Б 93/4У
95

Н. П. Ерошкин

ИСТОРИЯ государственных учреждений дореволюционной РОССИИ

Издание третье, переработанное и дополненное

Допущено Министерством высшего и среднего специального образования СССР в качестве учебника для студентов, обучающихся по специальности «Историко-архивоведение»

МОСКВА «ВЫСШАЯ ШКОЛА» 1983

ББК 63.3(2)
Е78

Рецензенты:

кафедра истории государства и права юридического факультета Московского государственного университета (зав. кафедрой — проф. *О. И. Чистяков*); доктор исторических наук *К. Ф. Шацилло* (Институт истории СССР АН СССР)





Ерошкин Н. П.

Е78 История государственных учреждений дореволюционной России: Учебник для студентов высших учебных заведений по специальности «Историко-архивоведение».— 3-е изд., перераб. и доп.— М.: Высш. шк., 1983.—352 с.

В пер.: 1 р.

В учебнике излагается история государственных учреждений России, вскрываются социально-экономические причины их возникновения, организационного устройства, направления деятельности и их взаимодействие, анализируются причины замены одних государственных учреждений другими.

В третье издание внесены уточнения и изменения в соответствии с достижениями исторической науки за последнее десятилетие.

Е $\frac{0505000000-137}{001(01)-83}$ 14—83

ББК.63.3(2)
9(С)1

© Издательство «Высшая школа», 1983, с изменениями

ВВЕДЕНИЕ

1. Государство и государственные учреждения

Государство порождено экономическим строем общества на той его стадии, когда появились частная собственность и деление общества на классы. «Государство,— отмечал В. И. Ленин,— есть машина для угнетения одного класса другим, машина, чтобы держать в повиновении одному классу прочие подчиненные классы»[1]. Представляя собой организованную силу господствующего класса, оно осуществляет свою публичную власть через особо подобранных лиц, подчиненных интересам и воле господствующего класса, с помощью государственного аппарата (механизма), наиболее ранними элементами которого являются полиция и армия. Полиция проводит насильственное подавление эксплуатируемых масс в повседневной жизни. На случай особенно острого проявления классового недовольства, внешней опасности или агрессивных действий в отношении соседних государств (войны) господствующий класс государства создает армию — «самый закостенелый инструмент поддержки старого строя»[2]. В. И. Ленин считал, что «постоянное войско и полиция суть главные орудия силы государственной власти...»[3]. Сравнительно рано появились суды и тюрьмы, позднее — органы администрации, цензуры и т. п.

Одним из ранних придатков государственного механизма была церковь; впоследствии наряду с ней идеологическое воздействие на массы стали осуществлять школы, благотворительность, а в современных капиталистических государствах — пресса, радио, кино, буржуазные партии, соглашательские профсоюзы и т. п.

Государство имеет свои внутренние и внешние функции (задачи), определяющие направление деятельности его в целом, а также его органов и учреждений в отдельности. Из самой формулировки государства как диктатуры какого-либо класса вытекает наличие у эксплуататорского государства внутренней функции поддержания в государстве определенного классового «порядка» и подавления сопротивления угнетенных. Другой функцией госу-

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 39, с. 75.
[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 37, с. 295.
[3] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 33, с. 9.

дарства является внешняя функция защиты государства от нападения извне или охрана его границ. Наряду с этими основными функциями эксплуататорское государство выполняло задачи вспомогательного характера: финансовую, хозяйственную и религиозно-воспитательную.

Всем элементам механизма государства соответствуют появившиеся на определенной стадии его развития государственные учреждения (полицейские, административные, военные, судебные и т. д.). Каждое государственное учреждение имеет свои задачи, осуществление которых обеспечивает выполнение основных и неосновных функций государства. В состав государственных учреждений входит штат гражданских или военных должностных лиц (чиновников). Все государственные учреждения руководствуются законами, выражающими волю господствующего класса и заставляющие эксплуатируемые массы выполнять эту волю путем принуждения. Каждое учреждение имеет свои денежные средства (бюджет) и определенное делопроизводство, осуществляемое канцелярией или специальными лицами, приставленными «для письмоводства». Таким образом, в эксплуататорском государстве **государственное учреждение есть специально организованная государством группа гражданских или военных должностных лиц (чиновников), выполняющих путем принуждения, с помощью денежных средств и делопроизводства определенные задачи в интересах господствующего класса.** Государственные учреждения, имеющие властные полномочия, именуются органами государства. Органами государства в дореволюционной России были и отдельные должностные лица (например, губернатор — орган местной администрации XVIII — начала XX в.).

Государственный аппарат в эксплуататорском обществе представляет собой систему тесно связанных друг с другом основных элементов государственного механизма и соответствующих им учреждений и органов, действующих в интересах господствующего класса.

Государственные учреждения возникли позднее самого государства. На более ранних стадиях развития (в Древнерусском государстве и в период феодальной раздробленности) его функции осуществляли чаще всего отдельные должностные лица (органы), выполнявшие свои задачи без штата чиновников (или с очень ограниченным штатом) и без делопроизводства. Это соответствовало несложным задачам раннего классового государства. По мере роста классовых противоречий и населения государств карательная деятельность государств усиливается.

В России государственные учреждения появились с конца XV — середины XVI в., когда уже имели место подчинение друг другу учреждений и должностных лиц, бюрократический централизм, бумажное делопроизводство и т. п. Все эти черты бюрократического государственного аппарата получили дальнейшее развитие в последующие века.

Государственный аппарат эксплуататорского общества осуществлял свои функции в соответствующих формах.

Воля господствующего класса выражалась в законах, которые являлись результатом законодательной деятельности государства и его соответствующих органов. В. И. Ленин считал, что без государственного принуждения любой закон будет представлять собой «пустое сотрясение воздуха пустым звуком...»[1]. Распорядительно-исполнительная деятельность государства — управление, осуществляемое в интересах господствующего класса, направлено на то, чтобы заставить выполнять законы.

Охрану интересов господствующего класса осуществляет классовое правосудие — судебная деятельность, в процессе которой доказывается нарушение закона и выносится решение о его восстановлении или о наказании.

В этих формах (законодательство, управление, правосудие) может быть выражена любая из функций государства; эти формы являются и основными задачами (функциями) государственных учреждений. Каждой из них соответствовали и определенные государственные акты: законодательству — законодательные акты, управлению — административные распоряжения, суду — судебные решения.

Из всех форм выражения функций государства управление является наиболее старой и наиболее развитой формой. Законодательство и правосудие, особенно на ранних ступенях развития государства, были ограничены узкими пределами и лишь в результате усложнения задач государства начинают постепенно расширяться, оставляя за управлением главенствующую роль. Управление находится в тесной связи с другими формами выражения функций 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 управление проявлялось в нескольких разновидностях, одной из которых являлась административная, распорядительная деятельность государственных учреждений. Конкретную и развернутую характеристику сущности этой распорядительной деятельности давал Свод законов Российской империи XIX в. «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»[2].

Иногда от администрации отделялся и делался самостоятельным надзор, основное назначение которого заключалось в обе-

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 32, с. 340.

[2] Свод законов Российской империи. Спб., 1892, т. II, ст. 19.

спечении исполнения законов. Надзор мог быть односторонне ведомственным, как, например, финансовый контроль.

К разновидности управления относилась деятельность полиции, направленная на осуществление «безопасности» в классовом обществе, предупреждение и пресечение нарушений права классового государства.

К администрации и полиции очень близка цензура, появившаяся со времени начала письменности и получившая широкое распространение особенно с развитием книгопечатания.

Специфической формой управления являлась финансовая деятельность государственных учреждений, выражающаяся в сборе необходимых для осуществления государственных задач налогов, в хранении собранных средств и выдаче их государственным учреждениям, чиновникам и т. п. Более поздней разновидностью финансовой деятельности была кредитная деятельность — выдача денежных средств взаймы под проценты.

Одну из разновидностей управления составляла военная, охватывающая комплектование, размещение, снабжение, боевую подготовку армии в мирное время и осуществление военных действий во время войны.

Хозяйственная деятельность аппарата эксплуататорского государства, т. е. распорядительно-исполнительная была направлена: на создание экономически наиболее благоприятных условий для господствующих классов (помещиков, буржуазии); на проведение некоторых общегосударственных мероприятий в интересах государства господствующего класса (создание путей сообщения, постройка казенных зданий, осуществление благоустройства городов и т. п.); на мероприятия полицейско-хозяйственного значения, которые проводились в целях предупреждения народных волнений.

Религиозно-воспитательная или культурно-воспитательная деятельность государства включала систему мероприятий, направленных: на повышение культурного уровня господствующего класса и подготовку кадров чиновников для государственного аппарата; на подготовку квалифицированных кадров для различных отраслей экономики; для религиозного воздействия на широкие народные массы.

Функции внешних сношений соответствует специфическая форма деятельности, связанная со сношениями с другими государствами в целях: поддержания мирных дипломатических и торговых отношений с другими государствами; заключения военных блоков и союзов с одними государствами для агрессивных действий против других государств или обороны от агрессии. Близки к функции внешних сношений функции разведки и контрразведки.

При всем разнообразии названных выше функций управления все они содержат общий элемент распорядительно-исполнительной деятельности по отдельным отраслям и направлениям.

Специфической формой деятельности является судебная деятельность, осуществление классового «правосудия». Суд

отличается от управления наличием разбора дела — судебного процесса, создавшего видимость известной беспристрастности и справедливости. Эти процессуальные формы маскируют классовый характер суда, придают действиям других элементов механизма государства (администрации, полиции) видимость правомерности и законности. Отделившись от управления, суд всегда находился в той или иной степени зависимости от него. В. И. Ленин считал суд в эксплуататорском обществе «слепым, тонким орудием беспощадного подавления эксплуатируемых»[1].

Государственный аппарат дореволюционной России постепенно усложнялся, что было вызвано усложнением задач (функций) государства. Эти процессы определялись в свою очередь развитием производительных сил и усилением классовой борьбы.

Государственные учреждения и органы во все периоды их развития можно подразделить на три основные группы, соответствующие их месту в системе государственного аппарата: высшие, центральные и местные.

Высшие органы (учреждения) России были подчинены непосредственно носителю верховной власти (великому князю, царю, императору) и являлись, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора и суда (Боярская дума, Сенат, Государственный совет, Комитет и Совет Министров и т. д.).

Центральными являлись отраслевые и многоотраслевые органы (учреждения) управления (приказы, коллегии, министерства), исполнявшие законы, а также распоряжения носителей верховной власти и высших органов (учреждений).

С усложнением бюрократического государственного аппарата в начале XIX в. связано появление в России ведомств. Каждое ведомство представляло собой сложную и разветвленную систему центральных и местных органов и учреждений одного подчинения и близких по назначению. Например, ведомство Министерства внутренних дел к началу XX в. включало помимо огромного центрального аппарата (главных управлений, департаментов, отделов, комитетов и советов) большую группу местных органов и учреждений администрации, цензуры, жандармерии, политического розыска, правительственно-дворянского надзора за крестьянами и управления ими и т. д. Министерство осуществляло надзор за сословными органами (дворянскими, крестьянскими, остатками городских) и органами местного «самоуправления» — земского и городского.

Большую и очень разветвленную с XVIII и особенно с XIX в. систему местных органов и учреждений можно подразделять по нескольким признакам. Наиболее распространенным было подразделение их по функциям. Изучая многофункциональность подавляющего большинства государственных учреждений при определении его классификационной группы, следует учитывать главные функции каждого государственного учреждения. При классифика-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 35, с. 270.

ции по пространству (территории) действия кроме широко распространенного деления по отдельным территориальным единицам (губернские, уездные, городские и т. д.) существовало специфическое деление на «всероссийские» (т. е. распространенные на большей части территории) учреждения и так называемые «особенные», связанные с «особенным» территориальным делением отдельных национальных окраин (нередко они были характерны только для данной окраины).

Подавляющее большинство государственных учреждений дореволюционной России имело назначаемый состав чиновников. Иногда в местных звеньях управления и суда разрешался смешанный и даже полностью выборный состав. В условиях самодержавия и всесилия бюрократии значение этих выборных органов было невелико.

В XVIII в. государство окончательно подчинило себе и заставило служить органы сословной общественности (дворянские, церковные, городские), а с 60—70-х годов XIX в. — некоторые всесословные общественные (земские и городские органы «самоуправления»). Большинство остальных общественных организаций находилось или под опекой самодержавного государства («императорские» общества), или под административно-полицейским надзором (ученые, благотворительные и проч. общества), а часть их (некоторые политические партии в начале XX в.) — под запретом.

