябре 1880 г. в Петербургском военно-окружном суде слушалось дело группы народолюбцев («процесс 16-ти»), двое из них (А. Квятковский и А. Пресняков) были казнены. За организацию убийства одесского прокурора Стрельникова Одесский военно-окружной суд в марте 1882 г. присудил к повешению революционера-народолюбца С.Н. Халтурина. В марте–апреле 1883 г. в том же Одесском военно-окружном суде состоялся массовый процесс

народовольцев («процесс 23-х»), осенью в Киевском военно-окружном суде – «процесс 12-ти». В ноябре 1885 г. на скамью подсудимых Варшавского военно-окружного суда попали члены революционной партии Пролетариат. Петербургский военно-окружной суд в 1886 г. рассматривал «дело 21-го» (процесс Г. Лопатина) и т.д. Значительную роль в местном управлении и суде приобрел военно-окружной аппарат на различных стадиях «исключительного положения».

Развитие военной техники и изменения в тактике потребовали от среднего командного состава армии не только военной, но и общеобразовательной подготовки. Созданные еще в 1820–1830-х гг. кадетские корпуса с односторонней и устаревшей военной подготовкой не могли удовлетворить этой задачи. В 1863 г. часть кадетских корпусов была упразднена, а другие преобразованы в военные гимназии – общеобразовательные учебные заведения, которые должны были «доставить детям потомственных дворян, предназначенным к военной службе, пригласительное общее образование и воспитание». За шесть (а затем семь) лет обучения военные гимназии давали нередко больше знаний, чем гимназии Министерства народного просвещения. Старшие (специальные) классы некоторых кадетских корпусов столиц были преобразованы в военные училища (Павловское и Константиновское – в Петербурге, Александровское – в Москве).

Основными учебными заведениями, готовящими офицерские кадры из унтер-офицеров, юнкеров и вольноопределяющихся в армии, стали с 1864 г. двухгодичные юнкерские училища, в которые принимались лица с незаконченным средним образованием. Опасения за проникновение в командный состав армии революционных настроений вынуждали правительство на сокращение общеобразовательной подготовки будущих офицеров. В 1882 г. военные гимназии были упразднены, с восстановлением кадетских корпусов. К началу XX в. многие юнкерские училища были преобразованы в военные училища.

Вступление России на путь капиталистического развития во второй половине XIX в. оказывало влияние на развитие национальных окраин, на которых появлялись фабрики и заводы, начинали расти города, к которым из центральных губерний проводились железные дороги. Национальные окраины втягивались в единый всероссийский рынок и начинали испытывать влияние русской культуры. Русские революционные течения оказывали влияние на настроения национальной интеллигенции. Все эти новые процессы в развитии национальных окраин не могли не сказаться на управлении ими, и оно начинало подвергаться серьезным изменениям. Во многих национальных окраинах (Сибирь, Кавказ, Прибалтика, Польша) во второй половине XIX в. стали вводиться некоторые общегосударственные учреждения, но методы старого колониального управления продолжали сохраняться. Это

находило выражение в распространении совмещения военных и гражданских должностей, «упрощенной» организации учреждений администрации, полиции и суда, произволом в отношении «инородцев» русских чиновников, которые за свою службу на окраинах получали большие преимущества.

Во второй половине XIX в. полностью отпала необходимость существования таких чрезвычайных органов управления, как наместники на Кавказе и в Царстве Польском. И Польша, и Кавказ втягивались в сферу единой экономики России. Польское национальное движение в значительной степени было обескровлено восстанием 1863–1865 гг., а Кавказ к началу 1860-х гг. был окончательно покорен. Все это привело к упразднению наместничеств в Царстве Польском в 1874 г. и на Кавказе в 1883 г. В Польше оно было заменено Варшавским генерал-губернаторством на 10 губерний, а на Кавказе – Управлением главноначальствующего гражданской частью. После упразднения должности наместника в Царстве Польском и связанных с ним учреждений варшавский генерал-губернатор сохранял права не только гражданского, но и военного начальника на территории Польши; как и во многих окраинах, должность генерал-губернатора здесь совмещалась с должностью командующего войсками военного округа. Весь пореформенный период в Польше сохранялся усиленный военно-полицейский режим.

С начала 1860-х гг. права наместника Кавказа стали сокращаться. В связи с распространением на Кавказ военно-окружной реформы в 1865 г. был упразднен огромный военный аппарат бывшей Кавказской армии: Главный штаб и ряд управлений; его заменил аппарат Военно-окружного управления. Наместник Кавказа из главнокомандующего армией превратился в обыкновенного командующего войсками в Кавказском военном округе (с правами корпусного командира). Началось сокращение административных прав наместника. Это было закреплено новым «Положением об управлении Кавказским наместничеством» в 1867 г., которое сокращало права наместника за счет расширения прав Главного управления. Совет наместника был преобразован в Совет главного управления, который был не только совещательным органом при наместнике, но и обсуждал финансовые сметы наместничества, принимал жалобы на все учреждения наместничества. Дипломатическая канцелярия наместника и контрольный департамент были упразднены, а их дела передавались общегосударственным учреждениям. Все департаменты были объединены в единый Департамент Главного управления. В ведении Главного управления фактически находились администрация, суд и финансовое управление наместничества. Произошли некоторые изменения в административно-территориальном делении наместничества: округа были переименованы в уезды; возросло число губерний. Реформа 1867 г. коснулась лишь верхов-

ного управления Кавказом. В губерниях, городах и уездах наместничества продолжали существовать многие дореформенные учреждения.

В 1860-х гг. шел процесс ликвидации старой системы военных «линий», сложившейся в годы войны на Кавказе. Одновременно с административной реформой в 1867 г. на территорию наместничества с некоторыми ограничениями была распространена судебная реформа 1864 г. Кавказское наместничество составило Судебный округ Тифлисской Судебной палаты, в губерниях были открыты Окружные суды; уезд с находящимися в нем городом и местечками, как правило, составлял мировой отдел, в котором находились назначаемые мировой судья и его помощник. Жалобы на действия мировых судей подавались в Окружной суд. В 1874 г. на кавказское наместничество была распространена городская реформа 1870 г., и в городах стали учреждаться Городские думы и управы.

Весь процесс ослабления власти наместника завершился упразднением Кавказского наместничества в 1883 г. Главой всей кавказской администрации стал главноначальствующий гражданской частью на Кавказе. Несмотря на частичную унификацию кавказских учреждений с общегосударственными учреждениями, на Кавказе, как и в других национальных окраинах России, сохранялись особые методы колониального управления.

В первые десятилетия после крестьянской реформы 1861 г. прибалтийские губернии административно объединялись в генерал-губернаторство, упраздненное в 1876 г. Буржуазные реформы администрации и суда 1860–1870-х гг. не были сразу распространены на Прибалтику из-за сопротивления прибалтийских баронов, отстаивавших свои привилегии и сословную «автономию». В 1866 г. в интересах баронов-помещиков в Прибалтике была проведена волостная реформа, по которой вводилась система крестьянского «самоуправления»: волостной сход, волостной старшина, его помощники и волостные судьи; все эти должностные лица выбирались из наиболее зажиточной части крестьян. В 1889 г. непосредственный надзор каждого помещика за волостными органами был заменен надзором назначаемого правительством комиссара по крестьянским делам; эти комиссары являлись ставленниками баронов.

Общественно-политический подъем в России (в том числе и в Прибалтике), а также внешнеполитические задачи потребовали укрепления позиции царской администрации в Прибалтике и некоторого сокращения сословной «автономии» немецких баронов и бюргеров. В 1877 г. на Прибалтику с некоторыми ограничениями (из-за «местных особенных условий») была распространена буржуазная городская реформа 1870 г. Долгое время наряду с Городскими думами и управами в Прибалтике существовали старые сословные Магистраты. В 1892 г. здесь была проведена городская контрреформа. В 1888 г. в Прибалтике была проведена

полицейская реформа, по которой старая сословная система полицейских органов была заменена близкой к общегосударственной системе.

В 1880-х гг. на Прибалтику с некоторыми ограничениями распространялась буржуазная судебная реформа. Здесь были введены назначаемые Министерством юстиции мировые судьи, которые некоторое время сосуществовали с сословными судьями. Лишь в 1889 г. Сословные суды были упразднены и были открыты Окружные суды (без присяжных заседателей), мировые съезды, назначаемые мировые судьи. Несмотря на некоторое сокращение роли прибалтийских баронов в управлении западных губерний, их сословная организация сохраняла большое влияние в местной администрации, полиции и суде.

Сохранение экономического и политического господства местного дворянства и «автономии» Великого княжества Финляндского обеспечивало консервацию местного аппарата, сложившегося еще в начале XIX в. С конца XIX в. царизм начал стеснять финляндскую «автономию», но на системе учреждений Финляндии это почти не отразилось.

Значительные изменения произошли в управлении Сибирью. В 1882 г. было упразднено Западносибирское генерал-губернаторство; управление входящих в его состав губерний получило общее устройство. Восточносибирское генерал-губернаторство в 1887 г. было переименовано в Иркутское, а в 1894 г. из него выделилось Приамурское генерал-губернаторство, состоявшее из Забайкальской, Приморской и Амурской областей и острова Сахалин. Иркутский и приамурский генерал-губернаторы до конца XIX в. были одновременно командующими войсками в военных округах. Усложнение управления, а также усовершенствование средств связи и сообщения с центром вызвали необходимость ликвидации в 1880–1890-х гг. при местных сибирских администраторах полуконтрольных-полуколлегиальных учреждений – Советов.

С 1880-х гг. на Сибирь, со значительными ограничениями, стала распространяться судебная реформа 1864 г. В 1896 г. новые суды существовали уже на территории всей Сибири. Из-за отсутствия земских и городских органов самоуправления мировые судьи в Сибири назначались Министерством юстиции, а обязанности мировых съездов возлагались на Окружные суды.

В апреле 1901 г. на нерусское население Восточной Сибири была распространена существовавшая повсеместно в России волостная организация управления крестьян. В связи с этим были окончательно упразднены Степные думы, Инородные управы и Родовые управления с соответствующей их заменой волостными и сельскими органами.

Включенная в состав России в 1860-1880-х гг. Средняя Азия получила особое управление. В июле 1867 г., в ходе завоевания Средней Азии, было издано «Временное положение об управлении в областях Туркестанского генерал-губернаторства». Первоначально это генерал-губер-

наторство включало Семиреченскую и Сыр-Дарьинскую области. После присоединения к России основных районов Средней Азии. «Положением» в июне 1886 г. оно было преобразовано в Туркестанский край, с сохранением основных принципов управления бывшего генерал-губернаторства. Туркестанский край включал Сыр-Дарьинскую, Ферганскую и Самаркандскую области (Семиреченская область еще в 1882 г. вошла во вновь созданное Степное генерал-губернаторство). С 1899 г. в состав Туркестанского края входили Закаспийская и Семиреченская области с сохранением существующих в них особенностей устройства.

Созданием Туркестанского генерал-губернаторства (впоследствии Туркестанского края) было разрушено старое феодально-территориальное устройство и частично система управления, однако новое административно-территориальное устройство было проведено исходя из узких задач управления, без учета национальных и экономических интересов коренного населения. В Туркестанском генерал-губернаторстве и Туркестанском крае была установлена военно-административная система управления, подчиненная Военному министерству. Туркестанский генерал-губернатор являлся одновременно командующим войсками военного округа. Он имел самые широкие полномочия «принимать все меры, какие он признавал полезными и неотложно необходимыми по местным условиям», имел право высылать «вредных по политической принадлежности» лиц на срок до пяти лет, передавать в «случае сопротивления властям и военному суду». При генерал-губернаторе были созданы Совецательный совет из крупных чиновников генерал-губернаторства и Канцелярия генерал-губернатора.

Во главе областей стояли военные губернаторы, имевшие также очень широкие полномочия в отношении коренного населения. Военные губернаторы управляли областями с помощью Областных управлений, имевших административно-полицейские, финансовые и хозяйственные функции, заменяя, таким образом, Губернское правление, Казенную палату и ряд хозяйственных учреждений, существовавших в России. При Областных управлениях состояли особые чиновники по заведованию ирригацией. Области Туркестанского генерал-губернаторства делились на уезды во главе с уездными начальниками, определяемыми на должность и увольняемыми генерал-губернаторами; при уездных начальниках находились канцелярии. В участках, на которые подразделялись уезды, полицейские функции несли участковые приставы. Полиция крупных городов подчинялась полицеймейстерам и Полицейским управлениям. В Ташкенте (центре края) существовало даже два полицейских управления (для русских и для местного населения); оба они подчинялись начальнику города. В малых городах городская полиция, как и в Европейской России, находилась в ведении уездных начальников.

Вспомогательную роль к этому правительственному аппарату управления играла так называемая «туземная администрация». Нерусским населением города заведовал назначаемый губернатором из местной знати старший аксакал, которому по частям города подчинялись аксакалы, выбираемые домовладельцами каждой части. Волостные управители и сельские старшины (аксакалы) также выбирались местным населением на три года. Для заведования главными оросительными каналами в каждом уезде (округе) губернатором назначался арык-аксакал, а для заведования более мелкими каналами население выбирало мираба. Выборными были должности сборщиков налогов (серкеры, амлякары). Для рассмотрения мелких уголовных преступлений и гражданских исков правительство сохранило основанный на шариате и адате «народный» суд – Суд казиев в городах и Суд биев в сельской местности. Из числа выбранных населением волости или города кандидатов на эти судебные должности губернаторы назначали судей. Таким образом, «выборность» чинов «туземной» администрации и суда носила чисто формальный характер, фактически все должностные лица, выбранные из феодальных и буржуазных верхов населения, утверждались губернаторами. Все эти чиновники являлись опорой царизма в управлении краем.

В процессе завоевания Средней Азии правительство сочло удобным сохранить некоторую «автономию» Бухарского эмирата и Хивинского ханства, оставив там феодальных владетелей и некоторые прежние порядки. Однако эта «независимость» во многом носила показной характер. Русское политическое агентство в Бухаре, начальник прилегавшего в Хиве Аму-Дарьинского отдела имели решающее влияние на политику этих феодальных владений. В 1882 г. из некоторых областей, входивших ранее в состав Западносибирского и Туркестанского генерал-губернаторств (Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской), было образовано Степное генерал-губернаторство, образцом построения управления для которого (как и для соседних Уральской и Тургайском областей) послужило устройство управления Туркестанского генерал-губернаторства; это было окончательно закреплено «Степным положением» 1891 г.

Таким образом, из всех национальных окраин пореформенной России наибольшие особенности сохраняло управление Средней Азии (Туркестанское и Степное генерал-губернаторства).

## 2. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: КРАХ

### 2.1. Второй шаг к буржуазной монархии: Николай II

К началу XX в. Россия оказалась узловым пунктом всех противоречий, страной, в которой монополистический капитализм переплетался с пережитками крепостничества в экономике, праве и государственном строе. Сочетание капиталистического, помещичьего и национального гнета придавали социальным противоречиям особую остроту и глубину. Россия стала центром революционного движения. Это революционное движение привело к буржуазно-демократической революции 1905–1907 гг. Первая революция вынудила усилить карательные функции правительственного аппарата, деятельности центральных и местных органов власти.

Подъем революции к осени 1905 г. заставил царизм пообещать созыв представительного законосовещательного учреждения – Государственной Думы. Председатель Комитета министров гр. С.Ю. Витте 13 октября составил на имя царя доклад, в котором предлагал сделать некоторые уступки, направившие Россию «к строю правовому на основе гражданской свободы». После некоторого колебания царь одобрил «всеподданнейший доклад» гр. С.Ю. Витте и поручил ему подготовить текст Манифеста к населению. Николай II 17 октября подписал Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка». Этим Манифестом правительство даровало России буржуазные свободы (слова, печати, личности, совести, собраний и союзов), пообещало привлечь к участию в Государственной Думе («по мере возможности») те классы населения, которые были совсем лишены избирательных прав (подразумевался прежде всего рабочий класс), а Государственная Дума признавалась как законодательное учреждение.

В конце 1905 – начале 1906 г. был издан ряд «временных правил» («о повременных изданиях», «для непериодической печати», «об обществах и союзах», «о собраниях»), которые «временно» ограничивали соответствующие свободы. Государственная канцелярия и канцелярия Комитета министров в феврале-марте 1906 г. подготовили проект нового издания «Основных законов Российской империи», который был рассмотрен в Совете министров, а затем в Царском Селе на совещании чиновников под председательством царя. Новое издание «Основных законов» было утверждено царем в апреле 1906 г.

«Основные законы» подтверждали незыблемость самодержавия России. «Императору всероссийскому, – гласила 4 статья «Основных законов», – принадлежит верховная самодержавная власть... повиноваться власти его не только на страх, но и на совесть сам Бог повелевает». Последующие статьи подтверждали священность и неприкосновенность

особы царя, его неограниченное право в издании законов, верховном руководстве внешними сношениями, армией, флотом, назначении высших чиновников, руководстве финансами и т.п. «Законодательная» власть представительного учреждения – Государственной Думы и обновленного Государственного Совета подтверждалась очень туманно статьей 86: «Никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного Совета и Государственной Думы и воспринять силу без утверждения государя императора». Следующая, 87 статья давала царизму лазейку для утверждения между сессиями Государственной Думы и Государственного Совета законов в форме «чрезвычайных указов» без согласия «законодательных палат», через Совет министров.

«Основные законы» определяли взаимоотношения Государственной Думы и Государственного Совета, а также этих «палат» с Советом министров и центральным аппаратом. Законопроекты не принятые обеими «палатами», считались отклоненными. Законопроекты, отклоненные одной из «палат», могли быть снова вынесены на рассмотрение только с разрешения царя. Напуганная размахом революции, буржуазия России в лице партий октябристов и кадетов сблизилась с царизмом. В III Думе это было закреплено третьеиюньским блоком помещиков и крупной буржуазии. Самодержавие со времени революции уже не могло существовать на старых началах, а вынуждено было прикрываться конституционными формами. Государственная Дума и Государственный Совет внешне создавали впечатление о каком-то «парламенте», а Совет министров – о «кабинете» министров. Но эти формы несколько не стесняли закрепленных в «Основных законах» прерогатив власти царя. Соучастие представителей буржуазии в Государственной Думе и частично в Государственном Совете было новым элементом «второго шага» по пути к буржуазной монархии. То же следует сказать и в отношении отдельных звеньев центрального аппарата (Министерства торговли и промышленности и др.).

На местах настоящими цитаделями буржуазии становились городские органы самоуправления. В деятельности многих центральных и местных государственных учреждений с помещичье-дворянским чиновничьим составом начинали в большей или меньшей мере преобладать буржуазные тенденции. Главное управление землеустройства и земледелия стало основным рычагом проведения буржуазной по своей сущности аграрной политики. Все эти элементы, характеризующие дальнейшее движение по пути к буржуазной монархии, несколько не ослабили значения и роли дворянской бюрократии.