2. Предмет и задачи истории государственных учреждений дореволюционной России

История государственных учреждений находится на стыке исторических и правоведческих дисциплин. Это — часть отечественной истории, с которой ее объединяет историзм в объяснении закономерностей и явлений, связь истории государственных учреждений с конкретной исторической обстановкой, использование для исследования многообразия исторических источников, и прежде всего документальных материалов архивов. С правовыми науками историю государственных учреждений объединяет известное единство объекта изучения — политические и правовые институты, использование при исследовании наряду с другими источниками и нормативного материала (законы).

История государственных учреждений имеет свои собственные объекты изучения, отличавшие специфику ее как части истории СССР, приспособленной для нужд архивистов. Она изучает внутреннюю организацию государственных учреждений, направления их деятельности, а также значение и место каждого государственного учреждения в государственном аппарате. Внутренняя организация государственных учреждений включает социально-экономические причины зарождения, изменений и упразднения государственного учреждения, объем его полномочий, т. е. степень зависимости от вышестоящего учреждения, его компетенцию как сумму или обобщение функций — задач, поставленных

государством перед данным учреждением в момент его создания или в ходе его деятельности, структуру учреждения как производное его функций, штаты, бюджет, формы и методы деятельности, особенности документирования и делопроизводства.

Важным элементом государственного учреждения является направление его деятельности, представляющее собой практическое претворение функций. По аналогии с последними следует различать основные и неосновные направления деятельности государственных учреждений. Государственное учреждение не существует изолированно. Поэтому третьим компонентом общего понятия государственного учреждения являются его связи с выше- и нижестоящими, а также равными государственными учреждениями, т. е. место данного государственного учреждения в общей системе государственного аппарата.

Курс истории государственных учреждений дореволюционной России является частью общего курса истории СССР до Великой Октябрьской социалистической революции. В некоторых разделах курса истории СССР (главным образом «Внутренняя политика» и «Реформы») освещаются отдельные государственные учреждения и даже их преобразования в определенные периоды. В отличие от общего курса истории СССР настоящий курс дает систематическое и последовательное изложение истории как отдельных, важнейших государственных учреждений, так и всей системы этих взаимосвязанных учреждений (государственный аппарат). Этот курс вскрывает социально-экономические причины возникновения государственных учреждений, изменения их компетенции, функций, организационного устройства и направления деятельности, показывает причины неизбежности замены одних государственных учреждений другими, более соответствующими в данный период задачам господствующего класса. История государственных учреждений рассматривается в курсе как история системы связанных между собой общими классовыми задачами государственных органов и учреждений, как история государственного аппарата.

Курс по истории государственных учреждений дореволюционной России отличается от курса по истории государства и права СССР, преподаваемого в юридических институтах и на юридических факультетах, тем, что в нем не дается систематического освещения истории права, но гораздо больше внимания уделяется конкретной истории государственных учреждений, их внутренней организации, устройству всего государственного аппарата.

Знание предлагаемого курса необходимо для каждого исследователя-историка, работающего над изучением проблем феодализма и капитализма. История экономики, классов и классовой борьбы, революционного и общественного движения, внутренней и внешней политики, самодержавия и всесилия царской бюрократии находилась в тесной связи с историей государства и государственных учреждений. Знание истории государственных учреждений облегчает исследователям поиски материалов для их научной и научно-публикаторской деятельности в государственных архи-

вах СССР, где материалы, как известно, систематизированы по фондам — комплексам документов, отложившихся чаще всего в результате деятельности отдельных государственных учреждений.

При подготовке практических работников архивов изучение истории государственных учреждений не самоцель, а средство для познания архивных документов, отложившихся в результате деятельности самой большой группы фондообразователей Государственного архивного фонда СССР — государственных учреждений.

Курс истории государственных учреждений дореволюционной России необходимо знать научным работникам архивов для осуществления различных видов специфической архивной работы: фондирования документальных материалов, экспертизы их ценности, их систематизации и классификации, организации научно-справочной работы, подбора материалов для публикации и т. д. Этот курс даст студентам-историкам государственных университетов и учителям истории и обществоведения не только конкретный фактический материал для характеристики отдельных разделов изучаемых дисциплин, но и материал для воспитания советского патриотизма, любви к социалистической Родине; он поможет учащимся конкретно осознать права, которые дала трудящимся нашей страны Великая Октябрьская социалистическая революция в результате слома старого эксплуататорского государства и его аппарата.

История государственных учреждений дореволюционной России, как и история СССР до 1917 г., наглядно показывает закономерность смены социально-экономических формаций и их надстройки (в том числе и политической).

3. Источники истории государственных учреждений дореволюционной России

История государственных учреждений дореволюционной России базируется на изучении большого круга письменных и печатных, опубликованных и неопубликованных источников.

Основным источником для изучения государственного строя Древнерусского государства и княжеств периода феодальной раздробленности являлись летописи и летописные своды. В них содержались отрывочные сведения об органах государства того времени (вече, князь, княжеский совет, наместники и др.). Несколько лучше представлен в источниках государственный аппарат Русского централизованного государства. Это акты правительственных учреждений государства, опубликованные в XIX — начале XX в. в таких изданиях, как «Собрание государственных грамот и договоров», «Акты исторические», «Акты юридические», «Описание документов и бумаг». Вражеские набеги и стихийные бедствия отражались на сохранности документов. Из-за отсутствия достаточно сохранившихся актов возникли трудности с определением времени возникновения приказов, туманны и неясны

состав и повестка дня некоторых земских соборов. Крайне скудны сведения о деятельности многих местных органов управления. Гораздо больше источников сохранилось по истории государственных учреждений XVII в. (актовый материал, разрядные книги, дела многих приказов и т. п.).

Государственные учреждения XVIII и особенно XIX — начала XX в. имеют значительно большую источниковедческую базу. Особое место среди источников по истории государственных учреждений России этого периода занимают законодательные акты, объединяемые при издании в сборники: «Полное собрание законов Российской империи» (три издания его охватывают законодательные акты с 1649 по 1913 г. включительно, насчитывают 133 тома и включают более 133 тыс. законодательных актов, среди которых подавляющее большинство относится к организации и деятельности государственных учреждений), тематические «Своды законов Российской империи» (по 15—16 томов в каждом), продолжения их, ведомственные своды (например, «Свод военных постановлений»), а также издаваемые Сенатом с 1863 по 1917 г. «Собрания узаконений и распоряжений» и др.

Законодательные акты дают обширный материал для исследования организационного устройства государственных учреждений — компетенции, функции, штатов, структуры. При изучении законодательных актов дореволюционной России следует учитывать основные положения методологии их источниковедческого анализа, данные В. И. Лениным в статьях «Объяснение закона о штрафах, взимаемых с рабочих на фабриках и заводах», «Новый фабричный закон», «Объективная статистика», «Крепостники за работой» и др.

Практическая деятельность различных ведомств России в XIX — начале XX в. отражалась в циркулярах, распоряжениях, приказах (в военном и морском ведомствах).

Своеобразными источниками по истории государственных учреждений в XIX в. являются отчеты о конкретной деятельности государственных учреждений, составляемые ежегодно или за несколько лет (сводные), но приводимые в них данные нуждаются в серьезной проверке по первоначальным материалам архивных фондов. Некоторые государственные учреждения во второй половине XIX — начале XX в. стали публиковать стенографические отчеты (например, стенографические отчеты Особого присутствия Сената, Государственной думы и Государственного совета).

В порядке надзора за государственным аппаратом с XVIII в. и до 1917 г. проводились сенаторские ревизии. Немногочисленные публикации отчетов этих ревизий дают обширный материал, характеризующий антинародную сущность местной администрации, полиции, суда, продажность и взяточничество чиновников.

Интересные сведения по истории отдельных ведомств и государственных учреждений дает ведомственная печать («Журнал Министерства юстиции», «Журнал Министерства народного просвещения», «Горный журнал», газета «Русский инвалид» и др.).

В официальных отделах этих органов печати помещались циркуляры, сообщались сведения об изменениях в личном составе бюрократии; статьи освещали различные стороны деятельности ведомств. С 1867 г. в России издавалась общегосударственная официальная газета «Правительственный Вестник» (в 1917 г. «Вестник Временного правительства»), сообщавшая различные сведения об устройстве и деятельности государственных учреждений всей России.

В дореволюционных историко-публикаторских журналах печатались многочисленные документы, переписка и мемуары по истории государственных учреждений России: XVIII—XIX вв.— в журналах «Русский архив» и «Русская старина»; XIX—нач. XX в.—«Былое»; материалы об учреждениях XVIII—первой половины XIX в.— в «Сборниках Русского исторического общества». История государственных учреждений России начала XX в. отражена в публикациях советских журналов—«Красный архив», «Пролетарская революция», «Исторический архив» и др.

Некоторые сведения о деятельности государственных учреждений дореволюционной России дают публикации документальных материалов, осуществляемые различными научными учреждениями (Институтом истории СССР Академии наук СССР, Институтом марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Главным архивным управлением СССР, местными архивами и т. д.). Особое место среди этих публикаций занимают многотомные публикации: «Рабочее движение в XIX в.», «Крестьянское движение», по истории революции 1905—1907 гг., подготовке и проведению Великой Октябрьской социалистической революции и др.

Все изменения в личном составе чиновников России отражались в издаваемом (под разными названиями) с 1765 по 1916 г. ежегодном справочнике «Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц по всем управлениям в Российской империи на ... год». Каждое ведомство в XIX в. выпускало свои ежегодные списки чиновников. В губерниях с 60-х годов XIX в. издавались ежегодные «Памятные книжки».

Место и значение учреждения в дореволюционной России помогают определить данные о бюджете высших и центральных государственных учреждений, официально публикуемые ежегодно с 1863 г.[1] Из бюджетных данных на начало XX в. (1901) видно, что всякие виды обложения производства и потребления спиртных напитков давали до 42% всех доходов в государстве,

[1] Сведения о бюджете на 1796—1826 гг. опубликованы в т. 45 Сборника Русского исторического общества (далее—РИО); за 1803—1864 гг.—в работе *Печерина Я. И.* Исторический обзор росписи доходов и расходов. Спб., 1896, 1898; за весь XIX в.—в юбилейном издании Министерство финансов (1802—1902). Спб., 1902, т. I—II. Точные сведения о бюджете высших и центральных учреждений России за 1866—1914 гг. содержат ежегодные «Отчеты государственного контроля по исполнению государственной росписи и финансовых смет» (Спб.—Пг., 1868—1915). В советских изданиях сведения о бюджете с 1893 по 1917 г. даны в приложениях к исследованию *Хромова П. А.* Экономическое развитие России в XIX—XX вв. М., 1950.

в то время как обложение земель и недвижимых имуществ — только 4%. На содержание Министерства народного просвещения денег отпускалось в три с половиной раза меньше, чем на содержание администрации, полиции и жандармерии, в полтора раза меньше, чем на содержание судов, и т. д.

Интересной разновидностью источников по истории государственных учреждений России являются переписка, воспоминания и дневники чиновников. Сообщаемые в них сведения крайне субъективны, нуждаются в проверке и сопоставлении с другими источниками, но нередко только в них можно обнаружить закулисный механизм деятельности учреждений, узнать настроения и нравы чиновников.

Особое место среди воспоминаний, характеризующих государственный аппарат дореволюционной России, занимают воспоминания дворянских революционеров-декабристов, А. И. Герцена, революционных демократов и народников 60—70-х годов, деятелей первых социал-демократических организаций и большевиков. Ценным источником по истории Государственной думы четвертого созыва являются воспоминания членов Думы — большевиков А. Е. Бадаева и Ф. Н. Самойлова. В воспоминаниях видных деятелей большевистской партии Н. И. Подвойского, В. А. Антонова-Овсеенко, П. Е. Дыбенко, В. Д. Бонч-Бруевича и других содержится большой фактический материал о Советах и других демократических организациях, военно-революционных комитетах, Временном правительстве, рассказывается о подготовке и проведении Великой Октябрьской социалистической революции.

Подавляющее большинство документов, характеризующих организацию и деятельность государственных учреждений дореволюционной России, находятся в центральных государственных и местных архивах СССР. Многие архивные документы по истории государственного аппарата России до XIX в. хранятся в Центральном государственном архиве древних актов СССР (ЦГАДА СССР), документы военных учреждений с XVII в. до 1917 г. — в Центральном государственном военно-историческом архиве (ЦГВИА СССР). Большое значение для изучения истории высших и центральных государственных учреждений России XIX — начала XX в. имеет Центральный государственный исторический архив СССР (ЦГИА СССР). Документы карательных органов царизма находятся в Центральном государственном архиве высших органов государственной власти и государственного управления СССР (ЦГАОР СССР). Архивные фонды всех военно-морских учреждений дореволюционной России сосредоточены в Центральном государственном архиве военно-морского флота в Ленинграде (ЦГАВМФ СССР). В республиканских и областных исторических архивах отложились документы о деятельности местных государственных учреждений России XIX — начала XX в. Некоторые личные фонды представителей дореволюционной бюрократии кроме названных выше архивов хранятся в рукописных отделах библиотек им. В. И. Ленина и М. Е. Салтыкова-Щедрина.

Глубокое изучение, анализ и критическая оценка всех опубликованных и неопубликованных документов — основа для создания серьезных исследований по истории как отдельных государственных учреждений, так и всего государственного аппарата дореволюционной России.

4. Вопросы историографии истории государственных учреждений дореволюционной России

Систематическое изучение истории государственных учреждений России началось в дореволюционное время. Еще в XVIII — начале XIX в. В. Н. Татищев, М. М. Щербатов, Н. М. Карамзин и другие в своих общих курсах истории, отстаивая неизменность политического господства помещиков-дворян и незыблемость самодержавной формы правления, излагали и фактический материал по истории отдельных государственных органов и учреждений (особенно Боярской думы, земских соборов, приказов).

Историки государственной школы историографии (50—60-е годы XIX в.) Б. Н. Чичерин, С. М. Соловьев, А. Д. Градовский и находившиеся под влиянием этой школы В. О. Ключевский, П. Н. Милюков много сделали для сбора и систематизации фактического материала по истории государственных учреждений. Эта буржуазная школа идеализировала и преувеличивала значение государства в истории, подчеркивала его всесилие в русском историческом процессе, считала его творцом и первооснователем всех социально-экономических и культурных явлений. «Образование государства,— писал Б. Н. Чичерин,— вот поворотная точка русской истории»[1]. При полной неприемлемости концепции ученых этой школы исследования, созданные ими (особенно «Областные учреждения России в XVII в.» Б. Н. Чичерина, 29-томная «История России с древнейших времен» С. М. Соловьева, работы А. Д. Градовского по истории русского государственного права, «Боярская дума Древней Руси» и «Курс русской истории» В. О. Ключевского, «Государственное хозяйство и реформа Петра Великого» П. М. Милюкова и др.), явились вкладом в историю изучения государственных учреждений России.

Значительное наследие оставил один из крупнейших специалистов в области государственного права дореволюционной России — А. Д. Градовский (1841—1889) — разносторонний историк, публицист, профессор права Петербургского университета и Александровского лицея. Среди его работ есть много исследований и по истории государственных учреждений XVII—XIX вв.: обширный трехтомный курс «Начало русского государственного права» (Спб., 1875, 1-е изд.), исследование по истории местного управления в XVII в., генерал-прокуратуры в XVIII в., генерал-губернаторской должности и т. д. Вопросы истории государства, права, истории государственных учреждений Градовский определял

[1] *Чичерин Б. Н.* Опыты по истории русского права. М., 1958, с. 380.

с идеалистических позиций. Государство, по его мнению,— это «воплощение общенациональной власти... необходимый представитель народной силы». Градовский проводил мысль, что с развитием прогресса карательные, административно-полицейские функции государства ослабевают[1]. Для исследований Градовского характерно блестящее использование и анализ законодательных материалов, глубокое знание юридических норм. Независимо от своих классовых позиций Градовский приходил нередко к правильной оценке отдельных органов и учреждений государства (генерал-прокуратуры, земских органов).

Взгляды А. Д. Градовского развил его ученик Н. М. Коркунов (1853—1904). Его двухтомный курс «Русского государственного права» (Спб., 1893) содержит большой фактический материал по истории государственных учреждений XVIII—XIX вв. Много занимались вопросами истории государственных учреждений России и другие историки государственного права конца XIX — начала XX в. (Н. П. Загоскин, В. В. Ивановский, В. И. Сергеевич, В. Н. Латкин).

Кадетская историография государственного права (Н. И. Лазаревский, В. М. Гессен, С. А. Корф, Б. Ю. Нольде и др.) свела все вопросы истории государственности и государственных учреждений в России к зарождению и эволюционному развитию самодержавного, абсолютистского государства в сторону конституционного, «правового» государства. Эти конституционные элементы они пытались найти в современном им государственном аппарате (Государственная дума, реформированные Государственный совет и Совет Министров).

Уже со второй половины XIX в. появились отраслевые курсы государственного права: полицейского, финансового (И. Е. Андреевский. Полицейское право. Спб., 1871, т. 1—2; И. Т. Тарасов. Очерк науки полицейского права. М., 1897; И. И. Янжул. Основные начала финансовой науки. Спб., 1898—1899, и др.). Их авторы тщательно скрывали антинародную сущность государства и государственного (особенно полицейского) аппарата в России. Историк «полицейского» права начала XX в. В. Ф. Дерюжинский, например, определял задачи полиции как «культурное развитие народа, обеспечение наиболее благоприятных условий возможно полного удовлетворения потребностей его духовного и материального существования»[2].

Со второй половины XIX в. усилилось внимание дореволюционных историков к отдельным ведомствам и государственным учреждениям. Особенно повезло таким звеньям государственного аппарата, как суд (И. В. Гессен, И. Блинов, Г. А. Джаншиев), цензура (М. Лемке, Г. А. Джаншиев) и органам земского самоуправления (Б. В. Веселовский). Однако целый ряд карательных ведомств и учреждений оказался под запретом для историков

---

[1] См.: *Градовский А. Д.* Соч. Спб., 1904, т. 1, с. 15, 20.

[2] *Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право. Спб., 1903, с. 2.

России: администрация, полиция, политический сыск, тюрьмы, каторга. По истории местной администрации XVIII—XIX вв. был издан формально-юридический очерк И. Блинова «Губернаторы» (М., 1905), а по истории политического сыска XIX в. монография М. Лемке «Николаевские жандармы и русская литература. 1826—1855 гг.» (Спб., 1908).

Своеобразной разновидностью исследовательской литературы по истории государственных учреждений в дореволюционной России были юбилейные ведомственные издания, чаще всего составленные самими чиновниками. Наиболее интересные исследования были написаны привлеченными для этого исследователями-историками: «История Сената за двести лет. 1711—1911» (Спб., 1911) в пяти томах; «Исторический обзор деятельности Комитета Министров, 1802—1902» (Спб., 1902) в пяти томах, из которых три составлены историком С. М. Середониным; «Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802—1902» (Спб., 1902), написанный крупным специалистом истории просвещения в России С. В. Рождественским. Из 50 томов «Столетия военного министерства» (каждое главное управление сочло необходимым выпустить по нескольку томов) содержательным и ценным оказался только первый том, написанный высокообразованным полковником Генштаба Н. А. Даниловым; остальные тома ценны больше своими приложениями — документами, извлеченными из военных архивов.

Самым слабым и бессодержательным оказалось юбилейное издание «Министерство внутренних дел. 1802—1902» (Спб., 1902, т. 1). Сведения по истории администрации, полиции, жандармерии и соответствующих им учреждений в этом издании сведены до минимума, зато на первое место поставлены такие второстепенные функции Министерства внутренних дел, как строительное, продовольственное и медицинское дело.

Несмотря на то что историками XIX — начала XX в. было собрано и систематизировано много фактического материала по истории государственных учреждений, историография их переживала глубокий идейный кризис, свойственный всей дворянско-буржуазной исторической науке эпохи империализма. Это выражалось прежде всего в непризнании историками каких-либо закономерностей в развитии государственного аппарата.

Известным продолжением дореволюционной буржуазной (особенно кадетской) историографии является современная буржуазная историография государственности России до 1917 г. При всем разнообразии взглядов современных буржуазных историков на вопросы государственного развития дореволюционной России есть в их исследованиях и общие идеи. Все они отрицают значение экономического развития и классовой борьбы в эволюции абсолютизма и связанной с ним государственной системы. Среди них бытует теория надклассовости абсолютизма, его прогрессивности даже в начале XX в., как главной силы «модернизации» страны, которая мыслилась не только как преодоление отсталости и ев-

ропеизация, но и как альтернатива социалистической революции. Победа последней была вызвана, по их мнению, недостаточностью этой «модернизации», ограниченностью населения, незнакомого с ценностями парламентаризма, а также с ошибками отдельных государственных деятелей (Николай II, А. Керенский).

В огромной массе исследований современных буржуазных историков России для учебных целей могут быть использованы лишь некоторые, и в частности справочное исследование западногерманского историка Э. Амбургера *(Amburger E.* Geschichte der Behördenorganisation Russlands von Peter dem Grossen bis 1917. Leiden, 1966) [1] и биографическое исследование американского историка М. Раева о М. М. Сперанском *(Raeff* M. Michael Speranski, Statesman of imperial Russia. 1772—1839. Hague, 1957; 1969).

В конце XIX — начале XX в. зародилась и развивалась ленинская концепция исторического процесса, явившаяся творческим развитием марксистской теории в условиях империализма. Основным положением этой концепции было научно-теоретическое обоснование неизбежности социалистической революции в России.

Марксистско-ленинская методология явилась подлинно научной основой учения о государстве эксплуататорского общества, его функциях и аппарате. Ленинские работы «Попятное направление в русской социал-демократии», «Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам», «Наши упразднители», «По поводу юбилея» и др. позволяют установить специфику абсолютизма (самодержавия) в России, дать основы научной периодизации курса истории государственных учреждений, установить основные этапы развития абсолютной монархии и государственности в России. Ведя полемику с эсерами в 1909 г. о сущности государственной власти и правительственных учреждений в России, В. И. Ленин писал, что «русское самодержавие XVII века с боярской Думой и боярской аристократией не похоже на самодержавие XVIII века с его бюрократией, служилыми сословиями, с отдельными периодами «просвещенного абсолютизма» и от обоих резко отличается самодержавие XIX века, вынужденное «сверху» освобождать крестьян, разоряя их, открывая дорогу капитализму, вводя начало местных представительных учреждений буржуазии. К XX веку и эта последняя форма полуфеодального, полупатриархального самодержавия изжила себя. Переход к представительным учреждениям... стал необходимостью...»[2]. В период юбилейной кампании 50-летия отмены крепостного строя в 1911 г. В. И. Ленин писал: «Если 19-ое февраля 61-го года было первым шагом *по пути* превращения чисто крепостнического самодержавия в буржуазную монархию, то эпоха 1908—1910 годов показывает нам второй и более серьезный шаг *по тому же пути*»[3].

[1] См.: История СССР, 1969, № 1.
[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 17, с. 346.
[3] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 20, с. 178.

В. И. Ленин дал конкретные характеристики отдельным звеньям государственного аппарата, и особенно полиции («К деревенской бедноте», «Случайные заметки»), суда («О промышленных судах», «Случайные заметки», «Новое побоище»), земских органов «самоуправления» («Гонители земства и Аннибалы либерализма», «Письмо к земцам»), военной администрации («Отдача в солдаты 183-х студентов», «Падение Порт-Артура», «Разгром»).

Большой интерес проявлял В. И. Ленин к деятельности Государственной думы, посвятив ей огромный цикл статей в большевистской печати («Государственная дума и социал-демократическая тактика», «Вторая Дума и задачи пролетариата», «Близкий разгон Думы и вопросы тактики», «Третья Дума» и др.), связывая с деятельностью Думы всех созывов основные тактические указания пролетарской партии.

В сочинениях В. И. Ленина мы находим четкие и политически острые портреты и характеристики многих представителей царской бюрократии второй половины XIX в. и особенно начала XX в. (Витте, Плеве, Столыпина, Трепова и др.). В. И. Ленин разработал такую важную проблему революции, как вопрос о перерастании буржуазно-демократической революции в социалистическую в 1917 г., вскрыл классовую сущность двоевластия, дал научную периодизацию истории России с февраля по октябрь 1917 г.; ценны высказывания В. И. Ленина о Временном правительстве, конкретных его органах и деятелях, с одной стороны, и Советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов — с другой. В. И. Ленин научно обосновал неизбежность Великой Октябрьской социалистической революции.

Ленинские работы раскрыли перед советскими исследователями творческий простор по изучению истории государственного аппарата и отдельных учреждений дореволюционной России.

Известный вклад в развитие марксистской историографии еще в дореволюционное время внес М. Н. Покровский. Уже в 1910—1913 гг. был издан его капитальный пятитомный труд по истории России «Русская история с древнейших времен», в котором основные проблемы истории рассматривались с позиций, в корне противоположных концепции дворянско-буржуазной историографии. Немало внимания уделял М. Н. Покровский и вопросам дворянской государственности, разоблачая царизм и его государственный аппарат.