При оценке роли и значения помещиков-дворян в государственном аппарате России после 1905 г. следует учитывать созданную в мае 1906 г. на I съезде уполномоченных от дворянских обществ России общероссийскую дворянскую организацию Объединенное дворянство и ее

постоянный орган – Совет объединенного дворянства, выбираемый на три года. Многолетним председателем этого совета был близкий к царскому двору и влиятельный гр. А.А. Бобринский. Своими ходатайствами на имя царя, председателя Совета Министров, влиянием на реакционное большинство Государственного Совета, на правые элементы Государственной Думы Совет объединенного дворянства и съезды уполномоченных от дворян направляли многие вопросы политики самодержавия (ропуск I Государственной Думы, столыпинская аграрная политика, третьеиюньский переворот и т.д.). В период столыпинских реформ Объединенное дворянство всегда критиковало политику П.А. Столыпина справа. В определении правительственной политики значение Объединенного дворянства и его совета в 1908–1912 гг. было особенно велико. Несмотря на то, что буржуазия России имела в государственном аппарате сравнительно второстепенные позиции, ее роль в экономике нередко уравнивала значение двух правящих классов. Это позволяло правительству, лавируя, сохранять свое преимущество.

В годы после революции социальная база царизма стала сужаться. В среде реакционных «объединенных» помещиков происходила эволюция в сторону обуржуазивания: они заводили фабрики, стремились повышать продуктивность и товарность своего хозяйства, втягивались в предпринимательскую деятельность, устанавливали тесные связи с капиталистическими монополиями. Гр. А.А. Бобринский стал одним из руководителей сахарного синдиката. Верхи дворянской бюрократии и великие князья охотно сотрудничали с буржуазией в акционерных обществах, компаниях, синдикатах, правлениях банков и т.п.

Сужение социальной базы царизма, сохранение пережитков крепостничества, и прежде всего самой монархии и помещичьего землевладения повлекло разложение правящих верхов. В царской монархии и правительственном аппарате все явственнее обнажались признаки гнилости и упадка. Выявилась полная неспособность Николая II управлять государством. Авторитет царя и царской семьи даже в глазах правящих верхов падал. Мистически религиозные настроения и появление при дворе различных авантюристов отталкивали правящие классы. В годы столыпинских реформ приобрела скандальную славу близость к царскому двору ловкого авантюриста Григория Распутина – крестьянина Тобольской губернии, имевшего на родине репутацию конокрада, а в среде царской семьи и ее окружения слывшего за ясновидца, предсказателя и «святого человека». Не способствовали укреплению монархии пропагандистские поездки царя по стране в 1909–1911 гг., рассчитанные на его «общение с пародом», а также ряд официальных юбилейных кампаний: пятидесятилетия отмены крепостного права в 1911 г., столетия изгнания Наполеона из России в 1912 г. и трехсотлетия дома Романовых в 1913 г., используемые правительством в целях пропаганды монархии и

личного авторитета Николая II. Падению престижа царизма способствовали скандальные факты воровства, продажности и злоупотреблений высших чиновников.

С началом Первой революции в России правительство наряду с жестокими репрессиями против населения стало проявлять попытки лавирования и уступок. Среди них было обещание созыва нового высшего законосовещательного учреждения, избираемого населением. На заседании Совета Министров в феврале 1905 г. было решено обнародовать на имя министра внутренних дел А.Г. Булыгина Рескрипт (распоряжение) о разработке законопроекта по данному вопросу. В этом Рескрипте давались туманные обещания «привлекать достойнейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении «законодательных предположений» при условии «непременного сохранения незыблемости основных законов империи», то есть прежде всего самодержавия. Царизм не скрывал, что изданием этого Рескрипта ставилась задача успокоения страны. Одновременно с Рескриптом был обнародован Манифест «О призыве властей и населения к содействию самодержавной власти в одолении врага внешнего и искоренению крамолы и противодействии смуте внутренней».

Практическая разработка законопроекта о новом законосовещательном учреждении А.Г. Булыгиным затягивалась, и возглавляемая им комиссия представила проект в Совет Министров только к 23 мая, где он обсуждался и дополнялся более месяца. Для окончательного обсуждения проекта нового государственного учреждения – Государственной Думы, в июле 1905 г. в Петергофе проходило совещание высших чиновников России под председательством царя. Большинство участников этого совещания признали, что уже невозможно сделать проект более умеренным, и в августе 1905 г. царь утвердил «Учреждение Государственной Думы» и «Положение о выборах в Государственную Думу». Эти законы устанавливали законосовещательный характер будущей («булыгинской», как ее называли тогда) Думы.

Широкие слои населения были лишены избирательных прав в Государственную Думу: женщины, военные, учащиеся, городская беднота, многие нерусские народы, рабочие.

Для выборов в Думу создавались три курии: землевладельческая, городская и крестьянская. Для участия в выборах по землевладельческой курии устанавливался земельный (от 100 до 650 дес. земли, в зависимости от местности) или имущественный (недвижимая собственность не менее 15 тыс. руб.) ценз; землевладельцы, не имевшие цензовых участков, выбирали своих уполномоченных на предварительном съезде. Уездный избирательный съезд землевладельцев выбирал выборщиков. В городском избирательном съезде принимали участие представители

городской буржуазии, для которых устанавливался довольно значительный имущественный пена. Для крестьян (кроме Сибири и Польши) ценза не требовалось, но устанавливалась сложная четырехстепенная система выборов: сельские сходы выбирали десятидворников, те на волостных сходах – уполномоченных, а последние на уездных съездах уполномоченных от волостей (у казаков – от станиц) – выборщиков.

Выборщики каждой губернии, избранные всеми куриями, собирались на Губернское избирательное собрание, где каждая курия выбирала определенное установленное законом число членов Государственной Думы. Крупные города получили право выбирать членов в Думу от городской буржуазии непосредственно на городских избирательных собраниях.

События осени 1905 г. (забастовка в сентябре, Всероссийская политическая стачка в октябре) сорвали выборы и созыв булыгинской Думы. В Манифесте 17 октября царизм был вынужден обещать созыв законодательной Думы с расширенным представительством. Специальное совещание в Царском Селе подготовило дополнительный избирательный закон, который был утвержден царем в самый разгар Декабрьского вооруженного восстания в Москве – 11 декабря 1905 г. Этот закон давал избирательные права рабочим; для этого в каждой губернии создавалась рабочая курия; для рабочих были установлены трехстепенные выборы. Право голосовать получили рабочие предприятий с численностью – от 50 до 1000 чел.; они выбирали одного уполномоченного. Крупные предприятия избирали по одному уполномоченному на каждую тысячу рабочих (мужчин). Уполномоченные всей губернии собирались на Губернское собрание уполномоченных от рабочих, на котором определяли представителей выборщиков.

По новому избирательному закону были расширены избирательные права мелкой буржуазии. По городской курии в число избирателей были включены мелкие ремесленники, квартирнаниматели и чиновники-пенсионеры. Несмотря на эти дополнения, избирательный закон в Государственную Думу давал полное преимущество при выборах правящим классам России: из общей численности выборщиков в 7211 чел. помещики и крупная буржуазия имели 4249 выборщиков, или 58%. Один голос помещика равнялся трем голосам буржуазии, 15 голосам крестьян и 45 голосам рабочих.

Для «проверки правильности выборов и рассмотрения заявлений и жалоб по делам о выборах» в период выборов в Думу создавался специальный аппарат – губернские, уездные и городские комиссии по делам о выборах. Эти комиссии состояли из чиновников, представителей дворянских сословных учреждений, городских самоуправлений и земств. Председательствовали в этих комиссиях чиновники Министерства юстиции – председатели Окружных судов, уездные члены Окружных судов и пр. Деятельностью избирательных комиссий руководило особое

делопроизводство по выборам и Думу, созданное в аппарате Министерства внутренних дел.

Организационное устройство Государственных Дум всех созывов определялось «Учреждением Государственной Думы» 1906 г. Одна из первых статей этого закона устанавливала нормальный срок деятельности Думы в пять лет. Впрочем, специальным указом царь мог досрочно распустить Думу и назначить выборы и сроки созыва Думы нового состава. Продолжительность ежегодных сессий и сроки перерыва в работе Государственной Думы определялись также царскими указами. «Учреждение Государственной Думы» указывали «предметы ведения» Думы. Первая статья этого закона определила их как «обсуждение» законопредположений, восходящих к верховной самодержавной власти». «Предметами ведения Думы» были: а) предметы, требующие издания законов и штатов, а также их изменения, дополнения, приостановления действия и отмены; б) государственная роспись доходов и расходов с финансовыми сметами министерств и главных управлений; в) отчеты государственного контролера по исполнению государственной росписи; г) дела о постройке железных дорог за счет казны; д) дела об учреждении компаний на акциях; е) дела, рассматриваемые по повелению царя».

Формально Думе принадлежали законодательные права, право законодательной инициативы по изданию законов, штатов, их изменению, право обсуждения бюджетов государства и отдельных ведомств, верховный надзор за государственным контролем. Царизм стремился заключить союз с буржуазией проведением через Думу в «законодательном порядке» уставов акционерных обществ, компаний и т.д. Одна из статей «Учреждения» ограничивала права законодательной инициативы Думы: «Государственная Дума может возбуждать дела об отмене или изменении действующих и издания новых законов за исключением основных государственных законов». Изданные вскоре после появления «Учреждения Государственной Думы» бюджетные правила в марте 1906 г. ограничивали деятельность Думы в области утверждения бюджета: отказ Думы в утверждении бюджета того или другого ведомства не приостанавливал приведения его в исполнение.

По закону 1906 г. аппарат Государственной Думы состоял из общего собрания и канцелярии, а также отделов и комиссий. Общее собрание ежегодно выбирало из своей среды председателя и двух «товарищей» (заместителей); после истечения года они могли быть переизбраны. Для управления канцелярией Государственной Думы на все пять лет из состава Думы избирался секретарь и его «товарищи» (заместители). На председателя Думы возлагались руководство прениями в общем собрании, наблюдения за порядком в Думе, руководство связями Думы с другими правительственными учреждениями, назначение пристава Думы и его помощников для поддержания порядка и доклад о действиях Думы

царю. Для разрешения общих вопросов деятельности Государственной Думы при председателе создавалось совещание или президиум. Со II Думы стали практиковаться совещания представителей фракций и групп.

На всех заседаниях Думы могли присутствовать и выступать министры и главноуправляющие, не участвуя в голосованиях. Статья 33 «Учреждения» давала право группе депутатов не менее 30 чел. обращаться с запросом к председателю Совета Министров, министрам, главноуправляющим. Такое большое количество подписей, необходимое для запроса, нередко лишало левые группы и фракции (особенно в III и IV Государственных Думах) возможности воспользоваться этим правом.

На открытых заседаниях Думы могли присутствовать посторонние лица; прения на заседаниях стенографировались и после одобрения председателем допускались в печать. В начале деятельности Думы каждого созыва для «проверки прав избранных членов Государственной Думы» создавалось 11 отделов. Между этими отделами по жребию распределялись все члены Думы. В процессе деятельности Думы каждого созыва создавалось несколько постоянных и временных комиссий; некоторые из этих комиссий касались организационного устройства и порядка Думы (распорядительная, по личному составу, по выработке всеподданнейших адресов и т.д.), другие были связаны с финансовой деятельностью (финансовая, бюджетная, по исполнению государственной росписи доходов и пр.), с укреплением армии и флота (по государственной обороне), с деятельностью земских и городских органов самоуправления и т.п.

По созывам Думы эти комиссии различались; так, например, в I Думе существовала комиссия о неприкосновенности личности, в Думе I и II созывов – аграрные комиссии, в III Думе – комиссия по делам о православной церкви, в IV Думе – по борьбе с немецким засильем. Особенно много комиссий было создано в III и IV Думах – более чем по 30 комиссий. Комиссии чаще всего играли роль предварительных инстанций для разработки и обсуждения какого-либо законопроекта. Их заседания были закрытыми. Делопроизводство Государственной Думы велось в канцелярии. Сохраняя внешние формы буржуазно-парламентарного органа (избираемость членов, права запросов, законодательной инициативы и т.д.), Государственная Дума являлась фактически не законодательным, а лишь законосовещательным учреждением, прикрывающим конституционными формами монархию в России.

I Государственная Дума действовала всего 72 дня – с 27 апреля по 8 июля 1906 г. Самой большой фракцией Государственной Думы I созыва была кадетская. Правые члены (черносотенцы и октябристы) составляли меньшинство, равное 9% (44 чел.). Председателем I Государственной Думы был выбран адвокат и бывший проректор Московского университета кадет С.А. Муромцев; кадетским был весь состав прези-

диума. Основным вопросом I Думы был аграрный вопрос. Дума рассмотрела ряд других вопросов и проектов, имевших весьма актуальное значение в условиях революции (об отмене смертной казни, о гражданском равноправии, об ассигновании сверхсметных кредитов на продовольственную помощь голодающим и т.д.). Но правительство не желало считаться с мнением Думы. Председатель Совета Министров И.Л. Горемыкин в мае отверг аграрные думские проекты, считая, что их утверждение «безусловно недопустимо», а реакционное большинство Государственного Совета похоронило утвержденный Думой законопроект об отмене смертной казни. Правительство стремилось занять Думу рассмотрением мелких законопроектов, получивших впоследствии наименование «думской вермишели» (в их числе были законопроекты о праве открытия женских курсов, об ассигновании средств на постройку оранжереи и прачечной в Юрьевском университете и т.п.).

Недовольное составом и характером деятельности Государственной Думы I созыва правительство подготовило ее разгон; 9 июля был обнародован указ царя о роспуске I Думы и выборах во II Думу. В опубликованном одновременно Манифесте правительство обвиняло Думу и возбуждении революционных настроений. Часть членов I Думы (220–230 чел.), главным образом кадеты и трудовики, не подчинились указу о роспуске Думы и, собравшись в одной из гостиниц Выборга, провели два заседания (9 и 10 июня), обратившись к населению с воззванием, призывая его в знак протеста не платить налоги и уклоняться от воинских наборов. Кадетское руководство I Государственной Думы скомпрометировало себя в глазах населения, заискивая перед правительством, и выборное воззвание было встречено в стране равнодушно.

После роспуска I Думы в условиях спада революции в начале 1907 г. правительство провело выборы во II Думу. Из 468 членов Государственной Думы II созыва фракцию правых составляли лишь 54 чел. Кадеты потеряли почти половину мест (с 179 до 98); зато значительно возросли левые фракции: трудовики имели 104 места, народные социалисты и эсеры – 94 места. В условиях спада революции большевики приняли участие в выборах и деятельности II Думы; число членов социал-демократической фракции возросло до 65; численно в социал-демократической фракции преобладали меньшевики. С решающим голосом в составе фракции было 55 чел.; остальные входили с правом совещательного голоса. Несмотря на уменьшение числа мест, кадеты сохранили руководство во II Думе; их поддерживали автономисты (76 чел.), а нередко и мелкобуржуазные фракции (народных социалистов, эсеров и трудовиков). Председателем Думы был выбран председатель Московской губернской земской управы кадет Ф.А. Головин.

Основным вопросом оставался аграрный, по которому каждая фракция предложила свой проект. Кроме того, во II Думе рассматрива-

лись другие вопросы; продовольственный, роспись бюджета на 1907 г., об исполнении государственной росписи, о наборе новобранцев, об отмене указа о военно-полевых судах, о реформе местного суда. В процессе рассмотрения всех этих вопросов кадетская фракция Думы проявила уступчивость, призывала «беречь Думу», не давать правительству повод для ее роспуска. Кадеты внесли в свой законопроект ряд корректив, сделавших его еще более умеренным, сняли с обсуждения вопрос о безработице, похоронили внесенный социал-демократической фракцией проект продовольственной помощи, сняли внесенный трудовиками проект амнистии, утвердили реакционный бюджет и т.д. Мелкобуржуазные фракции трудовиков, эсеров и народных социалистов проявили вялость и нерешительность, блокируясь с кадетами в решении ряда вопросов. В социал-демократической фракции преобладали меньшевики, и она проявляла нерешительность, допуская иногда ошибки в подходе к некоторым вопросам, в отношении к думским фракциям и т.п.

II Дума не оправдала надежд правительства, и оно готовилось к ее роспуску. Аппарат Министерства внутренних дел втайне от Думы подготовил проект нового избирательного закона, который был настолько реакционным, что даже в Совете Министров, где он рассматривался, его охарактеризовали, как «бесстыжий» проект. Правительство решило избавиться от социал-демократической фракции, которая, несмотря на свои политические и тактические ошибки и шатания, оставалась самой революционной фракцией Думы.

В июне 1907 г. П.А. Столыпин потребовал проведения закрытого заседания Думы, на котором прокурор Петербургской судебной палаты Камышанский предъявил 55 членам социал-демократической фракции обвинение в подготовке к «ниспровержению государственного строя» (ст. 102, ч. 1 «Уголовного уложения»), потребовал лишения их неприкосновенности и выдачи. Все обвинение основывалось на подложном тексте солдатского наказа к социал-демократической фракции Думы, сфабрикованном по заданию начальника петербургской охранки Герасимова провокатором Шорниковой. Кадетское руководство Думы проявило колебания и нерешительность. Созданная для проверки подлинности текста наказа «думская комиссия» без труда определила ее подложность, но тем не менее тянула с докладом Думе.

Правительство 3 июня 1907 г. обнародовало Манифест и Указ о роспуске Государственной Думы II созыва и назначении выборов в III Думу; одновременно был издан текст нового избирательного закона. Распустив II Государственную Думу, правительство вскоре осуществило расправу и над ее социал-демократической фракцией. Рассмотрев при закрытых дверях сфабрикованное петербургской охранкой «дело» социал-демократической фракции, Петербургский военно-окружной суд осудил большую часть членов фракции на каторгу и в ссылку.

Всего 102 дня действовала II Дума. Кратковременность действий Государственной Думы первых двух созывов объясняется их левым составом и попытками обсуждать наиболее важные и актуальные вопросы революции. Изданием поноу избирательного закона 3 июня 1907 г. правительство фактически произвело государственный переворот, так как по «Основным законам» избирательный закон должен был разрабатываться и утверждаться самой Думой. Новый избирательный закон сводил избирательные права широких слоев населения до минимума. Почти на 33% возросла численность выборщиков от помещиков, на 56 % уменьшилось число выборщиков от крестьян.

Единая городская курия была разделена на две курии – первую и вторую. В первую городскую курию входили представители крупной и средней промышленной и торговой буржуазии, помещиков, богатые чиновники, владельцы значительных недвижимых имуществ в городах, а во вторую – представители мелкой буржуазии (мелкие владельцы недвижимой собственности, квартиронаниматели, ремесленники, чиновники и т.п.). Права избирателей по второй городской курии были урезаны. Только семь городов получили право самостоятельно выбирать членов Думы (но избирательному закону 6 августа 1905 г. их было 21): Петербург, Москва, Киев, Одесса, Рига, Варшава, Лодзь. Значительно сокращено было представительство национальных окраин (по Польше и Кавказу – в 2,5 раза, по Сибири – в 1,5 раза; население Средней Азии было вообще лишено права выбирать депутатов в Государственную Думу).