Работы М. Н. Покровского имели и существенные недостатки. Все явления исторического процесса в России, в том числе и развитие государственного аппарата, М. Н. Покровский рассматривал с ошибочной немарксистской позиции господства торгового капитала. Это приводило ко многим ошибочным и надуманным характеристикам и в области государственного строя.

Основными объектами советской исторической науки являются вопросы социально-экономической истории, по которым советскими историками созданы капитальные труды. Вопросы истории государственности оставались и остаются до наших дней на вто-

ром плане. Некоторый пробел в исследовании истории государственных учреждений восполняют различные по объему и качеству главы в коллективных трудах Института истории СССР Академии наук СССР: «Очерки истории СССР», «История СССР с древнейших времен», «История Москвы», «История Ленинграда». Перу советских историков принадлежат исследования по истории государственности в период централизованного государства (В. В. Мавродина, Л. В. Черепнина, А. А. Зимина, С. О. Шмидта, В. И. Буганова, А. А. Преображенского, С. М. Каштанова, Н. Е. Носова, Р. Г. Скрынникова), по истории отдельных приказов и системы приказов (Н. В. Устюгова, П. А. Садикова, А. А. Зимина, А. В. Чернова, С. О. Шмидта, А. К. Леонтьева и др.), местного управления XVI—XVII вв. (Н. Е. Носова), коллегий (Д. С. Бабурина, Н. И. Павленко), финансов и бюрократии XVIII в. (С. М. Троицкого), местного управления XVIII в. (Ю. В. Готье). Определенный интерес для историков государственных учреждений XVII—XVIII вв. представляет сборник статей «Абсолютизм в России (XVII—XVIII вв.)» (М., 1964).

В 1968—1972 гг. в советской исторической науке прошла дискуссия по проблемам абсолютизма; ее содержание достаточно полно отражено в журналах «История СССР» и «Вопросы истории»[1].

Отдельные исследователи создали крупные монографии по истории некоторых ведомств и учреждений XIX — начала XX в. В пятитомном исследовании М. Н. Гернета «История царской тюрьмы» (М., 1941—1956) дана история политических тюрем в России и сведения о многих политических процессах, однако истории местных тюрем, каторге и ссылке в работе уделено мало внимания. Высший и центральный государственный аппарат первой половины XIX в. частично отражен в пособиях и статьях С. Б. Окуня, в работе А. В. Предтеченского «Очерки общественно-политической истории России в первую четверть XIX в.» (М., 1957). Для истории управления государственными крестьянами большой интерес представляет монография Н. М. Дружинина «Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева» (М., 1946—1959).

Сведения по отдельным государственным учреждениям первой половины XIX в. дают общие исторические монографии П. Г. Рындзюнского (городской сословный аппарат), Н. С. Киняпиной (Министерство финансов) и др.

Обширный фактический материал по истории государственных учреждений второй половины XIX в. содержится в монографиях П. А. Зайончковского по истории отмены крепостного права, самодержавия 70—90-х годов, военного аппарата России с 60-х

---

[1] После дискуссии вышли отдельные обобщающие монографии А. М. Давидовича «Самодержавие в эпоху империализма», (М., 1975) и Н. П. Ерошкина «Самодержавие накануне краха» (М., 1975) и «Крепостническое самодержавие и его политические институты (1-я половина XIX в.)» (М., 1981).

годов XIX в. до русско-японской войны, а также российской бюрократии в XIX в.

Для историка государственных учреждений XIX в. значительный интерес представляют статьи о законодательстве России и Государственном совете В. М. Кочакова, общая работа по истории русской армии и флота в XIX в. Л. Г. Бескровного (в ней есть разделы и по управлению армией и флотом), исследования по истории финансов А. П. Погребинского, государственному контролю — А. Коняева, банкам — С. Я. Борового и И. Ф. Гиндина. Сословная политика самодержавия раскрыта в монографиях Ю. Б. Соловьева и А. П. Корелина, пореформенный суд — Б. В. Виленского и Н. А. Троицкого, истории земства посвящены монографии В. В. Гармизы и Л. Г. Захаровой и т. д.

Слабее отражена в исследовательской литературе история государственных учреждений начала XX в. Есть исследования по истории Государственной думы разных созывов — первого (С. М. Сидельникова), третьего (А. Я. Авреха, В. С. Дякина), четвертого (Е. Д. Черменского), взаимоотношения буржуазии и самодержавия в начале XX в. (Е. Д. Черменского, В. С. Дякина, В. Я. Лаверычева, Л. М. Спирина, В. И. Старцева). Из царских ведомств начала XX в. изучено только Главное управление землеустройства и земледелия, и то только в плане столыпинской аграрной политики (исследования П. М. Ефремова и С. М. Дубровского), а также военное и морское (монографии К. Ф. Шацилло).

В исторической литературе совершенно отсутствуют исследования (исключение составляют небольшие журнальные статьи и неопубликованные кандидатские диссертации) по истории Государственного совета, многих ведомств начала XX в. Материалы о государственном аппарате периода мировой войны представлены работами о государственно-монополистическом капитализме в России (К. Н. Тарновского, В. Я. Лаверычева), финансах (А. Л. Сидорова), Особом совещании по обороне (С. В. Воронковой), взаимоотношениях самодержавия и буржуазии (В. С. Дякина и В. Я. Лаверычева).

В обширнейшей исследовательской литературе периода истории России от февраля к октябрю 1917 г. история государственного аппарата представлена в основном исследованиями по истории Советов, военно-революционных комитетов, фабзавкомов. Эти вопросы глубоко освещены в обобщающем исследовании И. И. Минца «История Великого Октября» (2-е изд. М., 1977—1978, т. 1—3). История аппарата Временного правительства представлена частично в исследованиях, посвященных отдельным аспектам свержения самодержавия (А. Л. Сидорова, Г. З. Иоффе, В. И. Старцева), политики Временного правительства — экономической (П. В. Волобуева), внешней (А. В. Игнатьева), внутренней (В. И. Старцева, Е. А. Скрипилева, О. Н. Знаменского, Г. Н. Голикова и др.). Разработка истории государственных учреждений дореволюционной России ведется и историками-право-

ведами. В общих курсах истории государства и права (четвертое издание учебника С. В. Юшкова. М., 1961, т. 1; учебники под ред. К. А. Софроненко, М., 1967, ч. I и под ред. Г. С. Калинина и А. Ф. Гончарова. М., 1972, ч. 1) есть фактические сведения и по истории отдельных наиболее важных государственных учреждений. Периодизация и многие оценки государственных учреждений во всех этих курсах не совпадают с программой курса истории государственных учреждений дореволюционной России. Наиболее сложные периоды истории государственности XIX — начала XX в. представлены в правоведческих учебниках более лаконичными и фрагментарными разделами. Четвертое издание учебника С. В. Юшкова и учебник под ред. К. А. Софроненко подверглись суровой критике научной общественности (см.: Коммунист, 1964, № 3; 1969, № 4).

Более удачной следует признать разработку историками-правоведами отдельных проблем государственности России (например, карательных органов Временного правительства Е. А. Скрипилевым).

Известным опытом работы по созданию обобщающего стабильного курса истории государственных учреждений дореволюционной России является разработка автором данного учебника курса и два издания учебника по этой дисциплине (М., 1960; М., 1968).

Серьезным препятствием на пути создания глубокого обобщающего труда по истории государственных учреждений до 1917 г. является отсутствие исследований по истории подавляющего большинства высших, центральных и местных учреждений. Отсутствуют в советской историографии и обобщающие труды по истории сословно-представительной монархии, абсолютизма на различных его этапах, истории сословий и классов России.

Создание глубоких исследований по истории государственных учреждений дореволюционной России облегчит работу всех историков, занимающихся различными проблемами феодализма и капитализма.

Глава I. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ ДРЕВНЕРУССКОГО ГОСУДАРСТВА И РУССКИХ КНЯЖЕСТВ С IX ДО КОНЦА XV в.

Государственные образования и государства на территории СССР сложились и существовали в отдаленные времена, когда появилась частная собственность и деление общества на классы там, где природные условия благоприятствовали развитию производительных сил в сельском хозяйстве и ремесле. Это были рабовладельческие государства Закавказья и Средней Азии. Однако в настоящем курсе учреждения этих государств не рассматриваются.

1. Государственный строй Древнерусского государства

Огромное значение в истории государственности на территории Восточной Европы имело Древнерусское государство, сложившееся в начале IX в. у восточных славян в бассейне Днепра, в районе оз. Ильмень, в верховьях Волги и Оки и просуществовавшее до XII в. Ко времени образования этого государства классовое неравенство среди восточных славян усилилось. Родовая община сменилась соседской, а племена стали сливаться в единую древнерусскую народность — «русь», хотя племенные наименования земель (поляне, древляне и др.) продолжали сохраняться еще в IX—X вв. На этих землях появились города, упоминаемые в «начальной» летописи,— Новгород, Белоозеро, Киев, Смоленск, в которых обосновались местные князья — феодалы. В IX в. небольшие феодальные государства объединялись в Древнерусское государство во главе с князем.

Феодальные отношения были еще слабыми. Князь не жаловал своей дружине земель и не заводил своего хозяйства, а облагал свободное или полусвободное население — общинников-смердов данью. Первоначально размер этой дани не был регламентирован. Рента-дань потреблялась князем и дружиной, а ее остатки продавались в Византию. Кроме дани население было обязано платить в пользу князя торговые и судебные пошлины, выполнять определенные натуральные повинности.

Несложные в то время функции государства осуществлял сам князь и его дружина: князь ходил на полюдье и собирал дань, судил население, отражал с дружиной нападение врагов, шел на них походом, заключал международные договоры. Дружина, во

всем помогавшая князю, проживала на княжеском дворе (гриднице) на полном содержании князя. Она состояла из старших и младших дружинников. Старшие назывались боярами («мужами»). Из них назначались наиболее важные чины княжеской администрации: посадники, тысяцкие и др.

С X в. князья и бояре стали заводить свое хозяйство, захватывая земли смердов-общинников, эксплуатируя труд крестьян. Бояре из старших дружинников превратились в феодалов, которые нередко имели свои собственные дружины. Феодалами становились и представители родо-племенной верхушки («старцы градские»). Младшие дружинники («отроки», «пасынки», «детские») по положению были близки к слугам. Приближенные к князю бояре составляли княжеский совет, без которого князь не принимал ни одного решения.

Находясь в Киеве, князь назначал в другие центры государства своих посадников. Согласно «начальной летописи», еще легендарный Рюрик в 864 г. после смерти братьев «раздая мужем свои грады, овому Полотеск, овому Ростов, овому Белоозеро». После своих походов Олег в 882 г. повсюду в завоеванных землях «посади мужи свои». Олег Святославич в 1096 г., завоевав Муромскую и Ростовскую земли, «посажаща посадники своя по городам и дани поча имати». Посадник следил за сохранением порядка, судил местное население, собирал дань и пошлины. Часть собранных средств поступала на содержание посадника и его дружины. С середины XII в. посадник стал постепенно вытесняться наместником. Окончательно должность «наместника» установилась к XIV в. Посадники сохранились лишь в Новгородской и Псковской феодальных республиках.

При князьях и посадниках существовали агенты, выполнявшие различные функции. Это были тиуны, назначаемые из дворовых слуг князя. Тиуны присутствовали на суде князя и посадника, нередко даже замещали их в суде, им поручалось заведование княжеским хозяйством в селах и на княжеском дворе. С XI в. появились особые чиновники князя по сбору дани — данщики. В Древнерусском государстве встречаются и другие должностные лица: мытники, взимающие торговую пошлину — «мыть», вирники — денежный штраф за убийство свободного человека — «виру», пятенщики, взимающие пошлину за продажу лошадей — «пятно».

В Древнерусском государстве продолжало действовать существовавшее еще до образования государства народное собрание — вече. Из племенной сходки древних славян оно превратилось в собрание горожан, на котором решающая роль принадлежала городским феодальным верхам: боярам и старцам градским. В IX—X вв. вече играло определенную роль в политической жизни. Довольно часто вече избирало князей. Из 50 князей, занимавших киевский престол, 14 были приглашены вечем.

Укрепление власти князей, рост княжеского аппарата управления снижают роль и значение веча. С середины XII в. вечевые

собрания перестали приглашать князей. Одной из сохранившихся функций веча было комплектование народного ополчения и выбор его предводителей — тысяцкого, сотских, десятских. Тысяцкий возглавлял народное ополчение и выбирался, а затем назначался князем из феодальной верхушки.

В Древнерусском государстве преобладало недостаточно дифференцированное по видам управление (административное, полицейское, финансовое и т. п.). Законодательство и суд имели еще слабое развитие. Широкое распространение у древних славян получили обычаи. Они, как гласила начальная летопись, «имяху обычаи своя и законы отець своих и предань, каждо свой норов». На это обычное право и опирались в практике управления и суда князья.

В первой половине XI в. князья стали издавать законодательные акты («уставы») и даже кодексы («Русская правда», «Правда Ярославичей», «Пространная русская правда»), направленные на охрану феодальной собственности и личности феодала и его слуг. Но это были единичные, редко издаваемые законы. Из-за отсутствия совершенных форм размножения законодательных текстов, средств сообщений и связи закон трудно было довести до сведения населения.

В суде Древней Руси преобладал обвинительный процесс, который применялся к гражданским и уголовным делам и характеризовался активностью сторон; каждая из них старалась доказать свою правоту. Главную роль в доказательствах того времени играли показания свидетелей, «суд божий» (испытание огнем или водой), в некоторых делах — поединок («поле») и «присяга» («крестное целование»). Князья, их посадники и тиуны выполняли функции посредников в судебном процессе, взимая за это определенную сумму («виру» — штраф за убийство свободного человека, «продажу» — штраф за другие виды преступлений).

Несложность классовой структуры древнерусского общества и недостаточно выраженный классовый антагонизм не позволили суду занять важное место в государственном строе Древней Руси.

В случае острого проявления классового недовольства князья и бояре прибегали к внесудебным формам расправы — военному подавлению масс или шли на уступки.

Рост крупного землевладения и феодального хозяйства, дальнейшее развитие феодальных отношений вызывали стремление отдельных феодалов к политической самостоятельности. Уже после смерти князя Владимира Святославича (978—1015), правление которого было, по выражению К. Маркса, «кульминационным пунктом Древнерусского государства», началась ожесточенная борьба между его сыновьями, завершившаяся занятием киевского престола одним из них — Ярославом (1019—1054). В своем завещании Ярослав разделил государство между пятью своими сыновьями; старший из них — Изяслав получил киевский престол и считался главным из князей. Однако Ярославичи недолго жили в мире; между ними вспыхнула междоусобная борьба.

Для предупреждения междоусобий князья собирали феодальные съезды, но распри не прекращались и после смерти сына Владимира Мономаха — Мстислава в 1132 г. Древнерусское государство перестало существовать. Некоторое время сохранялось лишь церковное единство (единый киевский митрополит).

2. Государственный строй русских княжеств периода феодальной раздробленности

После распада Древнерусского государства на территории Восточной Европы появилось множество феодальных государств — княжеств. Крупнейшими из них были: Киевское, Черниговское, Переяславское, Новгородское, Смоленское, Полоцкое, Турово-Пинское, Галицко-Волынское, Ростово-Суздальское, Муромо-Рязанское. Эти государства при значительной пестроте экономических условий по политическому устройству можно разделить на два основных вида: феодальные монархии с сильной властью князя [1] и феодальные республики.

Политический строй феодальной республики сложился в Новгороде и Пскове, чему способствовали рост ремесленного производства и оживленная посредническая торговля Новгорода и Пскова между Западной Европой и Востоком. Кроме территории самого Новгорода, разделенной на пять «концов», Новгородская земля включала другие города — «пригороды» (из них крупнейшим был Псков) и пятины в бассейне озер Ильмень, Ладожского и Онежского. Обширные земли Северо-Восточной Европы составляли «колонии» Новгорода.

С образованием Древнерусского государства Новгородская земля вошла в его состав, но Новгород ранее других княжеств стал проводить независимую от Киева политику. В 1015 г. новгородский князь Ярослав Владимирович отказался платить дань киевским князьям. Однако зависимость Новгорода от Киева сохранялась еще более 100 лет. Из Киева в Новгород назначали князя и посадника. Только в 1126 г. новгородцы впервые выбрали на вече посадника из новгородских бояр. Воспользовавшись народным восстанием 1136 г., направленным против удельного князя Всеволода Мстиславича, новгородские бояре окончательно установили политический строй боярской республики, в которой вече выбирало всех высших должностных лиц: новгородского «владыку» (епископа, а с 1165 г.— архиепископа), посадника, тысяцкого.

Вече играло большую роль в жизни республики. Формально оно являлось носителем верховной власти: разрешало вопросы войны и мира, заключало договоры с князьями, выбирало должностных лиц, осуществляло многие вопросы внутренней политики:

---

[1] Некоторым исключением были Галицкое и Волынское (а затем объединенное Галицко-Волынское) княжество, где существовали феодальные монархии с сильными олигархическими тенденциями местного боярства.

выдавало жалованные и иммунитетные грамоты, утверждало уставы и законы (в том числе новгородскую судную грамоту 1385 г.). Вече собиралось на Торговой площади под звон вечевого колокола. С высокого помоста («степени») посадник оглашал повестку вечевого собрания, руководил прениями. Большинство решений принималось криком. Организаторам веча редко удавалось добиться единогласия. Иногда споры разгорались и дело доходило до драки. Неудовлетворенные собирали свое вече на Софийской стороне. Затем противники сходились к мосту через Волхов, на котором нередко споры сопровождались «большим гублением людям». Перепуганная феодальная верхушка в таком случае высылала владыку и все духовенство с иконами и хоругвями мирить противников. Решения веча оформлялись в особой канцелярии — «вечевой избе», возглавляемой вечевым дьяком. Здесь же находилась и печать «великого Новгорода».

Буржуазная и дворянская историография идеализировала государственный строй Новгородской республики, считая его «народоправством». В действительности Новгородская республика была феодальной, власть в ней принадлежала боярской верхушке. Всемогущим органом боярства был феодальный совет «господ», а председателем его был архиепископ — крупнейший феодал, хранитель государственной казны. Совет «господ» заседал в покоях архиепископа на Софийской стороне. Это был весьма многолюдный орган (число членов совета достигало 300 человек). В состав совета входили князь, степенные (т. е. находящиеся в данное время в должности и выступающие на вече с помоста — «степени») и старые (бывшие ранее в этой должности) посадники и тысяцкие и наиболее знатные бояре; иногда приглашались низшие должностные лица (кончанские старосты). Совет «господ» подготавливал повестку вечевых заседаний, разрабатывал меры воздействия на решения веча, осуществлял контроль за должностными лицами республики. Фактически совет «господ», а не вече являлся высшим государственным органом республики.

Исполнительную власть осуществляли посадник и тысяцкий. Посадник избирался вечем на длительное время из бояр. За 1126—1400 гг. было выбрано 275 посадников примерно из 40 наиболее могущественных боярских фамилий. Посадник созывал вече, открывал его заседание и исполнял его решения. Кроме того, посадник руководил внешними сношениями, контролировал действия князя, осуществлял судебные функции. Ближайшим помощником посадника был тысяцкий — предводитель городского ополчения, а в мирное время осуществлявший полицейский надзор за порядком в городе.

После изгнания последнего удельного князя в 1136 г. новгородцы стали сами приглашать князя. Это было закреплено феодальным съездом русских князей в 1196 г. Приглашаемый вечем князь был простым военачальником, которого нанимала республика; его роль в государственном управлении и суде была очень скромной. С каждым князем республика заключала договор, по

которому обе стороны обязывались исполнять взятые на себя обязательства. Князь должен был «держать Новгород в старине, без обиды», защищать от врагов, не начинать войны без разрешения веча, судить только вместе с посадником и не заводить на территории республики земельных владений. В случае нарушения князем принятых обязательств вече «указывало дорогу» князю из Новгорода, т. е. изгоняло его.

В Новгороде существовали и другие должностные лица — во главе «концов» Новгорода стояли кончанские, а во главе улиц — уличанские старосты, которые выбирались на соответствующих (кончанских и уличанских) собраниях. В пригороды, пятины и «колонии» республика назначала посадников из новгородских или местных бояр. Вместе со своими агентами они «кормились» за счет населения. Города и волости делились на сотни, потуги, погосты во главе с сотскими и старостами.

Борьба московских князей за освобождение от монголо-татарского ига и их тенденция к «собиранию Руси» находила сочувствие и поддержку простых людей Новгородской республики. Воспользовавшись симпатиями низов и непопулярной внешнеполитической ориентацией новгородского боярства, великий князь «всея Руси» Иван III ликвидировал независимость Новгорода в 1478 г. Псковская республика недолго пережила Новгородскую. В 1510 г. ее территория также была присоединена к Русскому государству.

Государственное устройство феодальных монархий во многом отличалось от устройства республик. Земли Владимиро-Суздальского княжества находились в междуречье Оки и Волги. Именно здесь сложилось ядро будущего Русского централизованного государства. Возникновение этого княжества с центрами в Ростове и Суздале началось при сыне Владимира Мономаха Юрии, по прозвищу Долгорукий (ум. 1157), основавшем здесь ряд городов, в том числе и Москву (1147).

Политическое обособление отдельных княжеств ограничило владения киевского князя. Однако роль Киева как центра всей Русской земли сохранялась вплоть до монголо-татарского нашествия. Великокняжеским столом стремились овладеть галицко-волынские и ростово-суздальские князья. Юрий Долгорукий к концу своей жизни занял Киев. Его сын Андрей Боголюбский окончательно обосновался в Ростово-Суздальском княжестве. Желая стать «самовластцем в своей земле», Андрей Боголюбский перенес столицу из боярского Ростова в один из «младших» городов — Владимир. Он вел ожесточенную борьбу с боярством и погиб в результате заговора в 1174 г. Стол занял его младший брат Всеволод Большое Гнездо (1176—1212), который продолжал политику отца и брата по укреплению великокняжеской власти.

В связи с монголо-татарским завоеванием Восточной Европы политическое положение русских княжеств изменилось. Верховным сюзереном русских князей и их арбитром в междоусобицах выступал татарский хан, который раздавал ярлыки (жалованные грамоты) на княжения по собственному усмотрению.

С начала XIV в. возвышается небольшое Московское княжество. Производительные силы окрестностей Москвы, расположенной на перекрестке сухопутных и водных торговых путей, в значительно меньшей степени пострадали от монголо-татарского нашествия, чем другие земли. Пользуясь покровительством золотоордынских ханов, первые московские князья расширяли свои владения за счет соседей.

Московские князья — внуки Александра Невского — Юрий и Иван Даниловичи вели ожесточенную борьбу с тверскими князьями за гегемонию среди русских княжеств. С 1328 г. Иван Данилович (Калита) получил ярлык на великое княжение с титулом великого князя «всея Руси». При нем же в Москву из Владимира переехал митрополит Феогност. Москва стала не только политическим, но и церковным центром русских княжеств.

Усиление экономических связей, рост городов и ремесел создавали условия для политического объединения русских княжеств в единое государство, что ускорялось борьбой за политическую независимость, за ликвидацию монголо-татарского ига. В 1380 г. объединенные силы русских княжеств во главе с московским князем Дмитрием Ивановичем Донским нанесли решающий удар по татарскому игу, разгромив татарские войска на Куликовом поле.

Великие князья возглавили целую иерархию феодалов из удельных князей и бояр, взаимоотношения с которыми определялись договорными и жалованными грамотами, устанавливавшими различные степени вассальной зависимости. В договорах князья признавали великого князя «братом старейшим», обязывались действовать «заодин» против врагов (татар, немцев и др.) и определяли некоторые общие порядки внутри княжеств (выдачу беглых холопов, таможенную политику). Во многих грамотах подчеркивалась территориальная неприкосновенность каждой из сторон. Жалованные грамоты выдавались великими князьями тем вассалам, чьи земли входили в состав великого княжества (князьям, боярам, монастырям), и определяли феодальный иммунитет, т. е. право осуществления этими феодалами на своих землях некоторых государственных функций (суда или сбора налогов, иногда и того и другого) без вмешательства великокняжеской администрации.

Во второй четверти XIII в. с усилением власти князей междуречья Оки и Волги, а также с ослаблением городов после монголо-татарского нашествия вече теряет какую-либо силу. Большое значение при князе приобретает феодальный совет, состоявший из нескольких (10—15) наиболее знатных бояр. В первую половину XV в. из среды боярства выделялась особая категория «бояр введенных» — постоянных советников великого князя и исполнителей его поручений по всем вопросам государственного управления.

Большой вес в феодальном совете имели такие должностные лица, как тысяцкий, окольничий и казначей. Должность тысяц-

кого в Московском княжестве превратилась в наследственную; ее узурпировали могущественные боярские фамилии. Известная самостоятельность тысяцкого, ведавшего городским ополчением, а также судебным и финансовым надзором, превратила его в главу боярской оппозиции возрастанию власти великого князя. В 1373 г., когда «преставился» тысяцкий Василий Протасьев, эта должность была упразднена.