Избирательные права рабочих подвергались еще более жестким ограничениям. Из всей России были выделены только шесть наиболее промышленных губерний: Петербургская, Московская, Костромская, Владимирская, Харьковская и Екатеринославская; рабочим этих губерний было дано право выбирать своих депутатов в Думу. В остальных губерниях рабочие имели право участвовать в выборах по второй городской курии при условии, если они имели определенный имущественный ценз или снимали отдельную квартиру. Таким образом, в городском избирательном собрании могли принимать участие лишь немногие рабочие.

В целом избирательные права по новому избирательному закону получили только 15% населения России. Но даже для этой части населения во время выборов чинились различные препятствия. Деятельность особого делопроизводства по выборам в Государственную Думу при Министерстве внутренних дел и руководимых им губернских, городских и уездных комиссий по делам о выборах значительно активизировалась. Особенно тяжело было выбирать своих уполномоченных, выборщиков и членов в Думу рабочим. Печатание бюллетеней и агитационных листов стоило огромных усилий; устная агитация была почти невозможна.

Охранные отделения посылали на предвыборные собрания рабочих своих агентов.

Избирательный закон 3 июня, его сенатские «разъяснения» и действия администрации обеспечили откровенно реакционный состав Государственной Думы III созыва. Из общего числа 457 членов III Думы правых и националистов разных оттенков было 146, а октябристов 154. Лидерами правых в III Думе был гр. А. Бобринский, херсонский и курский помещик гр. В. Доррер, бессарабский помещик В. Пуришкевич, курский помещик П. Марков (Марков 2-й); лидерами октябристов были московский капиталист А. Гучков и Екатеринославский помещик М. Родзянко. Кадеты и примыкавшие к ним фракции прогрессистов и национальной буржуазии окраин России имели 108 членов. Их лидером был профессор Московского университета историк П. Милюков. Рабочие и крестьяне имели в III Государственной Думе ничтожное представительство. Трудовики были представлены 14 членами. Социал-демократическая фракция состояла из 19 чел; большинство в ней принадлежало меньшевикам.

На почве общих интересов и отстаивания монархии, помещичьего землевладения, господства дворян в управлении, жестоких репрессий против рабочих и крестьян на первых же заседаниях III Думы сложился блок черносотенцев и октябристов, составлявший 2/3 состава Думы (300 чел.). Однако наряду с общими интересами между черносотенными помещиками и октябристами существовали некоторые противоречия. Октябристы настаивали на расширении прав земского и городского самоуправления и признавали «конституцию» 17 октября, а черносотенцы были против и местного самоуправления и Манифеста 17 октября. Это вынуждало октябристов в ряде вопросов искать союзников в лице сильно поправевших кадетов. Так сложился второй – октябристско-кадетский блок, составлявший менее 3/5 состава Думы (162 чел.).

Наличие этих двух блоков (черносотенно-октябристского и октябристско-кадетского) определяло лицо и характер деятельности III Думы. Попеременно опираясь на эти блоки, правительство П.А. Столыпина балансировало, укрепляло позиции царизма, осуществляло внутреннюю и внешнюю политику в интересах привилегированных классов помещиков и буржуазии. Состав, характер и результаты деятельности III Думы ознаменовали определенный период и истории царизма в России, которое делало новый шаг по пути к буржуазной монархии.

Реакционный состав III Думы обеспечил ее «работоспособность» и сотрудничество с правительством. Государственная Дума III созыва действовала полностью пять лет (с ноября 1907 г. по июнь 1912 г.), собираясь на ежегодные сессии примерно одинаковой продолжительности (7–8 мес.). За 611 заседаний III Дума рассмотрела 2570 законопроектов, из которых было утверждено 2200. Подавляющее большинство этих законопроектов было выдвинуто по инициативе министерств и

главных управлений; законодательная инициатива самой Думы была ничтожной; ее членами было выдвинуто лишь 205 законопроектов. Дума избрала октябристский президиум, который, направляя текущую работу, создавал препятствия для выступлений в Думе представителям рабочих и крестьян. Пост председателя III Думы последовательно занимали: смоленский помещик-октябрист Н.А. Хомяков (до марта 1910 г.), А.И. Гучков (до марта 1911 г.) и М.В. Родзянко (до конца деятельности III Думы). В процессе работы Государственной Думы возникло более 30 комиссий.

Дума одобрила и утвердила многочисленные законопроекты правительства, направленные на усиление администрации, полиции, жандармерии, увеличение ассигнований на строительство тюрем; ею были одобрены мероприятия П.А. Столыпина, направленные на «землеустройство», переселенческую политику, расширение деятельности Крестьянского банка. Государственная Дума одобряла внешнюю политику царизма по укреплению Антанты и подготовке к войне. Ежегодно Дума утверждала бюджеты государства и военные; за пятилетие (1907–1912 гг.) военный бюджет России вырос на 5)%. Не желая выслушивать критику некоторых теневых сторон военной организации и военной бюрократии в Государственной Думе и ее комиссии по государственной обороне, правительство, вопреки «Основным законам», издало «правила» 1909 г., изымавшие из ведения Государственной Думы военное законодательство.

Немногим представителям рабочих и крестьян было очень тяжело выступать в этой Думе. Социал-демократическая фракция Думы использовала думскую трибуну для разоблачения политики царизма и правящих классов, для распространения политических требований социал-демократии: свержение царизма, учреждение демократической республики, конфискация помещичьих земель. В предлагаемых большевиками формулах «перехода к очередным делам» давалось правильное изложение программы партии.

Одной из форм работы Думы были думские запросы; 45% всех внесенных в III Думу запросов исходило от социал-демократической фракции. Подавляющее большинство думских запросов о произволе, царящем в отдельных звеньях государственного аппарата России, внесенных социал-демократической фракцией, реакционное большинство Думы III созыва объявило «несрочными» и похоронило в различных комиссиях. На срочные запросы отвечали министры, главноуправляющие и другие чиновники. В апреле 1912 г. в Думу был внесен запрос правительству о Ленских событиях. Вокруг этого запроса развернулись горячие прения. В ответ на предложение Гучкова о необходимости «всестороннего и беспристрастного» расследования выступавший от социал-демократической фракции Кузнецов сказал: «Для нас, рабочих, не

нужно никакого вашего расследования, для нас причина совершенно ясна: мы знаем, кто является главным виновником массового убийства рабочих на Ленских приисках... рабочих и до 3 июня расстреливали: вспомните 9 Января. Они шли с петицией к царю просить о том, чтобы получить от царя ответ и удовлетворение на ходатайство о их нуждах, они получили расстрел (справа шум и голоса: «Царя не касайтесь!»). Несмотря на постоянные перерывы председателя, на шум и свистки справа, представитель думской социал-демократии окончил свою речь, под рукоплескания слева, следующими словами: «Подводя итоги деятельности Государственной Думы, рабочий класс должен не на словах, а на деле не только смести III Государственную Думу, но и весь современный режим».

После выступления нескольких ораторов разных фракций на запрос ответил министр внутренних дел Макаров, который цинично заявил: «С войсками не шутят. Войско руководится в своих действиях исключительно принятой присягой, требованиями своих уставов и железной дисциплины, сковывающей войско. (Голос справа: «Браво, верно!») Когда потерявшая рассудок, под влиянием злостных агитаторов, толпа набрасывается на войско, тогда войску ничего другого не остается делать, как стрелять. (Голоса справа: «Верно!») Так было и так будет впредь. (Кузнецов с места: «Пока вы у власти»; голоса слева: «Кровоопийцы!»; рукоплескания справа; шум)».

Ввиду истечения полномочий Государственная Дума III созыва прервала свою деятельность в июне 1912 г., а в августе последовал указ, назначающий выборы в новую Думу и созыв ее в ноябре того же года. Правительство приступило к подготовке выборов в IV Думу еще в начале 1912 г., когда министр внутренних дел А. А. Макаров предписал губернаторам сообщить о том, не предвидятся ли опасения, что в связи с предстоящими выборами в Думу могут быть избраны левые. Департамент полиции усилил субсидии черносотенных организаций. Для укрепления позиции правительственного лагеря значительно активизировалось духовенство. Обер-прокурор Святейшего Синода В.К. Саблер развил бурную предвыборную деятельность; при Синоде было создано особое предвыборное синодальное бюро, а на местах – епархиальные избирательные комитеты; страницы «Епархиальных ведомостей» заполнили воззвания к избирателям; публиковались особые «избирательные катехизисы». Духовенство в избирательной кампании поддерживало правительственный блок, выступало с его программой.

Правительство пустило в ход грубые полицейские приемы устранения неудобных избирателей, уполномоченных и выборщиков – аресты, закрытие предвыборных собраний (особенно рабочих), сенатские «разъяснения» и т.п. Против демократического лагеря велась ожесточенная травля в печати не только правительственного, но и либерального

лагеря. Большевики выступали на выборах самостоятельно. Пражская конференция РСДРП (январь 1912 г.) признала участие в избирательной кампании «безусловно необходимым» и считала главной задачей выборов и участия в деятельности Думы социалистическую пропаганду и организацию рабочего класса. Конференция признала главными лозунгами избирательной кампании: «Демократическая республика», «8-часовой рабочий день» и «Конфискации всех помещичьих земель». Между большевиками и меньшевиками (последние проводили избирательную кампанию нередко в сотрудничестве с либералами) велась ожесточенная борьба.

Избирательные комбинации Министерства внутренних дел и Святейшего Синода принесли свои результаты. Фракции правительственного лагеря получили в Государственной Думе 283 места (185 правых, черносотенцев и националистов и 95 октябристов). Черносотенно-октябристский блок опять получил господствующее положение в Думе. Лидерами фракций правительственного блока были правые и черносотенцы В. Пуришкевич, Марков Н. (2-й), националист, редактор черносотенной газеты «Киевлянин» В. Шульгин, октябристы М. Родзянко и рязанский помещик кн. Н. Волконский. Фракциями либерального лагеря были прогрессисты, кадеты и национальная буржуазия окраин; все вместе они составляли 128 членов Думы. Лидерами этих фракций были кадеты – П. Милюков, уездный предводитель дворянства Тверской губернии Ф. Родичев, врач и земский деятель А. Шингарев; прогрессисты – Коновалов и Маклаков. Вместе с октябристами либеральный лагерь составлял второе большинство, необходимое правительству, как и в III Думе. Мелкая буржуазия была представлена фракцией «трудовиков» (10 чел.).

Социал-демократическая фракция IV Государственной Думы была представлена 14 депутатами: 6 большевиками и 8 меньшевиками. Большевицкая шестерка состояла из 4 металлистов и 2 текстильщиков из пролетарских губерний страны: А.Е. Бадаев – от рабочей курни Петербургской губернии, Ф.Н. Самойлов – от Владимирской, Г.И. Петровский – от Екатеринославской, М.К. Мурапов – от Харьковской, Н.Р. Шагов – от Костромской и Р. Малиновский – от Московской губернии. Меньшевицкая восьмерка в IV Думу прошла большей частью от второго городского съезда непролетарских губерний. Шесть губерний, избравшие большевиков, насчитывали 1008 тыс. рабочих, а восемь губерний, избравшие меньшевиков, только 214 тыс. рабочих. Первоначально большевики и меньшевики действовали в составе одной социал-демократической фракции, внутри которой шла острая борьба по отдельным вопросам революционного движения. Меньшевики не признавали программы-минимума, а вместо этого выдвигали лозунги полновластной Думы, культурно-национальной автономии, свободы коалиции и т.п. В октябре 1913 г. большевики заявили о выходе из фракции и организовали свою – Российскую социал-демократическую рабочую фракцию.

Заседания Государственной думы IV созыва открылись в ноябре 1912 г. Первые две сессии состоялись до начала мировой войны. На первых заседаниях был избран президиум Думы. Председателем IV Думы на протяжении всего срока (Дума действовала неполные 5 лет – до февраля 1917 г.) был октябрист М.В. Родзянко. IV Государственная Дума имела те же формы деятельности, что и III Дума: она обсуждала законопроекты, предложенные правительством и самими членами Думы, рассматривала и утверждала государственные росписи доходов и расходов, обсуждала запросы членов о незаконных действиях властей. В процессе деятельности IV Думы было создано 36 постоянных и временных комиссий.

Деятельность членов IV Государственной Думы – большевиков была не менее трудной, чем в III Думе. Реакционное большинство Думы подвергало каждое выступление представителей рабочего класса обструкциям или прямым хулиганским выпадам. Во время обсуждения в Думе запроса по поводу ареста Я.М. Свердлова на квартире члена Думы большевика Г.И. Петровского в феврале 1913 г. другой член – большевик Шагов упомянул, что и он живет в одной квартире с Петровским, на что Пуришкевич выкрикнул: «Это видно по морде!» Хулиганская выходка вызвала бурные протесты не только социал-демократов, но и «трудовиков» и даже некоторых кадетов. «Охранник!», «Шпик!», «Вон его, хулигана! «Гоните его отсюда!», – кричали левые члены Думы. Многие члены устремились к трибуне. Черносотенец Марков (2-й) приготовился к драке. С трудом удалось председателю установить порядок; он вынужден был предложить исключить Пуришкевича на одно заседание, на что тот цинично заявил: «Я ничего не теряю, только на один час раньше пообедаю».

Большевики внесли в Думу ряд законопроектов: о 8 часовом рабочем дне, социальном страховании рабочих и служащих и т.п. На заседании Думы в июне 1913 г. при обсуждении доклада бюджетной комиссии по смете расходов Министерства народного просвещения на 1913 г. выступил А.Е. Бадаев; ему не удалось произнести речь полностью. За выражение: «Не заслуживает ли это правительство того, чтобы народ его выгнал?» – А.Е. Бадаев был лишен слова. Несмотря на такую тяжелую обстановку, члены Думы – большевики часто выступали с думской трибуны, они показывали антинародную сущность царизма, вскрывали политику правящих классов, разъясняли программные положения большевистской партии. В ответ на привлечение одного из членов к ответственности за речь с трибуны Думы социал-демократы и «трудовики» в апреле 1914 г. устроили обструкцию самому председателю Совета Министров И.Л. Горемыкину, попытавшемуся выступить во время обсуждения бюджета. Октябрист – председатель Думы предложил, а реакционное думское большинство поддержало предложение об исключении социал-демократов и «трудовиков» на 15 заседаний Думы;

они были выведены из зала с помощью солдат. Петербургские, а вслед за этим московские рабочие ответили на это мощной забастовкой протеста.

В условиях Первой революции в России в бюрократических сферах был поставлен вопрос о реформе Государственного Совета. Эту реформу подготовили особая чиновничья комиссия (Сольского) в конце 1905 – начале 1906 г. и совещание в Царском Селе в апреле 1906 г. Состав, структуру и компетенцию обновленного Государственного Совета определили два законодательных акта: в феврале 1906 г. – «О переустройстве учреждений Государственного совета» и в апреле – «Учреждение Государственного Совета». Государственный Совет фактически продолжал оставаться законосовещательным, только его деятельность была приспособлена к существованию другого законосовещательного учреждения – Государственной Думы.

Наряду с членами Государственного Совета по назначению царя в нем половина членов стала выборной от земств, дворянских собраний, буржуазии, буржуазной интеллигенции и т.п. Состав этих двух частей был приблизительно одинаков. Состав Государственного Совета обновлялся в течение девяти лет по третям каждые три года. В составе назначаемых царем лиц преобладали крупные чиновники, занимавшие в прошлом министерские и прочие высшие посты в государстве. Из членов по назначению царем ежегодно назначались председатель и вице-председатель Государственного Совета. Введение в состав Государственного Совета выборных элементов от буржуазии и буржуазной интеллигенции должно было повысить «авторитет» этого высшего законосовещательного учреждения в глазах крупной буржуазии. В основном его состав оставался дворянско-помещичьим. К дворянскому сословию принадлежали не только все назначаемые царем члены и представители дворянских обществ, но и многие члены от земств и интеллигенции.

«Учреждение Государственного Совета» установило новую структуру его из общего собрания, двух номерных департаментов, двух присутствий и государственной канцелярии. Кроме того, в процессе деятельности Государственного Совета учреждались комиссии и особые совещания. Основной структурной частью Государственного Совета было общее собрание. Ему отводилась роль «верхней палаты», корректирующей деятельность Государственной Думы. Общее собрание Государственного Совета могло провалить любой не угодный правительству законопроект, принятый думским большинством. Аппарат двух департаментов и двух особых присутствий выполнял вспомогательное назначение. Государственная канцелярия, возглавляемая государственным секретарем, вела делопроизводство Государственного Совета и занималась кодификацией законов.

Весь 1905 г. и первые месяцы 1906 г. Государственный Совет действовал на старых основаниях. Последние месяцы перед созывом Госу-

дарственной Думы было временем его самой напряженной работы. На заседании 15 апреля было решено сразу 45 дел; более 40 дел решали на последнем заседании Совета – 17 апреля. Государственный Совет собрался на первую сессию 28 апреля и прекратил работу 10 июля 1906 г.

Руководящую роль в обновленном Государственном Совете играли чиновники и представители Объединенного дворянства. Первым председателем его был назначен гр. Д.М. Сольский, бывший председателем до реформы; в мае 1906 г. его сменил Э.В. Фриш.

Формально Государственный Совет имел равные права с Думой, по фактически он мог сорвать любое не удобное правительству решение Думы. Особенно откровенно эта политика Государственного Совета проводилась в период деятельности первых двух Дум. Поступивший в мае 1906 г. на рассмотрение Государственного Совета, принятый Думой законопроект об отмене смертной казни был в Совете фактически похоронен – его передали в комиссию, большинство членов которой состояло из противников этого проекта. В марте 1911 г. Государственный Совет провалил принятый Думой законопроект о введении земства в шести западных губерниях. Еще ранее был провален законопроект о введении земства в Архангельской губернии. Последнее мотивировалось тем, что у этой губернии отсутствовали «культурные элементы» (то есть помещики), и в земские органы, как острил на одном из заседаний Государственного Совета член правых Кобылинский, «пришлось бы выбирать... одного мужика, одного оленя и одного медведя. Во всяком случае, – восклицал этот помещик, – образования мужицкого земства, каким его проектировала III Государственная Дума, мы не допустим». После Первой революции в России Государственный Совет занимался «плодотворной» законодательной деятельностью: вместе с черносотенно-октябристскими III и IV Думами он утверждал многочисленные законопроекты, отражавшие основные направления политики правительства того времени.