Должности окольничего и казначея были тесно связаны с ростом власти и единодержавия великого князя московского. Окольничий являлся ближайшим советником и исполнителем поручений великого князя, особенно в области дворцового управления.

Особое место в государственном управлении Московского княжества занимал казначей — хранитель великокняжеской казны и архива (духовных, договорных грамот, ханских ярлыков и других документов). По-видимому, еще до образования централизованного государства при казначее сложилось первое государственное учреждение — «Казна» (впоследствии Казенный двор). Уже в 1450 г. впервые упоминается казенный дьяк, а в 1467 г.— казенный подьячий — должностные лица, ведающие несложным делопроизводством этого государственного учреждения. Являясь главой важнейшего ведомства, сложившегося ранее других, казначей помимо основных своих функций выполнял и некоторые другие общегосударственные задачи: ведал ямскими, поместными, холопьими и посольскими делами; делопроизводство по этим делам велось также на Казенном дворе.

Феодальный совет вместе с князем осуществлял законодательные функции и верховное управление, был окончательной инстанцией суда.

Отдельные отрасли личного хозяйства великого князя — «пути» — поручались боярам, которые получили название «бояр путных». В ведомстве каждого «пути» находились земли, села, деревни. Каждому «путному» боярину были подведомственны низшие должностные лица (ключники, посельские). Лицо, возглавлявшее «путь», получало право управления и суда над населением территории, подведомственной данному «пути»; в его пользу поступала часть доходов от сборов с этого населения. «Пути» как зачатки отдельных дворцовых ведомств в форме поручений — «кормлений» — появились довольно рано. Уже в договорной грамоте сыновей Ивана Калиты (50-е годы XIV в.) упоминались сокольничий, конюший и ловчий «пути». Впоследствии встречаются стольничий и чашничий «пути». «Путные бояре», возглавлявшие эти «пути», имели соответствующие наименования: сокольник, конюший, ловчий, стольник, чашник.

Местное управление Владимиро-Суздальского и Московского княжеств первоначально было несложным. В городах находились наместники, в сельских местностях («волостях») — волостели.

С ростом территории Московского княжества в XIV — первой половине XV в. административно-территориальное деление усложнилось. Княжество подразделялось на обширные уезды. Уезд де-

лился на волости и станы. Иногда это были равнозначные территориальные единицы. Городом и пригородным станом управлял наместник великого князя из бояр, а волостями — волостели из более мелких феодалов. Волостели часто выступали вполне самостоятельно.

Местное управление строилось на системе «кормлений». Назначение на «кормление» было средством вознаграждения князей, бояр и более мелких феодалов за их службу великому князю. Наместник и волостель за управление уездом или волостью «вместо» великого князя (отсюда термин «наместник») жалованья не получали, а «кормились» за счет населения. Приехавшего на «кормление» наместника население встречало «выезжим кормом». Два-три раза в год, на рождество, пасху и петров день[1], население обязано было поставить наместнику основной «корм» в форме различных продуктов, фуража для лошадей и т. п. В пользу наместника поступала известная часть различных пошлин с торгов и лавок (полавочные, таможенные, судебные, брачные). Значительным источником доходов для наместников был суд.

Взимаемые с населения «корма» были настолько велики, что ими «кормились» не только наместник или волостель с их семьями, но и их многочисленная челядь. Административному персоналу наместника полагался особый «корм». Этот персонал состоял из тиунов, судей, доводчиков (лиц, осуществлявших вызов в суд) и праветчиков (судебных исполнителей). Все эти должностные лица были чаще всего дворовыми людьми наместника или волостеля.

Наместники и волостели имели административно-полицейские, судебные, военные функции, а также ведали служилыми людьми в городах.

Система «кормлений» первоначально ничем не ограничивалась. Кормленная грамота, выдаваемая наместнику, была довольно лаконичной и содержала стереотипную фразу — призыв к населению: «И вы, все люди тое волости, чтите его (т. е. наместника или волостеля.— *Н. Е.*) и слушайте, а он вас ведает и судит и ходит у вас по всем по тому, как было преж сего».

* * *

С середины XV в., начался процесс постепенного изживания особенностей государственного строя периода феодальной раздробленности: иммунитетные права феодальных владетелей стеснялись, функции наместников ограничивались, а их права и доходы регламентировались. При казначее складывается государственное учреждение — Казна, зародыш ряда будущих приказов. Формирование системы государственных учреждений — государственного аппарата — относится к периоду Русского централизованного государства.

---

[1] 29 июня по ст. стилю.

Глава II. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ ПЕРИОДА ОБРАЗОВАНИЯ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ГОСУДАРСТВА И УСТАНОВЛЕНИЯ САМОДЕРЖАВИЯ В РОССИИ (КОНЕЦ XV — НАЧАЛО XVII в.)

1. Образование Русского централизованного государства и его высшие органы

Образование национальных централизованных государств в эпоху феодализма явилось закономерным процессом, вызванным определенными социально-экономическими и политическими условиями.

Усиление общественного разделения труда привело в XV в. в Западной Европе к дальнейшему росту ремесленного производства, центрами которого становятся города. Их неземледельческое население нуждалось в сельскохозяйственных продуктах, а сельское население — в продуктах ремесла. Общественное разделение труда усиливало экономические связи между городом и деревней, между отдельными городами, областями, феодальными княжествами.

Торгово-денежные отношения ломали феодальное натуральное хозяйство, вызывали заинтересованность феодалов в получении избыточного продукта с зависимого населения, толкали их на усиление феодальной эксплуатации, что обостряло классовую борьбу. Феодальные раздоры приносили вред развитию торговли и ремесла.

Эти причины привели к образованию в XV в. национальных централизованных государств, которые в те времена могли сложиться только в монархической форме. Сильная королевская власть с централизованным бюрократическим аппаратом могла преодолеть сопротивление и раздоры независимых крупных феодалов, подавить всякое проявление недовольства эксплуатируемых масс.

В самом феодальном классе к этому времени появилась большая общественная группа — служилое дворянство, составлявшее значительную часть королевского войска. В отличие от крупных феодалов, владевших землями, населенными зависимым крестьянством наследственно, для служилого дворянства это владение носило условный характер: король давал земли на время службы.

В борьбе с крупными феодалами королевская власть опиралась на служилое дворянство и города, заинтересованные в создании централизованного государства.

В основе объединения русских земель в единое национальное государство лежали те же социально-экономические и политические причины, но были здесь и свои особенности. Создание рус-

ского централизованного государства опередило процесс складывания единого всероссийского рынка и образование нации. Объединение русских земель вокруг Москвы и формирование централизованного государства было ускорено борьбой русского народа с внешней опасностью. Ф. Энгельс отмечал, что на востоке Европы «в России покорение удельных князей шло рука об руку с освобождением от татарского ига, что было окончательно закреплено Иваном III»[1].

Для осуществления этих внешнеполитических задач нужна была сильная армия с соответствующими ей учреждениями. Кроме того, в условиях возраставшей феодальной эксплуатации и обострения классовой борьбы феодалы, особенно служилое дворянство, были неспособны собственными силами подавить сопротивление эксплуатируемого большинства. Для этого потребовалось усиление суда и полиции, создание и укрепление соответствующих им карательных учреждений в центре и на местах.

Образование Русского централизованного государства завершилось к концу XV в. На XVI век падает дальнейшее его укрепление, выразившееся в возрастании значения носителя верховной власти, изменившего в январе 1547 г. титул великого князя на царя и установившего самодержавную форму правления.

В осуществлении своей власти великие князья, а затем цари опирались на феодалов — бояр, владельцев крупнейших вотчин, способных выставлять в случае войны собственные вооруженные силы. Выражением их политической самостоятельности был, прежде всего, феодальный иммунитет. До конца XVI в. в Русском государстве еще продолжали существовать некоторые уделы.

Великий князь московский и цари «всея Руси» разделяли свою власть с боярской аристократией в высшем органе централизованного государства — Боярской думе[2].

В состав Боярской думы кроме бояр московского князя входили бывшие удельные князья и их бояре. С первой половины XVI в. в думе появились и менее знатные феодалы — окольничие, а также представители поместного служилого дворянства — думные дворяне («дети боярские, которые в думе живут») и верхов служилой бюрократии — думные дьяки; последние вели делопроизводство Боярской думы (первоначально в думе их было четверо).

Поскольку князь (царь) разделял власть с крупнейшими феодалами страны, постольку функции Боярской думы были неотделимы от его прерогатив. Боярская дума разрешала важнейшие государственные дела. Она была законодательным органом. Ею были утверждены судебники 1497 и 1550 гг. Статья 98 Судебника 1550 г. считала приговор Боярской думы необходимым эле-

---

[1] *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд., т. 21, с. 416.

[2] Боярская дума — литературное наименование органа, который в русском государстве назывался просто «дума» или «бояре». *Дьяконов М.* Очерки общественного и государственного строя Древней России. М.—Л., 1926, с. 353.

ментом законодательства: указ о кабальном холопстве в апреле 1597 г. царь «приговорил со всеми бояры», ноябрьский указ того же года о беглых крестьянах царь «указал и бояре приговорили». Вместе с великим князем, а затем и с царем Дума утверждала различные «уставы», «уроки», новые налоги и т. д. В большинстве законов XVI в. есть такая формулировка: «уложил царь со своими бояры».

Будучи высшим органом управления, Боярская дума осуществляла общее руководство приказами, надзирала за местным управлением, принимала решения по вопросам организации армии, земельным делам. Переговоры с иностранными послами вела специальная ответная комиссия из членов Думы. Итог этих переговоров выносился на рассмотрение великого князя (царя) и Думы.

Заседания Боярской думы проводились в Кремле: в Грановитой палате, иногда в личной половине дворца (Передней, Столовой или Золотой палатах), реже вне дворца, например в опричном дворце Ивана IV в Москве или Александровской слободе.

Укрепляя свою власть, великие князья и цари XVI в. стремились ослабить значение боярской аристократии. Уже с середины XVI в. из Боярской думы выделилась так называемая «комната», «ближняя дума» — более узкий состав верных царю людей, с которыми он решал важнейшие дела. В 1547—1560 гг., в правление Ивана IV, действовал неофициальный совет в составе поместного дворянина царского «ложничего» А. Адашева, священника Благовещенского собора А. Сильвестра, князя Д. Курлятева, князя А. Курбского и других лиц. С помощью этой «Избранной рады», как впоследствии назвал ее Курбский, Иван IV провел ряд важнейших реформ (судебную, военную, земскую), определил основное направление внешней политики и на некоторое время оттеснил Боярскую думу от разрешения важнейших вопросов законодательства и управления.

Деятельность опричнины была направлена на преодоление пережитков феодальной раздробленности, подрыв экономической и политической мощи боярской аристократии. Место представителей наиболее строптивых феодальных фамилий, истребленных во время опричнины, в Боярской думе заняли менее знатные родственники царя.

После смерти Ивана IV значение Боярской думы опять возросло. Заметную роль играла она в отдельные периоды иностранной интервенции и крестьянской войны начала XVII в. В правление боярского царя Василия Шуйского в 1606—1610 гг. кроме Боярской думы в Москве существовала особая Дума в тушинском лагере. После свержения Василия Шуйского 17 июля 1610 г. все управление государством осуществляла группировка из семи наиболее влиятельных членов Думы (Ф. И. Мстиславского, И. М. Воротынского, А. В. Трубецкого и др.). Это боярское правление получило у современников наименование «семибоярщины».

С появлением новых слоев в среде господствующего класса, и прежде всего поместного дворянства (дворян и детей боярских), тесно связано возникновение земских соборов — эпизодически созываемых царями всероссийских совещаний для обсуждения, а часто и разрешения важнейших вопросов внутренней и внешней политики. Кроме Боярской думы и верхушки духовенства («освященный собор») земские соборы включали представителей поместного дворянства и посадских верхов.

В оценке значения земских соборов в дореволюционной историографии сложилось в основном два направления. Если славянофильская историография (А. С. Хомяков, К. С. Аксаков, Ю. Ф. Самарин) идеализировала земские соборы как «советы всей земли», осуществлявшие единение царя с «землей», то большинство буржуазных исследователей (Б. Н. Чичерин, П. Павлов-Сильванский, В. И. Сергеевич, В. Н. Латкин и др.) скептически относилось к земским соборам, считая их бесправными органами, созываемыми лишь в случае острой необходимости.

В советской историографии 30—40-х годов отдельные историки (С. В. Юшков, Б. И. Сыромятников) высказывали явно преувеличенное мнение, что земские соборы ограничивали власть московских царей. Только в исследованиях последних лет историки установили место земских соборов в государственном строе России. Обобщающим исследованием по истории земских соборов является монография Л. В. Черепнина «Земские соборы Русского государства в XVI—XVII вв.» (М., 1978).