Из примыкавших комиссий к Государственному Совету по делопроизводству наибольшую известность имела печально знаменитая комиссия Н.В. Шидловского, которая была учреждена правительством в январе 1905 г. под влиянием стачечного движения, охватившего Петербург и всю страну после «кровавого воскресенья» 9 Января «для безотлагательного выяснения причин недовольства рабочих в С.-Петербурге и его пригородах и для изыскания мер устранения таковых в будущем». Комиссия состояла из чиновников, начальников казенных заводов и фабрикантов; в нее должны были войти депутаты от рабочих Петербурга и окрестностей. Члены комиссии от фабрикантов выбирались на общем собрании владельцев предприятий с количеством рабочих св. 100 чел. Для рабочих были установлены двухстепенные выборы: рабочие промышленных предприятий с количеством от 100 до 500 чел. избирали

одного выборщика, св. 500 и до 1000 – двоих, а св. 1000 – по выборщику на каждые 500 чел.; выборщики, собравшись на избирательные собрания по девяти группам производств (обработка волокнистых веществ, обработка металлов и т.д.), избрали 50 членов комиссии от рабочих. Во главе комиссии был поставлен чиновник, сенатор и член Государственного Совета помещик Н.В. Шидловский. Созданием этой комиссии правительство стремилось отвлечь рабочих от революционной борьбы.

Петербургский комитет РСДРП развернул большую разъяснительно кампанию среди рабочих. Характеризуя эту комиссию как «комиссию государственных фокусов», большевики призывали использовать выборную кампанию в нее для разоблачения маневра царизма и для политического воспитания масс. Избирательная кампания и избрание выборщиков прошли под руководством большевиков. Многие выборщики оказались большевиками или сочувствующими им. Ряд избирательных собраний принял резолюции с требованиями, выработанными Петербургским комитетом партии. На общегородских предвыборных собраниях выборщиков было принято решение предъявить правительству требования: свободы слова, печати, собраний, неприкосновенности личности, публичности заседаний комиссий, освобождения арестованных и т.д. После того как Н.В. Шидловский объявил, что требования рабочих выходят за пределы задач комиссии и не могут быть удовлетворены, выборщики семи (из девяти) собраний отказались от выборов депутатов и обратились с воззванием к рабочим Петербурга, которые ответили на это забастовкой. Н.В. Шидловский 20 февраля доложил Николаю II о провале выборов депутатов от рабочих, и комиссия, не начав работы, в тот же день была закрыта.

Начало революции оживило безжизненный Совет Министров. С января 1905 г. для координации мероприятий разных ведомств по вопросам внутренней политики царь собрал особое совещание, состоящее из министров и председателей департаментов Государственного Совета; вскоре это совещание стало именоваться по-старому Советом Министров и действовать на организационных основах за исключением того, что царь назначил председательствовать в этом возрожденном Совете Министров видного представителя высшей бюрократии гр. Д.М. Сольского, который был одновременно председателем Государственного Совета, Финансового комитета и ряда совещаний и комиссий.

Автором проекта реформы Совета Министров был председатель Комитета Министров гр. С.Ю. Витте; он же оказался наиболее подходящей кандидатурой на пост первого председателя Совета министров.

Заготовленный гр. С.Ю. Витте одновременно с текстом Манифеста проект реорганизации Совета Министров был утвержден через день после Манифеста, 19 октября 1905 г., и назывался «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений». По

этому закону Совет Министров превращался в постоянное высшее правительственное исполнительное учреждение для «направления и объединения деятельности главных начальников ведомств как по предметам законодательства, так и в государственном управлении». В состав Совета министров входили министры и главноуправляющие на правах министров, а также государственный контролер, обер-прокурор Синода и председатель Государственного Совета. Председатель Совета Министров назначался царем из высших чиновников, пользующихся его «особым доверием». Делопроизводство Совета Министров велось в постоянной канцелярии во главе с управляющим делами.

Председатель Совета Министров имел право требовать от всех главных начальников различные сведения и объяснения, а те обязаны были сообщить председателю предложения по законодательству и управлению (законопроекты и важнейшие административные распоряжения) до подачи царю «всеподданнейшего» доклада и внесения их в Совет Министров. «Никакая имеющая общее значение мера управления, – отмечалось в законе 19 октября, – не может быть принята главными начальниками ведомств помимо Совета Министров». Относительную самостоятельность получили лишь военный и морской министры, государственный контролер, а также министр двора, которые могли вносить на рассмотрение Совета Министров только те мероприятия, которые сами находили необходимыми для обсуждения в Совете. Совет Министров стал регулярно действующим оперативным органом; он собирался на заседания два-три раза в неделю; вместе с повесткой заседания его членам посылались и необходимые для ознакомления материалы. В условиях революции в России Совет Министров получал особую значимость как орган координации всех мероприятий различных ведомств по борьбе с массовым антиправительственным движением.

С 1905 г. компетенция Совета Министров была значительно расширена. По статье 87 «Основных законов» он получил право в случае прекращения заседаний Государственной Думы и Государственного Совета обсуждать законопроекты, которые после этого поступали на утверждение царя и становились «высочайшими указами»; каждый такой «высочайший указ» мог вступить в действие без рассмотрения его в законодательном порядке в Думе и Совете. Это «чрезвычайно-указное законодательство» являлось лазейкой, обеспечивавшей царизму принятие любого закона без обсуждения в палатах российского квази-парламента.

Между I и II Государственными Думами (июль 1906 – февраль 1907 г.) было проведено через Совет Министров 59 законопроектов, получивших утверждение в форме «чрезвычайных указов»; важнейшие из них были направлены на борьбу с революционным движением и носили ярко выраженный карательный характер: «Об учреждении военно-полевых судов», «Об усилении ответственности за распространение среди войск

противоправительственных учений и суждений», «О мерах предупреждения побегов арестантов», «Об установлении уголовной ответственности за восхваление преступных деяний» и др.; в этот же период в порядке статьи 87 «Основных законов» был издан первый столыпинский аграрный закон 9 ноября 1906 г. Широко пользовалось правительство статьей 87 «Основных законов» и в последующие годы.

После упразднения в апреле 1906 г. Комитета Министров его функции наследовали частично департаменты Государственного Совета, а большей частью Совет Министров; в ведение последнего попали вопросы самого различного характера (к 1909 г. Список категорий этих дел насчитывал 42 пункта), начиная от таких политических мероприятий, как назначение местностей для водворения ссыльных, мер по усилению жандармерии, полиции и прочих команд, стеснению городского и земского самоуправления, и кончая заботами о пенсиях и пособиях чиновникам и «попечительством» о нуждах капиталистов по учреждению компаний (в тех случаях, когда не требовалось издания особого закона). С упразднением Комитета министров заседания Совета Министров стали ежедневными; на те заседания, где рассматривались дела, ранее относящиеся к ведению Комитета Министров, министры посылали, как правило, своих «товарищей» (заместителей) (неофициально эти заседания с 1909 г. назывались Малым Советом Министров).

Хотя учреждение Совета Министров являлось этапом в развитии самодержавной монархии в сторону буржуазной монархии, однако фактически этот Совет не представлял собой «кабинета» министров, характерного для буржуазной монархии. Председатель Совета Министров и министры назначались только царем и были ответственны только перед ним. На должность председателя Совета министров царь назначал наиболее «доверенных» чиновников, способных в соответствующий момент направить всю правительственную деятельность.

С октября 1905 г. и по апрель 1906 г. этот пост занимал гр. С.Ю. Витте. Он посоветовал царю подобрать соответствующих министров. Были отстранены некоторые реакционные и неспособные на проведение гибких мероприятий сановники (Победоносцев, Булыгин и др.) и назначены новые, более соответствующие обстановке в стране. Ответственный пост министра внутренних дел занял опытный в делах руководства полицией П.Н. Дурново; обер-прокурором Синода стал личный друг гр. С.Ю. Витте кн. А.Д. Оболенский, главноуправляющим землеустройства и земледелия – либерально настроенный чиновник Н.Н. Кутлер, министром торговли и промышленности – близкий к буржуазным кругам чиновник В.И. Тимирязев и т.д.

Гр. С.Ю. Витте заигрывал с буржуазией и вел переговоры с ее лидерами о возможности вхождения их в состав правительства на второстепенные посты. Одновременно проводились репрессивные мероприятия в

отношении участников революции. После подавления Декабрьского вооруженного восстания гр. С.Ю. Витте усилил именно это направление политики своего «кабинета». «Витте после московских событий резко изменился – с удивлением констатировал сам царь в письме к матери – теперь он хочет всех вешать и расстреливать». В условиях начавшегося спада революции царизм считал нужным проводить неуступчивую политику в отношении левой но своему составу I Думы. Гр. С. Ю. Витте с его заигрыванием с буржуазией был негоден для этого. За четыре дня до созыва Думы, 22 апреля 1906 г., он был отправлен в отставку; царь посоветовал ему «отдохнуть и восстановить свои силы».

Председателем Совета Министров был назначен старый чиновник И.Л. Горемыкин – типичный бюрократ, с отсутствием личной инициативы. В составе министров были проведены некоторые изменения, которые ознаменовали новый курс внутренней политики. Пост министра внутренних дел с апреля занял бывший саратовский губернатор, прославившийся энергичными действиями по подавлению крестьянского движения П.А. Столыпин. Старый и апатичный И.Л. Горемыкин, которого даже в бюрократических сферах именовали «ваше безразличие», был только временной и переходной фигурой. Царь подыскивал среди высших чиновников такого, который смог бы своей энергией направить деятельность всего правительственного аппарата на борьбу с революцией. И такой чиновник был найден в лице П.А. Столыпина, занявшего пост председателя Совета Министров 8 июля, то есть в день, когда царь подписал указ о роспуске I Думы. За П.А. Столыпиным был сохранен пост министра внутренних дел.

С деятельностью П.А. Столыпина на посту председателя Совета Министров связан целый период в истории внутренней политики, именуемой реакцией. Эта политика потерпела крах, что вызвало глубокое разочарование правящих верхов в самом П.А. Столыпине. Внешним выражением этого краха была смерть самого П.А. Столыпина, смертельно раненного агентом охраны Д. Багровым в Киевском театре на глазах самого Николая II в сентябре 1911 г. По личному распоряжению царя, дело об ответственности ряда должностных лиц за охрану П.А. Столыпина было оставлено «без последствий». После П.А. Столыпина пост председателя Совета Министров (занимали менее самостоятельные и своих действиях министр финансов В.Н. Коковцов (до января 1914 г.), И.Л. Горемыкин (до января 1916 г.)). В основном они продолжали столыпинский курс политики: координировали деятельность всех ведомств в России по борьбе с массовым движением в стране, землеустройству, охране интересов помещиков и буржуазии, подготовке к войне и по сближению с союзниками по Антанте.

Русско-Японская война вскрыла гнилость военного аппарата. Только к концу войны правительство догадалось учредить высший правитель-

ственный орган, объединявший деятельность военного и морского управлений и согласовавший их деятельность с другими ведомствами, – Совет государственной обороны. Председателем его являлся сам царь или великий князь Николай Николаевич, а в состав членов входили военный и морской министры, начальник Генерального штаба, начальник Главного морского (впоследствии – Морского генерального) штаба, инспекторы войск и т.д.; кроме них, царь ежегодно назначал шесть членов из генералов и адмиралов. Совет государственной обороны имел широкие распорядительные права. Начавшаяся в 1909 г. централизация военного ведомства и подготовка нового «Положения о полевом управлении армии» устанавливали новые условия объединения деятельности различных ведомств в случае войны. В августе 1909 г. Совет государственной обороны был упразднен.

Незадолго до созыва I Думы законом 1906 г. формально входивший ранее в состав Министерства финансов Комитет финансов был преобразован в высшее государственное учреждение по делам государственного кредита и финансовой политики. Председатель и члены его назначались царем, а в качестве непременных членов входили председатель Совета Министров, министр финансов и государственный контролер. Одним из первых актов деятельности этого комитета было утверждение условий займа на 2,5 млрд франков, сделанного царским правительством через посредничество министра финансов В.Н. Коковцова у французских банкиров; значительная часть этого займа была потрачена на подавление революции в России.

Со времени Первой русской революции деятельность Первого и Второго департаментов Сената оживилась. Исходящие от Первого департамента «разъяснения» отстраняли («разъясняли») во время выборов (особенно в Государственную Думу) неудобных избирателей, уполномоченных и выборщиков, сужали и без того ничтожные избирательные права рабочих, крестьян, мелкой буржуазии. В связи с аграрной политикой П.А. Столыпина в 1906–1907 гг. оживилась деятельность Второго («крестьянского») департамента Сената, который превратился в высший апелляционный орган по землеустроительным делам.

В годы пребывания на посту генерал-прокурора Сената и министра юстиции И.Г. Щегловитова зависимость Сената от министра юстиции возросла. Своей высшей властью «хранителя» и «толкователя» законов Сенат подтверждал судебные фальсификации и безудержный произвол «щегловитовской юстиции».

Из сенаторских ревизий, проводимых в это время, получила особую известность ревизия сенатором С.С. Манухиным Ленского золотопромышленного общества. Она была назначена царем для успокоения общего возбуждения в стране, вызванного Ленским расстрелом. Проводя свою ревизорскую деятельность в июне–июле 1912 г. по сбору мате-

риалов о деятельности золотопромышленного товарищества, условиям труда рабочих, забастовочном движении, сенатор стремился успокоить рабочих: призывал их прекратить забастовку, разработал новый текст договора товарищества с рабочими. Тысячи горняков подхватили лозунг местного большевистского центрального бюро об эвакуации рабочих с приисков. Ничего не добившись, сенатор уехал в Петербург. Свои материалы С.С. Манухин доложил в Совете Министров; даже этот чиновник вынужден был признать необходимым отдать под суд жандармского ротмистра Трещенкова – главного организатора расстрела ленских рабочих. Присутствовавший в Совете Министров «товарищ» (заместитель) министра внутренних дел Золотарев протестовал против такого предложения сенатора. По ходатайству министра внутренних дел Макарова Сенат прекратил это дело. Расстрел ленских рабочих так же, как и кровавые события 9 Января 1905 г., правительство оставило безнаказанным.

В годы революции особое значение приобрело Министерство внутренних дел, сохранявшее в основном сложившееся ранее организационное устройство. «Товарищ» (заместитель) министра внутренних дел, заведовавший Департаментом полиции и Отдельным корпусом жандармов и занимавший одновременно пост Петербургского генерал-губернатора, Д.Ф. Тренов с января по октябрь 1905 г. являлся ближайшим советником царя и диктатором в стране; он состоял членом Совета Министров и фактически не подчинялся министру внутренних дел. Особое внимание правительство уделяло Департаменту полиции, который представлял фактически самостоятельное ведомство с несколькими сотнями служащих. Из управляющих и «товарищей» (заместителей) министра внутренних дел после Д.Ф. Трепова наибольшую известность получили А.А. Макаров, П.Г. Курлов, В.Ф. Джунковский.

В годы революции Департамент полиции вдохновлял черносотенное и погромное движение. Зимой 1905–1906 г. чиновник департамента М. Комиссаров организовал печатание погромных прокламаций в самом здании Департамента. Провокация стала основным методом деятельности Департамента полиции. В 1907 г. начальникам Охранных отделений Департамент разослал секретную инструкцию, предписывающую «приобретение и сбережение внутренней и секретной агентуры как единственного вполне надежного средства, обеспечивавшего осведомленность». Особенно необходимым считалось иметь агентов в среде революционных организаций: «Следует всегда иметь в виду, что даже слабый сотрудник, находящийся в обследуемой среде («партийный сотрудник»), несоизмеримо даст больше материала для обнаружения государственного преступления, чем общество, в котором официально могут вращаться заведывающие розыском... Поэтому секретного сотрудника, находящегося в революционной среде или другом обследуемом обществе, никто и ничто заменить не может». Рекомендовалось привле-

катель в сотрудники «случайных заявителей» фабрикантов, фабричных инспекторов, не брезговать анонимными доносами и слухами («народная молва»). Эта инструкция была переиздана в 1914 г.

Завербованные Департаментом и местными Охранными отделениями агенты-провокаторы принимали активное участие в деятельности политических партий, выдавали своих товарищей по организации, нередко толкали их на такие действия, которые облегчали жандармам арест революционеров и расправу с ними. Роль Департамента полиции в насаждении провокации в революционных политических партиях вскрыло «дело Азефа». Еще в годы революции члена ЦК партии эсеров Е. Азефа, инициатора 28 террористических актов, стали подозревать в связях с Департаментом полиции. О них подтвердил в 1907 г. в частной беседе бывший директор Департамента полиции А.А. Лопухин, обиженным отставкой в январе 1905 г. (после смерти убитого эсером-террористом И.Н. Каляевым вел. кн. Сергея Александровича). В связи с «делом Азефа» были разоблачены некоторые другие видные агенты Департамента полиции. Взбешенное этими разоблачениями правительство предало А.А. Лопухина суду Особого присутствия Сената в 1909 г. и осудило его по статье 102 Уголовного уложения («принадлежность к тайному сообществу») к ссылке в Сибирь.

Возмущение буржуазной либеральной общественности России подобными грубыми приемами борьбы с революционерами заставило правительство отстранить вдохновителя «азефовщины» директора Департамента полиции М.И. Трусевича. Одновременно Департамент принял меры к большей конспирации своих секретных агентов; для заведования ими в составе Особого (политического) отдела департамента был создан сверхсекретный агентурный отдел. Один из преемников М.И. Трусевича – директор Департамента С.П. Белецкий вновь расширил сеть секретных агентов.

Со времени революции надзор за личной безопасностью царя во дворце и во время поездок его по стране, охрану царской резиденции, кроме Департамента полиции, осуществляло также Управление дворцового коменданта Министерства императорского двора; при этом управлении находились свой «особый отдел», дворцовая охрана, отряд «подвижной охраны», значительная дворцовая агентура (250 агентов). Между начальником дворцовой охраны (в 1906–1916 гг. им был А.И. Спиридович) и Департаментом полиции существовала тесная связь и взаимный обмен агентурными сведениями. Департамент полиции и прежде всего его Особый отдел направляли свою деятельность на борьбу с массовым движением рабочих и крестьян, революционными выступлениями в армии и во флоте, нелегальными партиями. Большое внимание департамента вызывала деятельность РСДРП и особенно большевиков. В Особом отделе существовали персональные дела В.И. Ленина, Я.М. Свердлова,

Ф.Э. Дзержинского, И.В. Сталина и других руководителей большевистской партии.

Большое значение в аппарате Министерства внутренних дел имело особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и Государственный Совет, созданное в сентябре 1905 г. Формально это учреждение было малозаметной структурной частью в начале Главного управления по делам местного хозяйства, а с марта 1906 г. – Департамента общих дел. Фактически роль этого учреждения, особенно в период подготовки и проведения выборов в Государственную Думу каждого созыва, была исключительно велика. Своими циркулярами и разъяснениями особое делопроизводство активизировало местную администрацию. Тексты «сенатских разъяснений», отстранявшие неугодных правительству избирателей, уполномоченных и выборщиков, фактически подготавливались особым делопроизводством; Сенат их только обнаруживал, прикрывая, таким образом, как высший «хранитель законности» административный произвол и нарушения законов. Особое делопроизводство возглавлял способный чиновник С.Е. Крыжановский, с 1906 г. занимавший должность «товарища» (заместителя) министра внутренних дел; под его руководством особое делопроизводство подготовило текст нового избирательного закона 3 июня 1907 г.