Появление земских соборов означало установление в России сословно-представительной монархии, характерной для большинства западноевропейских государств. Спецификой сословно-представительных органов в России было то, что роль «третьего сословия» (городских буржуазных элементов) в них была гораздо слабее и в отличие от аналогичных западноевропейских органов (парламент в Англии. «генеральные штаты» во Франции, кортесы в Испании) земские соборы не ограничивали, а укрепляли власть монарха. Представляя более широкие, чем Боярская дума, слои господствующих верхов, земские соборы в своих решениях поддерживали московских царей. В противоположность ограничивавшей единодержавие царя Боярской думе земские соборы служили орудием укрепления самодержавия. Существование земских соборов, как и Боярской думы, означало известную слабость не только носителя верховной власти — царя, но и государственного аппарата централизованного государства, в силу чего верховная власть вынуждена была прибегать к непосредственной помощи феодального класса и верхов посада.

Появление земских соборов относится к середине XVI в. В конце 40-х — начале 50-х годов XVI в. в Москве состоялось четыре расширенных совещания Боярской думы и освященного собора с участием различных представителей господствующего класса. До нас дошли подробные известия о земском соборе, собранном во время Ливонской войны в 1566 г. Первые неудачи войны

с коалицией (Ливонский орден, Польша, Швеция, Дания) и предложение Польшей невыгодного мира вызвали потребность в его созыве. Сохранившаяся приговорная грамота собора дает возможность подсчитать его состав: от Боярской думы (30 человек), духовенства (32 человека), дьяков и приказных (33 человека), дворян (20 человек) и торговых людей (75 человек). Последние две группировки, по-видимому еще не избранные на местах, а приглашенные правительством, были теми социальными силами, которые в дальнейшем стали играть наиболее активную роль в истории земских соборов.

После смерти царя Федора Ивановича в начале 1598 г. был собран земский собор в составе: членов Боярской думы, верхов духовенства во главе с патриархом, дворян и посадских. Ввиду прекращения старой династии Рюриковичей по предложению патриарха собравшиеся «обрали... на царство» Бориса Годунова.

В годы польско-шведской интервенции и народных волнений начала XVII в. земские соборы были узкими по составу, наспех собранными заседаниями, выдававшими свои решения за мнение «всей земли». Очень пестрое по классовому составу совещание, собранное Д. Пожарским в Ярославле во время похода второго ополчения на Москву в 1612 г., называло себя также земским собором.

Собор, собравшийся в январе 1613 г. после изгнания польских интервентов из Москвы, был наиболее многолюдным (700—800 человек). Это был единственный Земский собор, на котором присутствовали представители стрельцов, казаков и даже черносошных крестьян. Здесь развернулась борьба различных группировок, предлагающих кандидатуры В. В. Голицина, Д. Г. Трубецкого, Д. М. Пожарского, И. В. Воротынского, В. И. Шуйского.

Победила группировка, поддерживавшая кандидатуру Михаила Романова, сына «тушинского» патриарха Филарета, связанного родственными узами с династией Рюриковичей[1]. Малограмотный Михаил Романов импонировал некоторым боярам, один из которых (Ф. И. Шереметьев) выразил эту мысль в частном письме в таких словах: «Выберем де Мишу Романова, он еще молод и разумом еще не дошел... и будет поваден»[2]. 7 февраля 1613 г. большинство Собора высказалось за Михаила Романова, ставшего основателем новой царской династии.

2. Центральные учреждения. Образование приказной системы управления

Создание централизованного государства вызвало необходимость перестройки и органов управления. Старую примитивную систему управления с помощью введенных и путных бояр, а также от-

[1] Михаил — внук Никиты Романовича, сестра которого Анастасия была первой женой Ивана IV.

[2] *Барсуков А.* Род Шереметьевых. Спб., 1882, кн. 2, с. 311.

дельных учреждений приказного типа (Казенный двор) к середине XVI в. заменила новая система центрального управления — приказная.

Проблема возникновения приказной системы управления является одной из наиболее сложных в истории государственности дореволюционной России. Большинство дворянских и буржуазных историков относило возникновение приказов к концу XV в., связывая их происхождение с разросшимися функциями Казны, ростом значения в деле управления Боярской думы, переводом в Москву органов управления присоединенных княжеств.

История возникновения приказной системы управления привлекала внимание и советских историков (С. В. Бахрушина, М. Н. Тихомирова, Л. В. Черепнина, П. А. Садикова, А. А. Зимина, И. И. Смирнова, Н. Е. Носова, С. О. Шмидта, А. К. Леонтьева и др.). Впервые в советской историографии вопросы возникновения приказов поставил А. А. Зимин, связавший их создание с реформами Ивана IV в 50-х годах XVI в. А. К. Леонтьев относит складывание системы приказов к первой половине XVI в. и считает, что они возникли из разросшихся функций ряда существовавших в то время ведомств (дворцовые учреждения, Казна, Боярская дума).

Осуществление отдельных функций государства в XV в. поручалось боярам, а также неродовитым, но грамотным чиновникам — дьякам. Постепенно эти нерегулярные поручения («приказы») получали постоянный характер. Появились такие должности, как казначей, печатник, разрядный и ямской дьяки. Первоначально в XV в. эти должностные лица осуществляли свои обязанности без вспомогательного аппарата. Но с расширением круга их задач (с начала XVI в.) им давались «для письма» чиновники помельче — подьячие, объединенные в особом помещении — канцелярии — «избе», «дворе». Процесс образования «изб», «дворов»-канцелярий растянулся на несколько десятилетий (с конца XV в. до середины XVI в.) и был неодновременным. Должностные лица, не имевшие своих канцелярий-«изб», вели делопроизводство в уже сложившихся «избах», «дворах». Так, в первом из возникших «дворов» (Казенном) впредь до образования соответствующих «изб» велись разрядные, поместные, разбойные, ямские и другие дела.

Каждая «изба» или «двор» вместе с возглавлявшим ее должностным лицом представляла зародыш будущего приказа. С середины XVI в. «избы»-канцелярии превращаются в постоянно действующие центральные государственные учреждения — приказы. Это нашло выражение и в расширении круга их задач, в появлении чиновничье-бюрократической иерархии и внутренней структуры, в складывании определенных порядков деятельности и форм делопроизводства. Таким образом, приказная система прошла в своем развитии ряд стадий: приказа (в буквальном смысле слова) как разового поручения, приказа как постоянного поручения (типа «пути»), приказа-«избы» (канцелярии) и, нако-

нец, приказа как государственного органа с самостоятельными структурными подразделениями.

Важнейшим звеном аппарата централизованного государства была армия, состоявшая из феодальных ополчений князей и бояр — вассалов великого князя московского, а также служилых людей — дворян и детей боярских. Объединение русских земель вокруг Москвы, борьба Русского государства с татарами, турками, Ливонским орденом, польскими и литовскими феодалами требовали постоянного усиления и усовершенствования вооруженных сил.

Ряд первых центральных государственных учреждений Русского государства имел военное назначение. К этой группе относились Разрядный и Поместный приказы, а также Оружейная палата. Во второй половине XVI в. появились другие приказы этой группы: Стрелецкий, Пушкарский, Каменных дел, Оружейный, Бронный, Аптекарский.

Разрядный приказ возник при дьяке «с разрядом»[1]. Упоминание о нем есть в росписи воевод новгородского похода 1478 г. О существовании разрядного приказа сохранились известия с 1531 г. В одной из разрядных книг сообщается о том, что в лето 7039 (1531) «князь великий наложил опалу свою на князя Ивана Воротынскова... и велел их с Тулы дьяку Афанасию Курицыну привести к Москве в Разряд»[2].

Разрядный приказ ведал личным составом армии Русского государства: заведовал ее комплектованием, учетом, денежными и поместными окладами. На особых смотрах, проводимых приказом для дворян и детей боярских, определялась способность их к воинской службе. Нового служилого человека («новика») на смотре «верстали» на военную службу, т. е. определяли размер его земельного и денежного жалованья. Первоначально существовало до 25 «статей» этого «верстания»; к концу XVI в. их число было сведено до шести. Для определения в «статью» учитывались происхождение, опыт предыдущей службы и т. д. «Верстание» по высшей статье давало служилому человеку 350 четей земли и 12 руб. жалованья в год, по самой низшей — 100 четей земли и 5 руб. в год.

Служилые люди обязаны были выходить на смотры и войну «конны, людны и оружны», т. е. выставлять вооруженных слуг или холопов, вначале «по силе», а со времени указания Уложения о службе 1555 г. «со ста четвертей добрые угожей земли человек на коне и в доспесе в полном, а в дальний поход в дву конь». Смотря по службе, приказ увеличивал или уменьшал оклад служилых людей, повышал или понижал их в чине. За неисправную службу или отсутствие («нетство») приказ мог не только понизить, но и отобрать данные «в оклад» земли.

---

[1] Разряд — войсковая роспись ратных людей с обозначением занимаемых ими должностей.

[2] *Лихачев Н. Ф.* Разрядные дьяки. Спб., 1888, с. 119.

Разрядный приказ вел книги всем служилым людям в государстве с обозначением их поместного и денежного жалованья. Списки дворянам и детям боярским, составлявшиеся при «разборе», «верстании» и «раздаче» им жалованья, назывались «десятнями». Приказ давал распоряжения о походах и содержании войска, заведовал постройкой крепостей, пограничных городов, с их населением и землями, ведал пограничной службой.

Кроме военных функций Разряд имел административные функции по делам личного состава государственного аппарата. Он назначал наместников и волостелей, воевод, послов, судей приказов, осуществлял суд над чиновниками, не оправдавшими доверия, разбирал местнические дела. Уже во второй половине XVI в. Разрядный приказ приобрел значение важнейшего приказа. В конце XVI в. ему были окончательно подчинены сохранившиеся еще от феодальной раздробленности областные разряды (Новгородский, Смоленский, Рязанский), которые приобрели в дальнейшем характер военно-окружных управлений.

С деятельностью Разрядного приказа связан *Поместный приказ,* возникновение которого было также обусловлено ростом значения служилого дворянства. Если Разрядный приказ устанавливал поместный «оклад» (земельное жалованье за службу), то наделение («дача в отклад») осуществлял Поместный приказ. До его образования и то и другое производил Разрядный приказ.

Поместный приказ вырос из должности поместного дьяка, упоминаемого еще в конце XV в. Создание приказа было связано, по-видимому, с поместной реформой 1555 г. Впервые упоминание Поместного приказа встречается в 1577 г. Этот приказ заведовал государственными землями, раздаваемыми в поместья. Всякий, кто определялся на службу, подавал в Разрядный приказ челюбитную с просьбой выделить ему земельное поместье. В Разряде наводили о нем справки, а затем посылали в Поместный приказ отписку или указ об отмежевании ему определенного количества земли. Пожалование официально проводилось от лица царя и Боярской думы. Царская резолюция, записанная думным дьяком, или списки на верстание были основанием для выдачи жалованной грамоты помещику и дальнейшего наделения его землей. В приказе велись «даточные» книги с обозначением размеров всех поместий.

Приказ посылал писцов, дозорщиков, межевщиков для составления различных учетных документов: писцовых, переписных, окладных, дозорных, приправочных, межевых и других книг. Здесь же выдавались акты на право владения землей: жалованные, вводные, отказные грамоты. Поместный приказ рассматривал споры по земельным делам служилых людей.

С середины XVI в. появилась новая, менее привилегированная категория служилых людей, получавших за свою службу не земельное, а денежное, а иногда и натуральное (хлебное) жалование. Это были стрельцы-пехотинцы, вооруженные огнестрель-

ным оружием и проживавшие в особых городских слободах. С их появлением связано создание *Стрелецкого приказа,* впервые упоминаемого с 1571 г.

В конце XV в. возникла *Оружейная палата* — арсенал Русского государства, ведавший изготовлением и хранением оружия. С 1511 г. известна должность оружничего, возглавлявшего эту палату. Для заведования Оружейной палатой был создан *Оружейный приказ.* Руководство изготовлением ручного, холодного и огнестрельного оружия (мушкеты, сабли, копья и пр.), а также предохранительного снаряжения (брони, шлемы, панцири и др.) осуществлял известный с 1573 г. *Бронный приказ.*

Развитие артиллерии в Ливонскую войну привело к образованию *Пушкарского приказа* (известен с 1577 г.), который стал главным артиллерийским управлением. Он имел и некоторые военно-инженерные функции: строил укрепления на границах. Деятельность этого приказа переплеталась с приказом *Каменных дел,* или Каменным, учрежденным приблизительно в конце 1583— начале 1584 г. и заведовавшим «записными» каменщиками, кирпичниками и отдельными слободами в городах. В его ведении находились каменоломни и кирпичные сараи. Приказ руководил постройкой укреплений.