Начало аграрной революции толкало царизм на предупредительные меры по охранению помещичьего землевладения и в мае 1905 г. для «неотложного удовлетворения насущных нужд сельского населения» Министерство земледелия и государственных имуществ было преобразовано в новое центральное ведомство – Главное управление землеустройства и земледелия. В 1905–1906 гг. это управление проводило подготовительные мероприятия к аграрной реформе. Главнуправляющий этого управления либерально настроенный чиновник Н.Н. Кутлер, в конце 1905 – начале 1906 г. подготовил аграрный проект, основной задачей которого было «устранение в крестьянской среде мысли о даровом приобретении земли в целях расширения наделного землевладения». В объяснительной записке к проекту Н.Н. Кутлер с тревогой отмечал, что «современное положение вещей грозит землевладельцам полной потерей всего их имущества, и лишь решительные меры в направлении принудительного отчуждения дадут им возможность сохранить известную часть своих земель и получить за остальное справедливое вознаграждение». При всей своей ограниченности проект Н.Н. Кутлера пришелся не по нраву реакционным помещикам. В январе 1906 г. царь удалил его с поста главнуправляющего, а Совет Министров решительно отвергнул его проект.

Общее руководство «землеустройством» было возложено на созданный в составе Главного управления в марте 1906 г. Комитет по землеустроительным делам. В состав этого учреждения, возглавляемого самим главнуправляющим, входили чиновники не только Главного управле-

ния, но и ряда министерств, а также Дворянского земельного и Крестьянского поземельного банков. Подготовка и проведение всех аграрных законов П.А. Столыпина, руководство деятельностью губернских и уездных землеустроительных комиссий, разрешения на выдачу ссуд и пособий по землеустройству и мелиорации, определение условий продажи и сдачи в аренду казенных земель осуществлял Комитет по землеустроительным делам, ставший основной структурной частью Главного управления.

Другим важнейшим учреждением, проводившим столыпинскую аграрную политику, было Переселенческое управление, переданное в Главное управление землеустройства и земледелия из Министерства внутренних дел; это управление осуществляло руководство переселением крестьян из густонаселенных аграрных губерний на окраины государства. В ведении Главного управления находились некоторые другие функции, унаследованные от Министерства земледелия и государственных имуществ; управление государственными имуществами и «попечительство» по вопросам земледелия, главным образом кулацких и помещичьих хозяйств. С прекращением столыпинской аграрной политики стали приобретать значение второстепенные функции Главного управления.

В целях «успокоения» и привлечения на свою сторону буржуазии в октябре 1905 г. правительство учредило новое ведомство – Министерство торговли и промышленности. В этом министерстве были сосредоточены ранее разбросанные по нескольким ведомствам вопросы управления и попечительства о промышленности и торговле. Из Министерства финансов в аппарат нового министерства были переданы отделы промышленности и торговли, тарифные учреждения и заведование фабричной инспекцией; из бывшего Министерства земледелия и государственных имуществ – управление горной промышленностью; кроме того, в состав министерства вошел аппарат созданного незадолго до революции на правах самостоятельного ведомства Главного управления торгового мореплавания и портов. Основными задачами нового министерства было управление казенной промышленностью и попечительство о нуждах частной промышленности и торговли.

В ведение этого министерства правительство передало надзор за выполнением фабрикантами фабрично-заводского законодательства, за взаимоотношениями рабочих и фабрикантов – Фабричную инспекцию. Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие являлось структурной частью министерства, подчиненной самому министру. В ведение министерства попало заведование страховым делом. Новый революционный подъем в России заставил правительство в 1912 г. принять закон о страховании для некоторых категорий рабочих. Деятельность местных страховых учреждений (больничных касс), а также органов административного надзора за ними (губернских страховых

присутствий) координировалась и направлялась страховым советом министерства. В составе этого совета, под председательством самого министра, заседали 15 чиновников, 2 представителя городского и земского самоуправления, 5 фабрикантов и 5 рабочих. Такое преобладание чиновников и буржуазии делало голоса рабочих в этом совете незаметными; кроме того, правительство подбирало в этот совет малосознательных рабочих.

Создание Министерства торговли и промышленности сократило компетенцию Министерства финансов, но общее значение министерства в эпоху монополистического капитализма возросло. Кроме податного дела, в его ведении находился ряд других отраслей финансового управления. После 1905 г. возросла роль министерства по руководству кредитным делом (особенно Государственного банка), операциями по внешним займам (Особенная канцелярия министра финансов). Столыпинская аграрная политика вызвала активизацию деятельности находившегося в ведении министерства Крестьянского банка, который получил право выдавать ссуды крестьянам под залог наделных земель при переводе на хутора и отруба и переселении на новые земли. Роль и значение Министерства финансов подчеркивалось участием министра финансов гр. В.Н. Коковцова во всех внутривластных и внешнеполитических мероприятиях царизма этого времени; в 1911–1914 гг. гр. В.Н. Коковцов был одновременно председателем Совета Министров.

Правительственные круги объясняли причины поражения царизма в Русско-Японской войне не его гнильностью, а частными причинами и особенно несовершенством организации военного ведомства. Поэтому в июне 1905 г. была учреждена должность начальника Генерального штаба, подчиненного непосредственно царю, а при Генеральном штабе самостоятельное от Военного министерства ведомство – Главное управление Генерального штаба; его основной структурной частью было Управление генерал-квартирмейстера. В Военном министерстве сохранялось заведение военным хозяйством и внутренней службой войск.

В условиях дипломатического кризиса 1905–1906 гг., формирования Антанты, назревания и подготовки мировой войны сосуществование двух самостоятельных военных ведомств в России отрицательно сказывалось на боевой подготовке войск и управлении армией. Поэтому уже в 1909–1910 гг. была проведена централизация военного ведомства с восстановлением роли и значения Военного министерства как единого центрального военного ведомства. Главное управление Генерального штаба вошло в состав Военного министерства, а начальник Генерального штаба стал ближайшим помощником военного министра по военно-оперативным делам.

Все эти организационные мероприятия не могли коренным образом улучшить армию России. Военная бюрократия сохраняла элементы

гнилости, свойственные всему правительственному аппарату России в начале XX в. Это выражалось в косности большей части генералитета, в отсутствии забот о современной подготовке войск и обеспечении их современным оружием и боеприпасами; Николай II высказался против применения в армии автоматической винтовки, изобретенной В.Г. Федоровым, под предлогом, что для такой винтовки «не хватит патронов». Военный министр генерал В.А. Сухомлинов еще в предвоенные годы оказался в окружении темных дельцов и авантюристов, подозреваемых в шпионаже в пользу Германии и Австро-Венгрии.

После Цусимского морского сражения вел. кн. Алексей Александрович получил отставку. Должность генерал-адмирала как главного начальника флота и морского ведомства была упразднена и заменена морским министром, который получил всю полноту власти в Морском министерстве; первым морским министром был назначен вице-адмирал А.А. Бирилев. Царская Россия предпринимала лихорадочные усилия для восстановления военно-морского флота. Летом 1906 г. был создан Морской генеральный штаб, заведовавший стратегической подготовкой флота; начальник штаба подчинялся морскому министру. В 1912 г. III Государственная Дума утвердила законопроект об ассигновании 500 млн. руб. на возобновление флота. Эта сумма ложилась дополнительным бременем на плечи населения.

В 1905–1914 гг. сохранялись все основные звенья местной администрации, полиции, жандармерии и «охранки» со значительным возрастанием их штатов. В связи с введением различных стадий так называемого «исключительного» положения компетенция местных органов Министерства внутренних дел значительно возросла. Особенно усложнилось управление столицами. С января по октябрь 1905 г. Петербургский генерал-губернатор имел диктаторские полномочия. В январе 1905 г. старая должность обер-полицмейстера в Москве была заменена должностью градоначальника, имевшего гораздо больше прав самостоятельности в отношении полиции, местного городского самоуправления и т.п. Усложнилось устройство столичных «охранок». В годы столыпинских реформ при них появились особые регистрационные бюро, следившие за всеми приезжавшими в столицы лицами. При петербургской «охранке» был учрежден для охраны царя и царской фамилии центральный филерский отряд, а при московской «охранке» из черносотенцев была сформирована добровольческая охрана. Во всех «охранках» возросла численность агентов наружного и внутреннего наблюдения.

В декабре 1906 г. для направления и объединения деятельности всех «охранок» и Жандармских управлений 13 центральных губерний России в Москве было учреждено Московское (Центральное) районное охранное отделение, подчинявшееся не московскому генерал-губернатору, а непосредственно Особому отделу Департамента полиции. Московское район-

ное охранное отделение как своеобразный филиал Особого отдела существовало до марта 1914 г. и было упразднено в связи с укрепленном аппарата Особого отдела.

Для борьбы с аграрным движением, кроме существовавшего аппарата исправников, станowych приставов, урядников и сельской полицейской стражи, законом 1905 г. «об имущественной ответственности сельских обществ и селений, крестьяне которых приняли участие в аграрных беспорядках», создавались временные уездные комиссии из уездного предводителя дворянства (председателя комиссии), председатели Уездной земской управы, уездного исправника, одного земского начальника, податного инспектора, чиновника от министерства. На эту дворянско-помещичью комиссию возлагались следственно-карательные функции – выяснение степени участия в аграрном движении крестьян и привлечение участников к ответственности.

Из других звеньев местных учреждений министерства подверглись некоторым изменениям местные органы цензуры. В ноябре 1905 г. были изданы временные правила о периодических изданиях, отменявшие предварительную цензуру и вводившие другие формы наказания административные взыскания, денежные залоги, приостановку и арест издания, судебную ответственность. Сам термин «цензура», столь ненавистный всем слоям населения, правительство вынуждено было упразднить. В апреле 1906 г. Цензурные комитеты были преобразованы в Комитеты по делам печати, а цензоры стали называться инспекторами печати. Эти комитеты сохранили старую организацию и порядки Цензурных комитетов. В крупных городах при канцеляриях градоначальников и полицеймейстеров были учреждены особые инспекции типографий, литографий и книжной торговли, деятельность которых дополняла карательные цензурные мероприятия Комитетов по делам печати.

Изданные в марте 1906 г. «Временные правила об обществах и союзах» фактически ограничивали «свободу» союзов, обществ и собраний, данную Манифестом 17 октября. Для наблюдения за учреждением обществ и союзов, регистрации их программных документов и уставов, наблюдением за их деятельностью в губерниях учреждались Губернские (областные, городские) по делам об обществах и союзах присутствия под председательством губернаторов или градоначальников. В 1905–1914 гг. возросло значение земских и городских органов самоуправления. В большинстве земств России руководящую роль играли помещики, Экономическое развитие помещичьего хозяйства в начале XX в. сближало помещиков-земцев с руководством городских органов самоуправления.

В годы революции были проведены некоторые частные изменения в компетенции земских учреждений. По закону 1906 г. каждое Губернское земское собрание выбирало по одному члену Государственного Совета (на трехлетие). Законом «Об отмене некоторых ограничений в правах

сельских обывателей» в октябре 1906 г. был отменен порядок назначения губернатором гласных от крестьян в земстве, с восстановлением уездного избирательного съезда от сельских обществ. В 1912 г. Уездные земские собрания и Городские думы получили право выбирать мировых судей в тех губерниях, где мировые судьи были восстановлены. Кое-где на «окраинах» (например, в западных губерниях) были учреждены земства.

Министерство юстиции в годы революции провело своеобразную «чистку» судебного состава с удалением неугодных правительству судей и чинов прокуратуры. В процессе судопроизводства в эти годы культивировались неразборчивость в судебных доказательствах вплоть до сокращения следствия, отстранения свидетелей, замены свидетельских показаний различными «немыми» свидетелями, то есть данными специальных экспертов, находящихся на государственной службе. Все это помогло приспособить судебный аппарат России к ведению политических процессов, сблизить суды с жандармерией и «охранкой». Значительно усиливался тюремный аппарат России, возросло значение административной ссылки.

Законом 1912 г. был восстановлен институт мировых судей, в связи с чем судебные функции земских начальников были изъяты, а институт городских судей стал упраздняться. Мировые судьи восстанавливались с некоторыми коррективами. Так, председатель съезда мировых судей теперь назначался министром юстиции, возросла общая зависимость мировых судей от министерства и местной администрации. Новым законом была сделана попытка создать известную связь сословных крестьянских Волостных судов с институтом мировых судей – на решения Волостных судов можно было апеллировать в уездные съезды мировых судей. Проведя в интересах буржуазии восстановление мировых судей, царизм не торопился с введением этого закона на территории России; до войны мировые судьи были введены только в 13 губерниях, а к 1917 г. – в 20 губерниях (из 97 губерний и областей России).

После 1905 г. буржуазия России стала тяготиться старыми формами опеки над нею со стороны царской бюрократии. Получиновничьи комитеты торговли и мануфактур, созданные для того, чтобы направить деятельность буржуазии в ограниченное законом русло, стали хиреть. Вместо них большое значение приобрели различные «представительные органы» буржуазии, находившиеся в меньшей зависимости от царской бюрократии: биржевые комитеты, советы и бюро съездов представителей буржуазии, буржуазные общества и союзы. В 1912 г. в России насчитывалось ок. 70 бирж, св. 30 советов и бюро съездов представителей буржуазии, более 30 буржуазных обществ и союзов. В этих «представительных» органах буржуазия России имела определенные формы политической организации. Эти буржуазные органы имели своих представителей в ряде правительственных учреждений: в Государственном Совете,

министерствах – торговли и промышленности, финансов, путей сообщения, военном и Главном управлении землеустройства и земледелия. Постоянно присутствовали представители буржуазии в ряде местных органов: губернских по фабричным и горнозаводским делам присутствиях, коммерческих судах, учетно-ссудных комитетах отделений и контор Государственного банка и т.д.

В 1912 г. по закону о страховании рабочих на предприятиях учреждались больничные кассы. Закон о страховании распространялся не на всех рабочих, а только на предприятия с численностью рабочих более 100 чел., не на все губернии России, не на все профессии – из 13 млн наемных рабочих и служащих в России закон не коснулся 10 млн.чел. Там, где больничные кассы учреждались, а с рабочих в обязательном порядке удерживались взносы в эти кассы (на каждые 3 коп., удерживаемые с рабочих, предприниматель обязан был приплачивать 2 коп.). Управление делами больничных касс находилось в заведовании предпринимателей и рабочих, в составе правления касс представителей от рабочих было больше всего на одного члена. Представители от рабочих в больничные кассы выбирались на общем собрании рабочих и служащих под председательством самого предпринимателя. Пособия правлениями касс выдавались на случай болезни, увечья, родов, смерти рабочих.

Для общего управления и руководства больничными кассами в каждой губернии, на которую распространялся страховой закон, учреждалось Губернское страховое присутствие в составе председателя-губернатора, чиновников, представителей земства и городского самоуправления, буржуазии и рабочих. На 12 чиновников и фабрикантов, входящих в состав этого присутствия, приходилось только 2 рабочих. В министерстве всеми страховыми учреждениями заведовал страховой совет. Издав закон о страховании рабочих, царизм не торопился открыть больничные кассы даже там, где они официально вводились. Так, первая больничная касса в России (в Петербурге) была открыта только через девять месяцев после издания закона, в марте 1913 г. Секретный циркуляр министерства предписывал немедленно открывать больничные кассы. Большевики считали этот закон о страховании рабочих неудовлетворительным, но использовали работу в страховых органах как легальную возможность деятельности среди рабочих.

По «Правилам чрезвычайной охраны на железных дорогах» 1905 г. Министерство путей сообщения имело право учреждать на железной дороге, объявленной в состоянии чрезвычайной охраны, Особый комитет по охране железной дороги под председательством начальника (управляющего) дорогой. В состав комитета входили заведующий передвижением войск этой дороги и начальник Жандармского полицейского управления дороги. На Особый комитет возлагались задачи предотвращения забастовок, наблюдения за исполнением служащими

дороги их обязанностей. Комитет имел право издавать обязательные для рабочих и служащих железной дороги постановления, устанавливая для них взыскания (увольнение, штраф до 500 руб., арест до 3 месяцев), закрывать собрания, торговые и промышленные заведения, приостанавливать продажу печатных органов, учреждать из служащих вооруженную охрану и обращаться за «содействием войск». «Правила» разрешали учреждать комитеты, а на отдельных участках железной дороги – участковые комитеты.

Комитеты по охране железных дорог являлись следственно-судебными и административными органами, устанавливавшими на железных дорогах России военно-полицейский режим. Для направления и объединения этих комитетов в Министерстве путей сообщения был учрежден Главный комитет по охране железных дорог, в состав которого входили начальник Управления железных дорог, начальник Управления военных сообщений и начальник Штаба корпуса жандармов.

На местах столыпинскую аграрную политику проводили Губернские и Уездные землеустроительные комиссии; в некоторых губерниях они были учреждены еще в марте 1906 г., а повсеместно открыты законом 1911 г. На Землеустроительные комиссии возлагались задачи содействия выделявшимся из общины крестьянам размежеванию их земель от общинных земель, покупке этими крестьянами через посредничество отделения Крестьянского банка земель, переселенческой политике, разрешению межевых и прочих землеустроительных споров.

Таким образом, Землеустроительные комиссии являлись административно-судебными учреждениями по землеустройству. Губернская землеустроительная комиссия выполняла функции распорядительного учреждения и принимала апелляционные жалобы на решения Уездных землеустроительных комиссий, которые являлись исполнительными инстанциями. Во главе Губернской землеустроительной комиссии стоял губернатор или губернский предводитель дворянства, а в состав комиссии входили должностные лица губернии и «непременный член» от Главного управления. Уездную землеустроительную комиссию возглавлял уездный предводитель дворянства, а в состав комиссии входили чиновники уезда (в том числе один из земских начальников), «непременный член» от Главного управления и три члена от крестьян (преимущественно от зажиточных); последние выбирались на уездных съездах по выборам в земства от сельских обществ. Низовым звеном столыпинского землеустройства стал земский участковый начальник; он был ближайшим исполнителем землеустроительных законов, выдавал документы на землю, разрешал предварительные споры, принимал участие в работе землеустроительных комиссий.

Неспособность гражданского аппарата к борьбе с революцией вынуждала правительство на широкое применение форм военного подав-

ления. С самого начала Военно-окружные штабы стали центрами руководства карательных отрядов, а Военно-окружные суды судили не только военных, но и гражданских лиц.

По личному указу царя в августе 1906 г. генерал-губернаторы и главнокомандующие получили право в тех случаях, когда «учиненные лицом гражданского ведомства преступные деяния являются настолько очевидными, что нет надобности в его расследовании», учреждать Военно-полевые суды. Эти суды состояли из председателя и четырех членов – офицеров армии и флота. Дела, попавшие в военно-полевой суд, рассматривались в течение двух суток при закрытых дверях, без форм судопроизводства, а решения (сразу вступали в силу и приводились в исполнение в течение суток. Основной мерой наказания Военно-полевых судов была смертная казнь через повешение или расстрел. За 6 месяцев действия военно-полевой юстиции было предано смертной казни больше, чем с 1825 по 1905 гг.

Военно-полевые суды как форма военной расправы вызвали возмущение во всех слоях населения. Учитывая спад революции и опасаясь, что Военно-полевые суды окончательно подорвут авторитет правительственного аппарата даже в умеренно буржуазных кругах, царизм был вынужден упразднить эти суды, которые фактически существовали до апреля 1907 г. Судебная расправа осуществлялась или в обычном судебном порядке, с помощью Военно-окружных судов. Производство дел по политическим преступлениям в этих судах законом 1907 г. было резко сокращено, что обеспечивало быструю и суровую судебную расправу.

Для местного государственного аппарата России в целом характерно в большей степени обнажение карательных функции, с полным пренебрежением местными органами администрации, полиции, суда, жандармерии, «охранки», армии даже элементарными формами законности. Менее заметно проявлялась дальнейшая эволюция царизма по направлению к буржуазной монархии в местном правительственном аппарате. Но и здесь значительные изменения произошли в звеньях некоторых ведомств, например, Министерства торговли и промышленности, где особенно заметно возросла роль буржуазных элементов. Столыпинское буржуазное переустройство деревни проводилось в основном чиновничье-помещичьими землеустроительными комиссиями под председательством предводителей дворянства. Орган правительственно-дворянского надзора – земский участковый начальник превратился в ближайшего исполнителя этой буржуазной земельной политики, проводимой в интересах помещиков. Все эти процессы свидетельствовали о сдвигах в правительственном аппарате на местах.

В годы Первой революции в России правительство распространило на национальные окраины все чрезвычайные карательные мероприятия (все

стадии «исключительного положения», Военно-полевые суды, карательные отряды и т.п.). Страх перед размахом революции на Кавказе вынудил царизм вернуться к старой организационной форме управления Кавказом 1840–1860-х гг. В феврале 1905 г. на Кавказе было восстановлено наместничество. Назначаемый царем и подчиненный непосредственно ему наместник Кавказа получил широкие гражданские и военные полномочия.

Сохранялась старая система учреждений и прежнее административно-территориальное деление в Польше, Прибалтике, Средней Азии и Сибири (если не считать учреждения нескольких новых административно-территориальных единиц в Сибири: например, Камчатская и Сахалинская области) и окончательного упразднения в Сибири деления на округа (повсеместно было введено деление на уезды).

После Первой революции в России царизм сводил на нет сохранявшиеся еще с начала XIX в. остатки финляндской автономии. Закостенелость колониального административного аппарата на национальных окраинах России выражала полную неспособность царизма ввести более гибкую организацию управления окраинами.

## 2.2. Системный кризис монархии. Конец империи

Первая мировая война была войной за передел мира и носила несправедливый захватнический характер. Как и другие участники, Россия имела свои цели на Ближнем Востоке и Балканах; российская буржуазия искала рынков сбыта, стремилась нажиться на войне. Царизм и правящие классы России с помощью войны надеялись выйти из нового революционного кризиса в стране.

Россия вступила в войну в июле 1914 г. и период до июля 1915 г. характеризуется приспособлением правительственного аппарата к войне. Это нашло выражение прежде всего в создании полевого военного аппарата с соответствующими изменениями в военных учреждениях в центре (Военное и Морское министерство) и на местах (Военно-окружные управления). В первый год войны царизм пытался сосредоточить в своих руках руководство всеми военно-хозяйственными делами с незначительным допуском буржуазной общественности лишь в военно-санитарное дело (Земский и Городской союзы).

За три дня до вступления России в мировую войну было утверждено «Положение о полевом управлении в военное время», так как действующее ранее «Положение» 1890 г. с последующими дополнениями в период Русско-Японской войны уже достаточно устарело. «Положение» 1914 г. определило устройство Ставки верховного главнокомандующего и всего полевого аппарата на фронтах. Во главе всех армий России и громоздкого полевого аппарата закон ставил верховного главнокомандующего, при

котором сосредоточивался весь аппарат Ставки. Основной структурной частью в Ставке являлся Штаб во главе с начальником. Основными управлениями Штаба были: Управление генерал-квартирмейстера, Управление дежурного генерала и Управление начальника военных сообщений. Некоторые управления Ставки подчинялись непосредственно начальнику Штаба: Военно-морское, Управление авиации, Воздухоплавание и т.д.

Комплектование руководства Ставки было неудачным. Верховным главнокомандующим был назначен дядя царя – кавалерийский генерал вел. кн. Николай Николаевич, плохо разбиравшийся в современных принципах стратегии и тактики, неспособный обеспечить взаимодействие родов войск, оценить значение техники и т.д. Начальником Штаба при нем был назначен генерал Н.Н. Янушевич, занимавший до войны пост начальника Главного управления Генерального штаба. В самом начале войны было создано только два фронта: Северо-Западный и Юго-Западный. Уже осенью 1914 г. появился Кавказский фронт. В 1915–1916 гг. число фронтов возросло. На каждом фронте действовало несколько армий, подразделявшихся на корпуса, корпуса делились на дивизии, дивизии – на бригады, бригады – на полки и т.д. Фронты, армии, корпуса, дивизии имели своих командующих, управления, штабы и т.д. Аппарат армии был довольно сложным.

Война вызвала изменения в аппарате Военного министерства. С объявлением войны заработал мобилизационный штаб. На основании царского Манифеста Главный штаб разослал приказ с соответствующими указаниями согласно мобилизационному расписанию; управления воинских начальников известили запасных о мобилизации в армию; воинские присутствия произвели их медицинское освидетельствование; Военно-окружные штабы стали формировать призванных в маршевые батальоны и т.д.

Война на первом этапе не вызвала никаких изменений в высшем правительственном аппарате. Собранная на один день 26 июля Государственная Дума прошла под знаком доверия царскому правительству. Открывший чрезвычайное заседание Думы ее председатель М.В. Родзянко произнес торжественную речь о «единении русского царя с верным ему народом». Его поддержали в своих выступлениях представители всех фракций, кроме большевиков. Огласив декларацию, разоблачавшую политику правительства, осудившую войну, и противопоставив ей международную солидарность трудящихся, большевистская фракция покинула заседание Думы, не приняв участия в утверждении военного бюджета. В ноябре 1914 г. члены большевистской фракции были арестованы, осуждены в особом присутствии Петроградской судебной палаты с участием сословных заседателей и в феврале 1915 г. приговорены по 1 части ст. 102 «Уголовного уложения» на пожизненную ссылку в Туруханский край.

В самом начале войны, в июле – августе 1914 г., по инициативе буржуазии и обуржуазившихся помещиков были созданы общероссийские общественные организации – Всероссийский земский и Всероссийский городской союзы, которые первоначально получили скромные права в области военно-санитарного дела.

Всероссийский земский союз объединил земские учреждения 41 губернии. Его высшим органом являлся съезд уполномоченных земств (по 2 уполномоченных от каждой губернии – от Губернского земского собрания и Губернской земской управы). Между съездами дела союза ведались Главным комитетом из 10 членов во главе с главноуполномоченным. Первым главноуполномоченным Всероссийского земского союза стал связанный с буржуазией помещик кн. Г.Е. Львов. Роль местных органов чаще всего выполняли Губернские земские управы. Всероссийский городской союз имел аналогичное устройство и функции. Он состоял из съезда уполномоченных от органов городского самоуправления. Главного комитета из 10 чел., областных, городских и фронтовых комитетов. Главноуполномоченным этого союза был городской голова Москвы крупный капиталист М.В. Челноков, а его «товарищами» (заместителями) – А.И. Гучков и М.И. Терещенко.

В ходе войны эти союзы стали расширять свою компетенцию от заведования военно-санитарным делом до снабжения армии всем необходимым. В структуре главных комитетов этих союзов появились такие отделы, как заготовительный, продовольственный, эвакуационный, санитарный, врачебно-питательных пунктов и т.д. Руководящая роль в союзах принадлежала буржуазии и связанным с капиталистической деятельностью помещикам, заинтересованным в обогащении на военно-хозяйственных делах. Несмотря на скромные хозяйственно-административные функции союзов, создание, дальнейшее расширение их прав и функций свидетельствовали о возросшем значении буржуазии в управлении России.

Для государственного аппарата России во время войны были характерны расцвет деятельности общественных организаций и углубление общего кризиса царизма. Поражение российской армии весной – летом 1915 г. усилило германофильские настроения при царском дворе. В придворном кружке, во главе которого стояли императрица Александра Федоровна и Григорий Распутин, в это время считали, что путем заключения сепаратного мира с Германией можно выйти из хозяйственных трудностей, пресечь оппозиционные настроения буржуазии, расправиться с возмужавшим массовым движением и таким путем укрепить монархический строй в России.

Опасаясь противодействия Ставки, царица уговорила Николая II произвести замену высшего руководства армией; в августе царь сместил с поста верховного главнокомандующего вел. кн. Николая Николаевича и назначил на этот пост себя. Эта смена ослабила военное руководство

российской армией. Новый начальник Штаба Ставки М.В. Алексеев в отличие от менее компетентного в военно-оперативных вопросах царя был опытным и способным генералом, но и он не смог обеспечить улучшение верховного командования: заискивая перед царем и царицей, М.В. Алексеев не был достаточно самостоятельным в своих действиях. Таким образом, в условиях расширения масштаба военных операций (в августе были созданы еще два фронта – Северный и Западный) российская армия была фактически обезглавлена.

На втором году войны армия и тыл были глубоко взволнованы и возмущены слухами о деятельности немецкого шпионского центра, нити которого вели в Военное министерство. Материалы следствия вели к военному министру В.А. Сухомлинову; были арестованы некоторые его друзья, но царь по-прежнему оказывал ему доверие. Только поражения армии весной – летом 1915 г. и настроения общественного мнения заставили царя в июне отстранить В.А. Сухомлинова; его заменил близкий к думским кругам генерал А.А. Поливанов. Вслед за этим были сделаны другие уступки буржуазной общественности. После длительного перерыва в июле 1915 г. была созвана Государственная Дума. Чтобы создать видимость заботы о нуждах населения, Дума в августе учредила очередную комиссию для прекращения ненормального вздорожания предметов первой необходимости. В то же время создали другую комиссию – «по борьбе с немецким засильем»; вся деятельность этой комиссии свелась к разжиганию шовинизма, вдохновлению погромов, национальных и религиозных преследований.

Поражения на фронте усилили оппозиционные настроения в обеих «палатах» российского «парламента»: Государственной Думе и Государственном Совете. В середине августа в их составе сложился «Прогрессивный блок»; в его состав вошло 2/3 состава Думы (из 422 членов – 235) – фракции националистов, центра, левых октябристов, октябристов, прогрессистов и кадетов, а в Государственном Совете – центр, беспартийные и академическая группа. «Прогрессивный блок» ставил своей задачей убедить правительство «встать на новый путь»; он предлагал царю полное обновление состава министров, создание правительства «сильного доверием общества». Кроме того, программа «Прогрессивного блока» предлагала некоторые другие реформы: изменение приемов управления, некоторые мероприятия в области национальной политики (отмена ограничений в отношении евреев, автономия Польши), свободу вероисповедания, пересмотр земского положения и введение волостного земства, легализацию печати и пр.; программа включала даже «меры для поддержания социального мира»: уравнивание в правах крестьян, восстановление в правах профсоюзов и рабочей печати, прекращение преследования рабочих представителей в больничных кассах и т.д. «Дайте нам это как оружие, чтобы вести за собой массы», объяснял

смысл этой «социальной» программы блока одним из его членов (кадет Савенко) при обсуждении этой части программы.

По поручению блока П.П. Крупенский в августе передал эту программу правительству, она была опубликована в московских и петроградских газетах. Для руководства деятельностью весьма многолюдного блока (более 300 чел.) было избрано бюро в составе 25 чел., под председательством члена Государственного Совета Меллер-Закомельского; членами бюро были П.Н. Милюков, А.Н. Шингарев, И. Ефремов, В.В. Шульгин, Д. Гримм и др.

Неспособность царизма и бюрократии вести победоносную войну толкнула буржуазию на создание новой общероссийской организации – Военно-промышленных комитетов, которые помогли бы мобилизовать промышленность на нужды войны. Эта мысль была высказана на IX съезде представителей торговли и промышленности в мае 1915 г. Правительство было вынуждено закрепить создание центрального и местных Военно-промышленных комитетов законом. Этот закон предоставлял Военно-промышленным комитетам функции «содействия правительственным учреждениям в деле снабжении армии и флота всеми необходимыми предметами снаряжения и довольствия».

Такое узкое назначение Военно-промышленных комитетов явно не удовлетворяло российскую буржуазию, мечтавшую превратить Центральный Военно-промышленный комитет в своеобразное «министерство снабжения». Буржуазия пыталась сделать из Военно-промышленных комитетов органы координирования работы всей промышленности на оборону, планирование снабжения ее металлами, топливом и сырьем, попечительство о пополнении рабочей силы на предприятиях, а также распределения правительственных заказов.

В состав центрального Военно-промышленного комитета входили 10 представителей от Совета торговли и промышленности по 3 от каждого областного Военно-промышленного комитета, по 2 от Городских дум Петрограда и Москвы, 2 – от Всероссийской сельскохозяйственной палаты и 5 – от Комитета военно-технической помощи. Аппарат комитета возглавляло бюро. Первым председателем Центрального военно-промышленного комитета был угольный капиталист Н.С. Авдаков, а после его смерти А.И. Гучков; «товарищем» (заместителем) председателя был московский фабрикант А.И. Коновалов. Аппарат Центрального военно-промышленного комитета подразделялся на множество отделов (механический, металлургический, взрывчатых веществ, рабочий и пр.) и обслуживался представителями буржуазной интеллигенции (инженерами, техниками, врачами, журналистами и т.д.).

Довольно сложную организацию (президиум, бюро, отделы) имели местные (областные, губернские и городские) комитеты; к началу 1916 г. их насчитывалось до 220; все они объединяли местную буржуазию.

Особую роль среди местных комитетов играл Московский военно-промышленный комитет, объединявший деятельность 45 комитетов 13 центральных губерний России. Председателем этого комитета был крупный банкир и текстильный фабрикант, председатель Московского биржевого комитета П.П. Рябушинский, а «товарищами» (заместителями) — кн. Г.Е. Львов и московский городской голова М.В. Челноков. В состав бюро комитета входили крупные московские фабриканты — руководители Общества фабрикантов и заводчиков Гужон и Поплавский. Киевский военно-промышленный комитет возглавлял М.И. Терещенко, Харьковский — фон Дитмар и т.д.

На I съезде военно-промышленных комитетов в июле 1915 г. было принято решение о необходимости привлечь рабочих к «сотрудничеству» в Военно-промышленных комитетах. С помощью меньшевиков-оборонцев осенью 1915 г. были проведены двустепенные выборы в рабочие группы при Военно-промышленных комитетах. Во многих районах страны рабочие выступили против такого «сотрудничества» с буржуазией. В рабочую группу (10 чел.) при Центральном военно-промышленном комитете были избраны все видные сторонники сотрудничества с буржуазией — меньшевики К. Гвоздев, Брейдо, провокатор Абросимов и др. Кроме Центрального военно-промышленного комитета, рабочие группы были созданы лишь в 8 областных и 26 губернских комитетах. Вдохновляемые оборонцами-меньшевиками, рабочие группы стремились установить «классовый мир» между рабочими и капиталистами путем разбора их конфликтов в особых примирительных комитетах; создаваемые ими биржи труда облегчали капиталистам набор рабочей силы; рабочие группы вели оборонческую пропаганду в форме просветительской деятельности через лекции, доклады, собрания, газеты, кампании по сбору подарков на фронт и т.п.

В ходе войны функции Всероссийского земского и Всероссийского городского союзов значительно расширились; они стали заведовать военно-санитарным делом, снабжением и снаряжением армии, размещением беженцев и т.п. Поскольку функции этих союзов фактически совпадали, то в июле 1915 г. в центре и на местах были учреждены объединенные органы, координирующие работу этих союзов, — Главный комитет по снабжению армии, или Земгор, а также его местные, губернские, уездные и городские комитеты при Земских и Городских управах и уполномоченные на фронтах. В состав Земгора вошли главноуполномоченные обеих союзов и по 4 члена от Главного комитета каждого союза. При Земгоре состояли кожевенный комитет, химический отдел, автомобильный подотдел и другие учреждения. Земгор имел собственные предприятия, мастерские и магазины. Законом 1915 г. правительству пришлось санкционировать существование этой общественной организации.

Расширение деятельности Всероссийских земского и городского союзов, учреждение Земгора и Военно-промышленных комитетов создало угрозу, что общее руководство всей военной экономикой может оказаться вне влияния правительства, а сам царизм в этих вопросах попал в зависимость от буржуазии и буржуазных организаций. Поэтому в противовес этим буржуазным всероссийским организациям правительство законом в августе 1915 г. создало ряд особых совещаний высших правительственных учреждений под председательством отдельных министров и подотчетных только царю – для обсуждения и объединения мероприятий по обороне, по топливу, по продовольствию и по перевозкам. В состав этих Особых совещаний, кроме чиновников, были включены представители крупной буржуазии. Учреждением этих особых совещаний царизм стремился усилить регулирующее влияние на вопросы военной экономики, сохранить зависимость российской буржуазии от правительственных заказов. Попавшие в эти особые совещания представители крупной буржуазии составляли в них меньшинство, их влияние на основное направление деятельности этих учреждений было ограничено вмешательством чиновников.

Большое значение приобрело Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по обороне. В его состав вошли председатели Государственного Совета (И.Я. Голубев) и Государственной Думы (М.В. Родзянко), по 9 членов от Думы (в их числе – П.М. Милюков, А.И. Шингарев, П.Н. Крупенский, Н.Е. Марков 2-й и др.) и Государственного Совета (бывший министр торговли и промышленности С.И. Тимашев, бывший «товарищ» (заместитель) министра внутренних дел В.И. Гурко, генерал царской свиты В.Н. Шебеко, председатель Особого комитета по «борьбе с немецким засилием» А.С. Стишинский и др.), а также представители ряда министерств и ведомств (в их числе начальник Главного артиллерийского управления генерал А.А. Маниковский).

На Особое совещание по обороне возлагались: 1) высший надзор за деятельностью всех правительственных и частных предприятий, изготовлявших предметы боевого и материального снабжения армии и флота; 2) содействие созданию новых предприятий, расширение и переустройство старых; 3) распределение правительственных военных заказов и надзор за их исполнением. В выполнении этих задач Особое совещание получило широкие полномочия, вплоть до секвестра и реквизиции имущества. В его ведение попал секвестрованный на время войны Путиловский завод. Аппарат Особого совещания имел ряд комитетов и комиссий, соответствующих основным функциям этого совещания; особое место среди них имел Комитет по делам металлургической промышленности. Делопроизводство Особого совещания велось канцелярией Военного министерства.

На местах стали создаваться местные органы Особого совещания по обороне – заводские совещания, по одному на несколько губерний. Председателем каждого заводского совещания был особый уполномоченный, назначенный Особым совещанием, а членами – представители ряда министерств (военного, морского, торговли и промышленности, путей сообщения) и нескольких представителей от местного Военно-промышленного комитета; иногда (например, в Петрограде) в состав заводского совещания входили представители Городского и Земского союзов. С правом совещательного голоса на заводские совещания приглашались представители местной буржуазии. Имели своих уполномоченных комитеты на местах и другие Особые совещания; «округа» этих органов Особых совещаний не совпадали.

Царь и верхи бюрократии отрицательно отнеслись к «Прогрессивному блоку». И.Л. Горемыкин добился у царя указа о перерыве деятельности Думы и вечером 2 сентября вручил его М.В. Родзянко. Члены Думы на заседании 3 сентября стоя выслушали царский указ, крикнули верноподданнейшее «ура» и разошлись. Рост стачечного движения, принимавшего остро политический характер, парализовал деятельность буржуазной оппозиции. «Возникшее среди рабочих движение... – доносил царю министр внутренних дел кн. Н.Б. Щербатов, – оказало отрезвляющее действие на общество».

К концу первого года войны стали ощущаться трудности в снабжении продовольствием как действующей армии, так и населения городов. В августе главноуправляющий землеустройства и земледелия возглавил Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по продовольствию. Все это вызвало преобразование Главного управления землеустройства и земледелия, землеустроительная деятельность которого фактически прекратилась; в сентябре 1915 г. оно было преобразовано в Министерство земледелия. Первое место в деятельности этого министерства заняло снабжение армии продовольствием. В аппарате министерства были учреждены канцелярия главноуполномоченного по закупке хлеба и заготовки продовольствия и фуража для действующей армии. Некоторое значение в деятельности министерства имело попечительство об улучшении состояния сельского хозяйства, находящегося во время войны в состоянии упадка.

Период с января 1916 г. по февраль 1917 г. характеризуется стремлением царской монархии провести централизацию аппарата государства, установить в стране военно-политическую диктатуру, ограничить до пределов деятельность буржуазных общественных учреждений, заключить сепаратный мир с Германией и Австро-Венгрией и предотвратить всем этим революционные потрясения. Глубокий хозяйственный кризис и рост массового недовольства в стране парализовали деятельность государственного аппарата, сделали многие

мероприятия его неустойчивыми и безрезультатными. Весь государственный строй России в последний год существования монархии переживал глубокий и непоправимый кризис. Прогнивший режим был окончательно скомпрометирован возросшим во время войны влиянием на государственные дела любимца царской семьи Григория Распутина. В своей переписке царь и царица называли его почтительно «наш Друг», «Он» и «Григорий», а он их именовал фамильярно «папа» и «мама».

«Советы» Г. Распутина царю по всем вопросам внутренней и внешней политики государства воспринимались как беспрекословные указания. «Только верь больше и крепче в нашего Друга»... «Он живет для тебя и России. У него твердая воля и своя голова. Он правильно ведет нас», – наставляла Николая II царица. Даже пьяные разгулы Г. Распутина не могли поколебать доверия к нему царской четы. «Товарищ» (заместитель) министра внутренних дел и командир Корпуса жандармов В.Ф. Джунковский, представивший царю в августе 1915 г. доклад о скандальных кутежах и похождениях Г. Распутина, был снят со своего поста; его место занял ставленник Г. Распутина – С.П. Белецкий.

Вокруг Г. Распутина и императрицы Александры Федоровны сложился влиятельный кружок, в который входили придворные — фрейлина двора А.А. Вырубова, дворцовый комендант генерал В.Н. Воейков, авантюристы – кн. Адронников, доктор «тибетской медицины» П.А. Бадмаев, биржевые дельцы М. Рубинштейн и И. Манус, бывший агент Департамента полиции Манасевич-Мануйлов («русский Рокамболь») и др. Вся эта придворная камарилья назначала и смещала министров, губернаторов и командующих фронтами, оказывала влияние на ход военных операций, на все течение политики государства. Особенно большую силу имели безграмотные записки, письма и телеграммы Г. Распутина.

Окружение императрицы было настроено германофильски. В течение всей войны сама Александра Федоровна, бывшая немецкая принцесса, поддерживала переписку со своими немецкими родственниками, которые неоднократно в 1915–1916 гг. различными путями изучали возможность выхода России из войны. Многие члены распутинского кружка подозревались в связях с немецкой разведкой.

С начала 1916 г. влияние Г. Распутина в России достигало своей вершины. Престарелый 87-летний председатель Совета Министров И.Л. Горемыкин не соответствовал интересам распутинской группировки по установлению нового реакционного курса в стране. Назначенный в январе на пост председателя Совета Министров Б.В. Штюрмер явился послушным исполнителем воли Г. Распутина и царицы. Начальником его канцелярии оказался авантюрист Манасевич-Мануйлов. По выражению самого Г. Распутина, этот «старикашка должен ходить на веревочке, а если это не так будет, то ему шея будет сломана». Сразу же после назначения Б.В. Штюрмер приступил к подготовке реакционных меро-

приятий, одновременно он пытался усыпить бдительность буржуазной общественности.

В феврале была созвана четвертая сессия Государственной Думы, которая продолжалась до июня (с перерывом с апреля по май). Чтобы ослабить оппозиционные настроения «Прогрессивного блока», царь, по совету Г. Распутина, решил внешне продемонстрировать «единение» с Думой. Впервые за всю историю существования Государственной Думы всех созывов Николай II явился на заседание Думы и произнес краткую и бесцветную речь. Этот жест вызвал восторг у думских оппозиционеров. В ответной речи председатель Думы М.В. Родзянко заявил, что «свершилось великое историческое событие – государь посетил Думу». Маневр вполне удался, и речи думских ораторов – сессию носили более сдержанный характер. В эту сессию Дума обсуждала бюджет и второстепенные законопроекты (о реорганизации управления волости, о «народной трезвости» и т.п.).

Одновременно новый председатель Совета Министров подготовил ряд мероприятий «нового» реакционного курса Ставленник Г. Распутина министр внутренних дел А.Н. Хвостов, подготовивший покушение на своего покровителя, был отстранен в марте; Б.В. Штюрмер получил пост министра внутренних дел. Близкий к думским кругам военный министр А.А. Поливанов был заменен ставленником Г. Распутина генералом Д.С. Шуваевым.

Распутин Г. и царица посоветовали дать покорному Б.В. Штюрмеру диктаторские полномочия, и в июне царем было дано «высочайшее указание» о необходимости «в целях дальнейшего успешного ведения войны и достижения окончательной победы» согласовывать деятельность всех ведомств, в том числе Особых совещаний, «под руководством единой власти» председателя Совета Министров; последний получил полное право требовать от министров, председателей Особых совещаний и других чиновников информации и докладов о состоянии всех ведомств; ему принадлежало право окончательного решения дел, он был единственным докладчиком царю по всем спорным вопросам. При председателе Совета Министров, наделенном такими диктаторскими полномочиями, был создан надведомственный орган – Особое совещание министров для объединения всех мероприятий по снабжению армии, флота и организации тыла; в состав этого органа вошли все министры – председатели Особых совещаний (по обороне, перевозкам и т.п.), ряд начальников Главных управлений военного, морского и других министерств.

Особое совещание министров приняло ряд мер, направленных против общественных организаций: были запрещены некоторые съезды, закрыты собрания, стеснена деятельность Военно-промышленных комитетов путем фактического прекращения передачи им правительственных заказов и установления правительственного контроля за деятельностью этих комитетов. Стесняя и ограничивая деятельность буржуазных обще-

ственных организаций и учреждений, царизм расширял деятельность Особых совещаний, попавших под контроль председателя Совета Министров и Особого совещания министров. Компетенция Особого совещания по обороне была особенно заметно расширена в феврале 1916 г. Широкое значение в деятельности Особого совещания по обороне приобрели вопросы распределения между казенными и частными предприятиями правительственных военных заказов. Особое совещание и его местные органы сосредоточили до 97% всех правительственных заказов, сведя на нет соответствующие функции Военно-промышленных комитетов, вынужденных получать большую часть правительственных заказов из рук того же Совещания по обороне.

Война ускорила оформление в России государственно-монополистического капитализма, выражавшегося в сближении и объединении отдельных звеньев государственного аппарата с капиталистическими монополиями. Однако существенной особенностью этого государственно-монополистического капитализма в России было то, что, за немногим исключением, это не привело к подчинению государственного аппарата капиталистическим монополиям. Даже накануне своего падения монархия и бюрократия, охраняя и защищая интересы помещиков и капиталистов, не допускали мысли о какой-либо самостоятельности буржуазии и ее органов. В лучшем случае допускалась лишь старая форма «соучастия» представителей буржуазии в правительственных учреждениях при явном преобладании царских чиновников.

Планам придворной камарильи, ведущей тайные переговоры с агентами Германии и Австро-Венгрии о заключении сепаратного мира, мешал министр иностранных дел С.Д. Сазонов, сторонник союзников и продолжения войны. Опасаясь противодействия союзных правительств Англии, Франции и буржуазной оппозиции, правительство долго не решалось сменить его. По ходатайству царицы, Г. Распутина и Б.В. Штюмерера Николай II в июне, наконец отправил в отставку С.Д. Сазонова официально «по состоянию здоровья», «пошатнувшегося под влиянием непосильного труда». Пост министра иностранных дел достался Б.В. Штюмеру.

Распутинская клика подыскивала подходящую кандидатуру на пост министра внутренних дел, более энергичного и молодого, чем Б.В. Штюмер. Таким кандидатом оказался «товарищ» (заместитель), председателя Государственной Думы, помещик, фабрикант и банкир А.Д. Протопопов, который летом по главе российской «парламентской» делегации (членом Государственной Думы и Государственного Совета) совершил поездку в Англию, а на обратном пути в Стокгольме имел тайное свидание с советником германского посольства Варбургом. Пользуясь покровительством друзей Г. Распутина – «тибетского доктора» Бадмаева и генерала П.Г. Курлова, А.Д. Протопопов был рекомендован царю, который в сентябре 1916 г. назначил его исполняющим должность

министра внутренних дел. Окончательно А.Д. Протопопов был утвержден министром в декабре 1916 г. Он вошел в распутинский кружок и стал получать указания от Г. Распутина и царицы непосредственно, оттеснив Б.В. Штюрмера от руководства в правительстве. А.Д. Протопопов пользовался большим доверием Г. Распутина. «Что скажет Калинин, то пусть и будет, а вы его еще раз кашей покормите», – иносказательно поучал царя и царицу Г. Распутин.

Административно-полицейский гнет в стране особенно возрос к осени 1916 г. Новый министр внутренних дел Д. М. Протопопов давал указания об увеличении репрессий за забастовки и аграрные волнения, настаивал на «обуздании» печати. «Товарищ» (заместитель) министра внутренних дел, друг и помощник А.Д. Протопопова, Н.Г. Курлов распорядился на случай народных волнений в городах вооружить полицию пулеметами. Одновременно Министерство внутренних дел способствовало освобождению осужденных ранее за темные финансовые комбинации и подозрение в шпионаже банкиров Рубинштейна, Гепнера и др. В числе других был фактически реабилитирован В.А. Сухомлинов.

В ноябре начались заседания Государственной Думы. На первом заседании член бюро «Прогрессивного блока» П.Н. Милюков выступил с резкой речью, направленной против «темных сил». В осторожной форме он говорил о предательстве при дворе, намекая на саму царицу и ее окружение. Сообщая каждый факт неумелой и продажной политики правительства, П.Н. Милюков обращался с вопросом к притихшему переполненному залу Думы с вопросом: «Что это — глупость или измена?». Речь П.Н. Милюкова задала тон прениям. Выступивший от имени всего «Прогрессивного блока» Шидловский заявил, что правительство «в настоящем составе» не способно справиться с революцией и «должно уступить место лицам, объединенным одинаковым пониманием задач и переживаемого момента и готовым в своей деятельности опираться на большинство Государственной Думы и провести в жизнь его программу».

К ноябрю 1916 г. репутация Б.В. Штюрмера в глазах придворной камарильи расценивалась очень невысоко; считалось, что он не оправдал возлагаемых на него надежд. Б.В. Штюрмер получил отставку с поста председателя Совета Министров. Не посоветовавшись с Г. Распутиным и царицей, Николай II назначил на этот пост А.Ф. Трепова, представителя «полицейской» династии Треповых, брата «диктатора» 1905 г. Д.Ф. Трепова; за А.Ф. Треповым был сохранен пост министра путей сообщения, полученный им в октябре 1915 г. Это назначение вызвало раздражение Г. Распутина, и А.Д. Протопопова; между последним и А.Ф. Треповым возникла открытая борьба за влияние в Совете Министров. Борьба различных влияний, ведомственные пререкания и ссоры в составе самого правительства снижали роль Совета Министров, призванного координировать и направлять деятельность всех министерств и ведомств России.

Характерным признаком разложения правительственного аппарата во время войны явилась так называемая «министерская чехарда», то есть частые смены министров. С начала войны и до Февральской революции в России сменилось четыре председателя Совета Министров, шесть министров внутренних дел, три министра юстиции, три государственных контролера, два министра торговли и промышленности, четыре министра земледелия, три министра путей сообщения, четыре обер-прокурора Синода, четыре военных министра и три министра иностранных дел. Из всего состава правительства сохранили свои посты в течение всей войны министр финансов П.Л. Барк и морской министр И.К. Григорович.

В условиях глубокого хозяйственного и политического кризиса, переживаемого Россией в 1916 г., в среде правящих верхов созрели два заговора.

Вдохновителями первого заговора явились императрица Александра Федоровна и Г. Распутин. Опираясь на придворные и черносотенные круги России, они добивались заключения сепаратного мира с Германией и Австро-Венгрией для того, чтобы расправиться с революционным движением, подавить оппозиционное движение буржуазии и упрочить позиции царизма. Для этого предлагалось введение в стране военного, а в столицах и крупных городах осадного положения, назначение министров и губернаторов из особо преданных лиц, милитаризация заводов, закрытие органов левой печати, назначение правительственных чиновников в Земский, Городской союзы и Военно-промышленные комитеты.

В проведении этой программы большое место отводилось министру внутренних дел А.Д. Протопопову, который заявлял: «Я спасу Россию. Я чувствую, что я призван вытащить Россию из беды, спасти». Заговорщики толкали царя на быструю реализацию этой программы. «Я глубоко убеждена, что близятся великие и прекрасные дни твоего царствования и существования России, – писала Александра Федоровна царю за 2,5 мес. до падения монархии. – Только сохрани бодрость духа... Покажи всем, что ты властелин, и твоя воля будет исполнена». «Будь Петром Первым, Иваном Грозным, Павлом, сокруши их всех», – призывала она несколько дней спустя. Заговорщики были недовольны нерешительностью царя. Г. Распутин не раз говорил, что царь «негож» и что «папаша ничего не понимает... что право, что лево». В целях реализации реакционной программы в декабре правительство прекратило заседания Государственной Думы, запретило земский и городской съезды, а когда они собрались явочным порядком, произвело аресты некоторых деятелей; арестованы были члены рабочих групп Военно-промышленных комитетов.

Другой заговор созрел в среде буржуазии и думского оппозиционного «Прогрессивного блока». Буржуазия России не желала мириться с планами придворной камарильи, клонящимися не только к заключению сепар-

ратного мира, но и к возвращению к формам правления XIX в. Заговорщики из думского «Прогрессивного блока» поддерживали некоторые видные и популярные генералы (командующие фронтами – Н.В. Рузский, А.А. Брусилов, командир конного корпуса Крымов), а также французский посол М. Палеолог и английский посол Д. Бьюкенен. Опасаясь, что открытый государственный переворот может вызвать революцию, заговорщики остановились на варианте «дворцового переворота», в результате которого Николай II должен быть арестован, вынужден отречься от престола в пользу своего брата Михаила, близкого к буржуазным кругам, готового к выполнению программы «Прогрессивного блока» и продолжению войны до победного конца.

Заговорщики из буржуазно-дворянских оппозиционеров решили обезглавить придворную камарилью. Группка заговорщиков (кн. Ф.Ф. Юсупов, правый депутат Думы В.М. Пуришкевич, вел. кн. Дмитрий Павлович) заманили Г. Распутина в дом кн. Ф.Ф. Юсупова и убили его. Убийство Г. Распутина укрепило позиции А.Д. Протопопова, оставшегося теперь единственным советником царицы. Настаивавший ранее на его удаление председатель Совета Министров А.Ф. Трепов был отправлен в отставку. Пост председателя Совета Министров получил кн. Н.Д. Голицын, занимавший ранее посты члена Главного управления Красного креста и председателя Комитета по оказанию помощи русским военнопленным. Впоследствии он сам признавался, что у него не было никакой политической программы: «Я был совершенно не подготовлен к политической деятельности ... Я по убеждениям был всегда монархист, был верноподданным, но никогда не выступал в Государственном Совете с речами... ». Таков был последний председатель Совета Министров царской России.

В начале 1917 г. положение в стране усложнилось. Особенно тяжело обстояло дело с продовольственным снабжением городов, население которых фактически голодало.

Растерянный кн. Н.Д. Голицын настоял перед царем о скорейшем созыве Государственной Думы в феврале. «Прогрессивный блок», с одной стороны, придворная группировка во главе с царицей и А.Д. Протоповым, с другой, готовились к реализации своих планов. Осуществлению их помешало выступление революционных масс, которое привело в феврале 1917 г. к буржуазно-демократической революции и падению монархии в России.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В истории административных преобразований первой половины XIX в. выделяются три стадии, рубежами которых стали победа в Отечественной войне 1812 г. и смена братьев-монархов в декабре 1825 г., выступление декабристов, их казни и репрессии. Первая стадия характеризуется административными преобразованиями. Послевоенный политический курс Александра I означал не только отказ от них, но и контрреформирование отдельных сфер управления, что вообще присуще самодержавному реформаторству и определило реакционное содержание политики государственного управления во второй стадии. В 1825 г. она вылилась в усиление подчинения лично императору всех органов высшего и центрального уровня, придания всей системе управления необычных черт и методов. Идея Конституции для России была объявлена Николаем I преступной, активные и последовательные ее сторонники приняли смерть на эшафоте, были обречены на каторгу в сибирских рудниках. Николай I был напуган европейскими революциями, обещал не пустить их на порог России, свирепо громил антисамодержавные выступления, запретил обсуждать в обществе политические вопросы, высказывать «самочинные» предложения государственных преобразованиях, критиковать существовавший образ правления. Он установил «чугунным» уставом в 1826 г. жесточайший цензурный режим, нанес страшный удар по идеям не только конституционализма, парламентаризма, всеобщего представительства, но и всякого рационального изменения образа правления и управления, презирал управленческие самодеятельные инициативы русского народа. Им насаждались образцы управления прусского короля Фридриха Вильгельма, дочь которого Шарлотта (в православном крещении Александра Федоровна) была его женой и матерью императора Александра II. Он укрепил немецко-голландское самовластие на романовском престоле.

Была оформлена идеология управления в виде карамзинско-уваровской триады «самодержавие, православие, народность», что определило содержание государственной доктрины почти на столетие. Была утрачена благоприятная возможность преобразования государственного управления на основе Конституции, представительства, создания правового государства и гражданского общества. Государственное управление базировалось по-прежнему на средневековых устоях.

В отличие от демократической эволюции управления на Западе в России усилились самодержавная природа государственного управления, его централизация, бюрократизация, регламентация, военизация, полицеизация и жандармеризация. Обычные функции государственного управления передавались органам полиции, политического сыска, роль которых возрастала. Это придало новые черты абсолютистскому управлению, обусловило вступление его в новую фазу – формирования полицейского государства. Посетивший в 1839 г. Россию известный путешественник, литератор маркиз де Кюстин многое увидел, неоднократно беседовал с Николаем I и потом отметил в книге «Николаевская

Россия» наличие господ и рабов, господство бюрократии, отсутствие правосудия, назвал Николая I «тюремщиком одной трети земного шара», где «цивилизация» прикрывается варварством.

Поражение в Крымской войне со всей беспощадностью показало гнилость николаевского государственного устройства и управления, которое стесняло Россию, ограничивало ее потенциальные возможности и развитие. По признанию известного русского историка С.М. Соловьева, пришлось расплачиваться русскому народу за 30-летнюю ложь, 30-летнее подавление всего живого, духовного, народных сил. Николай I 30 лет пытался доказать целесообразность для народов России жесткого самодержавного управления и привел страну к катастрофе в войне с государствами, имевшими другие системы управления. Был нанесен страшный удар по стремлению монархов сохранить Россию как заповедный остров средневековых политических, социальных институтов, феодальной, крепостнической системы государственного управления. Увеличилась пропасть между властью и обществом, бюрократически-сословной системой управления и лишенным политических и гражданских прав, угнетенным народом, многомиллионным крестьянством, пребывающим в крепостном рабстве. Противоречия ослабляли считавшиеся традиционно фундаментальными основы абсолютистского государственного управления. Россия была поставлена перед выбором: революция снизу или реформы сверху.

Реформы 1860–1870-х гг. Александра II несколько обновили организацию государственного управления, дополнили его органами земского и городского общественного управления, где переплелись многосословные и сословные формы: а) крестьянское сельско-волостное, б) городское, в) дворянское корпоративное управление, но они не изменили качественно систему абсолютистского управления, не затронули его природу.

Законы 1880–1890-х гг. Александра III свернули «оттепель» 1860–1870-х гг. в управлении, обнаружили отсутствие гарантий необратимости реформ, подавили наметившуюся реформаторскую тенденцию, укрепили консервативную стабилизацию, увеличили запас ненависти к самодержавию, обнажили глубину кризиса власти и управления.

Унаследовавший в 1894 г. российскую корону Николай II, оказавшийся последним царствующим представителем династии Романовых, не оправдал надежд на поворот в сторону реформ, проявил такой же консерватизм, как его отец, был уверен в незыблемости и вечности самодержавного управления. Он назвал себя «хозяином земли Русской» во время переписи населения 1897 г. опирался на вооруженную силу, чиновничество, объявил «бессмысленными мечтаниями» конституционные надежды, стремился укрепить самодержавно-полицейскую систему управления, довел ее до критической точки, чем способствовал росту и оформлению оппозиционных партий с программами демократического парламентского управления, возникновению народной революции в начале XX в. В конце XIX – начале XX в. Россия стала на путь модернизации и

одновременно преодолевала традиционализм. Однако она не превратилась в страну либерального типа, а «застряла» между основными цивилизациями – традиционной и либеральной. Именно в этом промежуточном состоянии общества, достигшего цивилизационной значимости, состоит специфика ситуации, сложившейся в России, сердцевину которой составил раскол.

Монархическая власть стремилась создать антикризисное управление: она сформировала в 1915 г. Особые совещания по обороне и др.; в Думе был образован «Прогрессивный блок», разработавший программу смягчения политического кризиса; в 1916 г. была введена продразверстка и др. Однако это были малоэффективные меры, антикризисного управления создать не удалось. Недовольство населения неправильным распределением земли, революционность рабочего класса, мировая война, а также несостоятельность попыток царизма приспособиться к развивающимся капиталистическим отношениям – все это важные причины кризиса государственного управления и гибели административно-управленческой дворянской элиты.

Россия в это кризисное время не стала по настоящему парламентским государством. Царь упрекал Думу в медлительном рассмотрении «росписи государственной» и, наконец, в том, что Дума «должна быть русской по духу» и что «право запросов правительству значительная часть Думы превратила в способ борьбы с правительством и возбуждения недоверия к нему в широких слоях населения» и др. Однако если посмотреть на причины пристальнее, то окажется, что сама монархия повинна, так как могла мирно превратиться в парламентскую монархию. Парламент действовал в условиях глубокого имперского кризиса, двух революций и Первой мировой войны, он показал как общенациональное учреждение верховного правления свою слабость. Приспособление к буржуазному развитию начала XX в. требовало от власти решения аграрного вопроса и создания прочного союза помещичьего дворянства и буржуазии. Однако в связи с обострившейся внутри- и внешнеполитической ситуацией царизм уже не располагал свободой маневра.

Природа государственного строя Российской империи в 1906–1917 гг. изменилась. Неподконтрольная императору Государственная Дума ограничивала (и юридически, и фактически) его власть в законодательных и финансовых вопросах и оказывала некоторое влияние на осуществление исполнительной власти (особенно во время мировой войны). Поэтому после 1906 г. Российская империя представляла собой конституционную монархию, в которой законодательная власть принадлежала императору и двухпалатному парламенту, высшая исполнительная – императору и ответственным перед ним министрам, высшая судебная и контрольная – Правительствующему Сенату. Пиковая точка глубокого и затяжного имперского кризиса, начавшегося в России на пороге XX в., не прошла. Отчетливо проявлялся главный признак этого кризиса – потеря ее авторитета. Свою ненависть к царской власти население перенесло на власть Временного Правительства.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### 1. Политическая элита Российской империи: Закат

1. Аникин, А.В. Путь исканий: Социально-экономические идеи в России до марксизма [Текст] / А.В. Аникин. – М., 1990.
2. Валуев, П.А. Дневник 1877-1884 [Текст] / П.А. Валуев. – СПб., 1919.
3. Гернет, М.Н. История царской тюрьмы [Текст] / М.Н. Гернет. – М., 1941-1952. – Т. 1-3.
4. Гордин, Я.А. Мятеж реформаторов [Текст] / Я.А. Гордин. – М., 1985.
5. Гордин, Я.А. События и люди 14 декабря [Текст] / Я.А. Гордин. – М., 1987.
6. Градовский, А.Д. Начало русского государственного права [Текст] / А.Д. Градовский. – СПб., 1876. – Т. 1-3.
7. Давыдов, Н.Б. Судебная реформа [Текст] / Н.Б. Давыдов, Н.М. Полянский. – М., 1915. – Т. 1-2.
8. Джанишев, Г.А. Эпоха цензурных реформ [Текст] / Г.А. Джанишев. – СПб., 1907.
9. Дружинин, Н.М. Государственные крестьяне и реформа Н.Д. Киселева [Текст] / Н.М. Дружинин. – М., 1946. – Т. 1; М., 1959. – Т.2.
10. Зайончковский, П.А. Отмена крепостного права в России [Текст] / П.А. Зайончковский. – М., 1954.
11. Зайончковский, П.А. Проведение в жизнь крестьянской реформы 1861 г. [Текст] / П.А. Зайончковский. – М., 1958.
12. Ингерфлом, К.С. Несостоявшийся гражданин: Русские корни ленинизма [Текст] / К.С. Ингерфлом. – М., 1993.
13. История правительствующего Сената за 200 лет [Текст]. – СПб., 1911. – Т. 3-5.
14. Кони, А.Ф. Воспоминания о деле Веры Засулич [Текст] / А.Ф. Кони // Избранные произведения. – М., 1956.
15. Коняев, А. Финансовый контроль в дореволюционной России [Текст] / А. Коняев. – М., 1959.
16. Коркунов, Н.М. Русское государственное право [Текст] / Н.М. Коркунов. – СПб., 1893. – Т. 1-2.
17. Кочаков, Б.М. Государственный совет и его архивы [Текст] / Б.М. Кочаков // Ученые записки Ленинградского государственного университета. Серия исторических наук. – 1941. – Вып. 9.
18. Крестьянская реформа 1861 г. [Текст]: Сборник законодательных актов. М., 1954.
19. Крестьянское движение 1827-1869 гг. [Текст]. – М., 1931-1933.
20. Кропоткин, П.А. Записки революционера [Текст] / П.А. Кропоткин. – М., 1988.

21. Левандовский, А.А. Время Грановского [Текст] / А.А. Левандовский. – М., 1990.
22. Лемке, М. Николаевские жандармы и литература 1826-1855 гг. [Текст] / М. Лемке. – СПб., 1909.
23. Лемке, М. Очерки по истории русской цензуры и журналистики [Текст] / М. Лемке. – СПб., 1904.
24. Литвак, Б.Г. Переворот 1861 года в России: Почему не реализовалась реформаторская альтернатива? [Текст] / Б.Г. Литвак. – М., 1991.
25. Ляшенко, Л.М. Революционные народники [Текст] / Л.М. Ляшенко. – М., 1989.
26. Ляшенко, Л.М. Царь-освободитель: Жизнь и деяния Александра II [Текст] / Л.М. Ляшенко. – М., 1994.
27. Милютин, Д.А. Дневник [Текст] / Д.А. Милютин. – М., 1947-1950. – Т. 1-4.
28. Министерство внутренних дел 1802-1902 [Текст]. – СПб., 1902. – Т.1.
29. Министерство финансов 1802-1902 [Текст]. – СПб., 1902. – Т. 1-2.
30. Министерство юстиции за сто лет [Текст]. – СПб., 1902.
31. Мироненко, С.В. Самодержавие и реформы: Политическая борьба в России в начале XIX в. [Текст] / С.В. Мироненко. – М., 1989.
32. Нечкина, М.В. Декабристы [Текст] / М.В. Нечкина. – М., 1990.
33. Нифонтов, А.С. Россия в 1848 г. [Текст] / А.С. Нифонтов. – М., 1949.
34. Печерин, Я.И. Исторический обзор правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России [Текст] / Я.И. Печерин. – СПб., 1904.
35. План государственного преобразования М.М. Сперанского. (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.) [Текст]. – М., 1931-1933.
36. Победоносцев, К.П. Великая ложь нашего времени [Текст] / К.П. Победоносцев. – М., 1993.
37. Погребинский, А.П. Очерки по истории финансов дореволюционной России XIX-XX вв. [Текст] / А.П. Погребинский. – М., 1954.
38. Предтеченский, А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. [Текст] / А.В. Предтеченский. – М., 1957.
39. Пресняков, А.Е. Российские самодержцы [Текст] / А.Е. Пресняков. – М., 1990.
40. Рабочее движение 1827-1869 [Текст]. – М., 1931-1933.
41. Революционеры и либералы в России [Текст]. – М., 1990.
42. Российские самодержцы. 1801–1917 [Текст]. – М., 1993.
43. Русская идея [Текст]. – М., 1992.
44. Русское общество 30-х годов XIX в.: Мемуары современников [Текст]. – М., 1989.

45. Свод законов Российской империи [Текст]. – СПб., 1892. – Т. 1-2.
46. Секиринский, С. Родословная российской свободы [Текст] / С. Секиринский, Т. Филиппова. – М., 1993.
47. Середонин, С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров [Текст] / С.М. Середонин. – СПб., 1902. – Т. 1-4.
48. Сланский, Е.Н. Государственный банк [Текст] / Е.Н. Сланский. – СПб., 1907.
49. Слухоцкий, Л. Очерки деятельности Министерства юстиции по борьбе с политическими преступлениями [Текст] / Л. Слухоцкий // Историко-революционный сборник. – М. – Л., 1926. – Т. 3.
50. Томсинов, В.А. Временщик (А.А. Аракчеев) [Текст] / В.А. Томсинов. – М., 1996.
51. Томсинов, В.А. Светило российской бюрократии: Исторический портрет М.М.Сперанского [Текст] / В.А. Томсинов. – М., 1991.
52. Троицкий, Н.Я. Безумство храбрых: Русские революционеры и карательная политика царизма. 1866–1882 гг. [Текст] / Н.Я. Троицкий. – М., 1978.
53. Тютчева, А.Ф. При дворе двух императоров: Воспоминания и фрагменты дневников фрейлины двора [Текст] / А.Ф. Тютчева. – М., 1990.
54. Утопический социализм в России [Текст]. – М., 1985.
55. Федоров, В.А. Декабристы и их время [Текст] / В.А. Федоров. – М., 1992.
56. Чибиряев, С.А. Великий русский реформатор: Жизнь, деятельность, политические взгляды М.М.Сперанского [Текст] / С.А. Чибиряев. М., 1989.
57. Шелымагин, И.И. Фабрично-заводское законодательство в России второй половины XIX в. [Текст] / И.И. Шелымагин. – М., 1947.
58. Эйдельман, Н.Я. Революция сверху в России [Текст] / Н.Я. Эйдельман. – М., 1989.

## **2. Политическая элита Российской империи: Крах**

1. Аврех, А.Я. Царизм накануне свержения [Текст] / А.Я. Аврех. – М., 1989.
2. Аврех, А.Я. Третьеиюньская монархия и образование третьедумского помещичье-буржуазного блока [Текст] / А.Я. Аврех // Вестник Московского университета. – М., 1956.
3. Бадаев, А.Е. Большевики в Государственной думе [Текст] / А.Е. Бадаев. – М., 1954.
4. Борисов, С.П. Борьба большевиков против военно-промышленных комитетов [Текст] / С.П. Борисов. – М., 1948.
5. Вехи: Интеллигенция в России. 1909–1910 гг. [Текст]. – М., 1991.
6. Витте, С.Ю. Воспоминания [Текст] / С.Ю. Витте. – М., 1991.
7. Гапон, Г.А. История моей жизни [Текст] / Г.А. Гапон. – М., 1991.

8. Гернет, М.Н. История царской тюрьмы [Текст] / М.Н. Гернет. – М., 1941-1952. – Т. 1-3.
9. Государственная дума в России: Сборник документов и материалов [Текст]. – М., 1957.
10. Грунт, А. Прогрессивный блок [Текст] / А. Грунт // Вопросы истории. – 1945. – №3-4.
11. Деникин, А.И. Очерки русской смуты [Текст] / А.И. Деникин. – М., 1991.
12. Дневники императора Николая II [Текст]. – М., 1991.
13. Думова, Н.Г. Либерал в России: Трагедия несовместимости. Исторический портрет П.Н. Милюкова [Текст] / Н.Г. Думова. – М., 1993. – Ч. 1.
14. Игнатъев, А.А. Пятьдесят лет в строю [Текст] / А.А. Игнатъев. – М., 1954. – Т.1.
15. История Гражданской войны [Текст]. – М., 1935. – Т.1.
16. Коковцов, В.Н. Воспоминания. 1903–1919 гг. [Текст] / В.Н. Коковцов. – М., 1992. – Т.1–2.
17. Коркунов, Н.М. Русское государственное право [Текст] / Н.М. Коркунов. – СПб., 1893. – Т. 1-2.
18. Ламздорф, В.Н. Дневник. 1894–1896 гг. [Текст] / В.Н. Ламздорф. – М., 1991.
19. Леонтович, В.В. История либерализма в России [Текст] / В.В. Леонтович. – М., 1994.
20. Милюков, П.Н. Воспоминания [Текст] / П.Н. Милюков. – М., 1991.
21. Мироненко, К.Н. Манифест 17 октября 1905 г. [Текст] / К.Н. Мироненко // Ученые труды Ленинградского государственного университета. – 1958. – Вып. 10.
22. Население России в XX веке: Исторические очерки [Текст]. – М., 2000. – Т.1.
23. Пайпс, Р. Русская революция [Текст] / Р. Пайпс. – М., 1995. – Т. 1–2.
24. Палеолог, М. Царская Россия во время мировой войны [Текст] / М. Палеолог. – М., 1991.
25. Палеолог, М. Царская Россия накануне революции [Текст] / М. Палеолог. – М., 1991.
26. Погребинский, А.П. К истории союзов земств и городов в годы империалистической войны [Текст] / А.П. Погребинский // Исторические записки. – 1958. – №12.
27. Погребинский, А.П. Военно-промышленные комитеты [Текст] / А.П. Погребинский // Исторические записки. – 1957. – №11.
28. Политические партии России первой трети XX в.: Энциклопедия [Текст]. – М., 1996.
29. Полянский, Н.Н. Царские военные суды в борьбе с революцией 1905-1907 [Текст] / Н.Н. Полянский. – М., 1958.
30. Революционеры и либералы в России [Текст]. – М., 1990.

31. Сазонов, С.Д. Воспоминания [Текст] / С.Д. Сазонов. – М., 1990.
32. Самойлов, Ф.Н. По следам минувшего [Текст] / Ф.Н. Самойлов. – М., 1955.
33. Соловьев, Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1907–1914 гг. [Текст] / Ю.Б. Соловьев. – М., 1990.
34. Столыпин, П.А. Нам нужна великая Россия [Текст] / П.А. Столыпин. – М., 1991.
35. Тарновский, К.Н. Формирование государственно-монополистического капитализма в годы Первой мировой войны [Текст] / К.Н. Тарновский. – М., 1958.
36. Тайны Русско-японской войны [Текст]. – М., 1993.
37. Троцкий, Л.Д. К истории русской революции [Текст] / Л.Д. Троцкий. – М., 1990.
38. Чернов, В. Перед бурей [Текст] / В. Чернов. – М., 1990.
39. Шляпников, А.Г. Канун семнадцатого года. Семнадцатый год [Текст] / А.Г. Шляпников. – М., 1992–1994. – Т. 1–3.
40. Шульгин, В.В. Дни. 1920 [Текст] / В.В. Шульгин. – М., 1989.

## О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ЗАКАТ .....	7
1.1. Кризис феодальной монархии: Александр I и Николай I .....	7
1.2. Первый шаг к буржуазной монархии: Александр II и Александр III .....	66
2. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: КРАХ .....	133
2.1. Второй шаг к буржуазной монархии: Николай II .....	133
2.2. Системный кризис монархии. Конец империи .....	166
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	180
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	183

Научное издание

Морозов Сергей Дмитриевич

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА РОССИИ:  
ОТ АЛЕКСАНДРА I ДО НИКОЛАЯ II  
Монография

В авторской редакции  
Верстка Н.В. Кучина

---

Подписано в печать 16.10.14.      Формат 60x84/16.  
Бумага офисная «Снегурочка». Печать на ризографе.  
Усл.печ.л. 10,9.      Уч.-изд.л. 11,75.      Тираж 500 экз. 1-й завод 100 экз.  
Заказ № 365.

---

Издательство ПГУАС.  
440028, г. Пенза, ул. Германа Титова, 28.