Значительную группу приказов составляли так называемые дворцовые приказы, заведовавшие отдельными отраслями великокняжеского, а затем и царского хозяйства. Так как вопросы дворцового хозяйства не подлежали рассмотрению в Боярской думе, то у великих князей рано появилась потребность в создании специального аппарата дворцового управления.

Один из самых древних приказов Русского государства — *Казенный приказ* — был не только важнейшим дворцовым, но и общегосударственным учреждением. Первое упоминание о Казенном дворе относится к 1493 г. (опальный князь Андрей Васильевич Большой сидел в «тюрьме на Казенном дворе»), но следы существования этого учреждения встречаются гораздо раньше. Само наименование Казенный приказ впервые упоминается в 1512 г.

Являясь главой Казенного приказа, казначей уже со второй половины XV в. осуществлял и общегосударственные задачи: он ведал дипломатическими сношениями, ямскими, поместными, холопьими и другими делами. Здесь же на Казенном дворе находился и печатник — хранитель «большой государственной печати», прилагаемой к важнейшим документам (и прежде всего документам дипломатического характера). Еще в первой половине XVI в. в помощь казначею по отдельным государственным функциям появились соответствующие дьяки: ямской, посольский, поместный. Первоначально они подчинялись казначею, и их делопроизводство велось на Казенном дворе, но с течением времени они обособляются на своих «дворах» или в приказах как начальники соответствующих государственных учреждений. Но даже после образования самостоятельных Посольского, Поместного, Ямского и Хо-

лопьего приказов казначей продолжал играть огромную роль в общегосударственных делах.

Гораздо меньшее значение имели другие дворцовые приказы, возникшие из соответствующих «путей». Уже с 1501 г. встречается первое упоминание о Дворцовой избе, которая с 1572 г. именуется *приказом Большого Дворца.* Его возглавляли дворецкий и двое дьяков. Задача приказа заключалась в снабжении двора великого князя (царя) всем необходимым и пополнении его казны. Приказ заведовал великокняжеским хозяйством, обслуживающим персоналом двора, управлял дворцовыми землями и дворцовыми крестьянами. В конце XV — начале XVI в. сложился *Конюшенный приказ,* ведавший царской конюшней и конюшенными слободами. В XVI в. упоминаются *Ловчий* и *Сокольничий приказы.* Со второй половины XVI в. известен *Постельничий приказ,* заведовавший великокняжеской (царской) спальней. Все лица, возглавлявшие дворцовые приказы (дворецкий, конюший, ловчий, сокольничий, постельничий), были боярами.

С образованием Русского централизованного государства возросли и его международные связи. Это повлекло за собой появление должности посольского дьяка (1486). Все важнейшие решения по вопросам внешней политики по-прежнему принимал царь, «поговоря с братьею и бояры», т. е. местом общего руководства внешней политикой была Боярская дума. Переговоры с послами вела специальная думская комиссия из бояр и посольского дьяка. Посольский дьяк выступал посредником между Боярской думой и послами. Он вел дипломатическую переписку и присутствовал на заседаниях Боярской думы. Для переписки первоначально использовался канцелярский аппарат Казенного двора, где происходили заседания думской комиссии и посольского дьяка с послами. Впервые Посольская изба упоминается в 1549 г., впоследствии она именуется *Посольским приказом.* В XVI в. в нем находились подьячие, переводчики (для письменного перевода) и толмачи (для устного перевода). Во второй половине XVI в. этот приказ возглавляли опытные дипломаты дьяки И. М. Висковатый и братья А. Я. и В. Я. Щелкаловы.

Ямская служба возникла еще в период феодальной раздробленности. На некоторых дорогах на расстоянии в 30—40 верст друг от друга учреждались «ямы» — пункты, куда окрестное население обязано было поставлять определенное количество лошадей, подвод, корма; оно же осуществляло и ямскую гоньбу. Каждым «ямом» заведовал ямщик, который селился на ямском дворе. С образованием централизованного Русского государства значение ямской службы возросло: по дорогам, идущим от Новгорода, Смоленска, с юга от «яма» к «яму» ехали ко двору великого князя, а затем и царя московского иностранные послы. Из Москвы по этим же дорогам передвигались великокняжеские и царские воеводы и чиновники. Население выбирало для ямской службы ямских охотников, которые селились при ямских дворах слободами.

Уже в 1490 г. упоминается ямской дьяк Тимофей Маклаков. Ямские дьяки заведовали ямщиками и ямской службой, разрешали споры между ямщиками и населением, утверждали выборы ямщиков, посылали учреждать новые «ямы». Первоначально при ямских дьяках не было специального учреждения, и они, как и некоторые другие дьяки, заведовавшие отдельными отраслями управления, пользовались канцелярским аппаратом Казенного приказа. В 1550 г. впервые упоминается Ямская изба, а с 1574 г.— *Ямской приказ.*

Возросшие государственные расходы на содержание войска, аппарата управления, великокняжеского (царского) двора вызвали учреждение финансовых приказов. В середине XVI в. был введен ряд общегосударственных налогов, преимущественно военного назначения: на городовое, засечное и ямчужное (пороховое) дело. Сбор этих налогов был поручен созданному примерно в 1533—1534 гг. финансовому *Приказу большого прихода.* Кроме прямых налогов приказ заведовал сбором таможенных пошлин, а иногда и ямских денег.

С ликвидацией наместников по земской реформе 1555—1556 гг. платимый тяглым населением в их пользу налог («кормовой оброк») стал поступать государству. В связи с этим прием «кормового оброка» еще до земской реформы в Москве от земских старост и целовальников поручался дьякам уже существовавших приказов. Эти дьяки назывались «кормленными». По мере возрастания налоговых поступлений и усложнения задач казенной, посольской и поместной «избы» взимание кормленного оброка в 60—70-е годы XVI в. обособляется в приходные кассы — «избы», называемые *четвертями* (*«четями»*). Несмотря на то что во главе четей иногда по-прежнему стояли дьяки других приказов, в 70—90-х годах XVI в. они являлись самостоятельными финансовыми приказами с более постоянной подведомственной им территорией, которая подчинялась им не только в финансовом, но и в административно-судебном отношении. Деньги, собранные четвертными приказами, выдавались служилым людям в форме жалованья раз в четыре года. Этим, очевидно, и объясняется название приказов — «четверти».

Недовольство широких народных масс усилением феодального гнета, возрастание значения в государстве поместного служилого дворянства повлекло за собой создание группы судебно-полицейских приказов: Разбойного, Земского, Холопьего и Судных.

Со времени введения повсеместно губных учреждений возникла необходимость постоянного центрального государственного учреждения, осуществлявшего руководство губными органами и надзор за их деятельностью. В 1555 г. была составлена Уставная книга *Разбойного приказа.* К этому времени и относится создание самостоятельного приказа (в 60-х годах XVI в. упоминаются первые «разбойные дьяки»). Разбойный приказ утверждал в должности губных старост, целовальников и дьяков во всем государстве, санкционировал приговоры губных органов, являлся

Государственная библиотека РСФСР

второй инстанцией для рассмотрения разбойных и татиных дел на территории всего государства, кроме Москвы и Московского уезда.

Разбойные и татиные дела по Москве и Московскому уезду велись *Земским приказом.* Первое упоминание о нем относится к 1564 г., хотя, по-видимому, этот приказ возник уже в первой половине XVI в. Земский приказ в Москве осуществлял полицейские функции: наблюдал за безопасностью и порядком, вел борьбу с корчемством и пожарами, следил за содержанием в чистоте улиц.

С усилением феодального гнета к середине XVI в. связано появление *Приказа холопьего суда (Холопьего приказа),* ведавшего делами о поступлении в холопство, судом о кабальном холопстве и т. п. Первое упоминание об этом приказе встречается в 1571 г. В связи с ограничением крестьянских переходов от одного феодала к другому (заповедные годы) с 80-х годов XVI в. и введением срока сыска беглых (урочных лет) в 1597 г. приказ стал принимать челобитные от бояр и служилых людей о беглых холопах, вести переписку о розыске беглых с местными властями (воеводами).

В тесной связи с реформами 60-х годов XVI в. находилось создание группы *судных* (судебных) приказов в 90-е годы: Московского (1598), Владимирского (1593), Дмитровского (1595), Казанского (1591). Каждый из этих приказов заведовал судом служилых людей определенной территории, не подсудных местным властям по указу 1549 г. Судебная обособленность дворян и детей боярских в особых судебных приказах являлась одним из проявлений возросшего значения помещиков и поместного землевладения в государстве.

Несколько особо от этой группы стоял *Челобитный приказ,* возникновение которого тесно связано с возвышением поместного дворянства и усилением власти московского царя. По решению Земского собора 1549 г. дворяне и дети боярские получили право обращаться к суду самого царя. Это решение было закреплено в ст. 64 Судебника 1550 г. Для приема и разбора потока челобитных, поступавших на имя царя в 1550 г., был учрежден Челобитный приказ во главе с виднейшим деятелем «Избранной рады» А. Ф. Адашевым. В этот приказ поступали все челобитные на имя царя. Часть жалоб направлялась на рассмотрение царя, а другая передавалась в соответствующие учреждения. Приказ принимал апелляционные жалобы на решения должностных лиц и государственных учреждений и, следовательно, являлся своеобразным контрольным органом государства. Со времени завоевания Казани в 60-х годах XVI в. был учрежден первый территориальный *Приказ Казанского дворца.*

После учреждения патриаршества в 1589 г. церковная система приобрела следующее устройство. Высшим органом по делам церкви оставался *«освященный собор»* — съезд высшего духовенства (с присутствием патриархов из Константинополя, Александ-

рии, Антиохии), выбиравший пожизненно патриарха всея Руси — главу всей церковной иерархии. При патриархе в конце XVI в. возник особый «*двор*» со своими должностными лицами: казначей, бояре, стольники, дети боярские, дьяки. Через этот аппарат патриарх осуществлял общее руководство церковными делами и имуществом церкви. За соблюдением догматов церкви надзирала *Тиунская изба,* созданная при «дворе» патриарха к концу XVI в.

3. Местные учреждения

С образованием централизованного государства меняется и местное управление. Особенно наглядно это выступает в Белоозерской уставной грамоте, данной Иваном III населению Белоозерского княжества в 1488 г., вскоре после присоединения его к Русскому государству. Первые статьи этой грамоты определяли количество «корма», взимаемого с каждой «сохи». Одна из статей запрещала наместнику собирать сборы самому; для этого белоозерцы выбирали сотских. Грамота регламентировала и деятельность наместничьего штата.

По примеру Белоозерской грамоты с конца XV — начала XVI в. наместникам и волостелям выдавались так называемые «доходные списки», подробно регламентирующие размеры кормов. Сроки кормлений сокращались до 1—3 лет. Назначенный на кормление наместник или волостель за это время пополнял свои «животы» (имущество) и с восстановлением «достатка» возвращался в столицу исполнять бездоходные поручения великого князя, ожидая новой кормовой очереди.

Ограничение власти кормленщиков — наместников и волостелей — являлось составной частью мероприятий, проводимых великокняжеской властью в целях укрепления централизованного государства. Эти мероприятия не только совпадали с пожеланиями поместного дворянства, но и находили поддержку и сочувствие черносошного крестьянства. И те и другие были заинтересованы в улучшении прежде всего деятельности суда и того звена государственного управления, в котором корыстолюбие кормленщиков проявлялось особенно остро. По Белоозерской уставной грамоте наместник и его тиуны судили вместе с сотскими и «добрыми» людьми из населения. В Судебнике 1497 г. этот порядок был узаконен.

Военные нужды и укрепление обороноспособности государства во второй половине XV в. повысили значение «городового дела», т. е. забот о строительстве и укреплении городов. Появляются особые должностные лица местного управления — *городовые приказчики,* оттеснившие наместников-кормленщиков вначале от военно-административного, а затем от ряда отраслей земельного, финансового и даже судебного управления.

В начале XVI в. городовые приказчики (так стали называться бывшие городчики и городничие) становятся распространенным

звеном местного управления. Их основным назначением было заведование строительством и укреплением городов, надзор за строительством мостов и дорог («мостовое и ямское дело»), производством «зелья» (пороха), хранением боеприпасов, оружия, продовольствия, сбор народного ополчения и т. п.

Назначаемые великим князем из поместного служилого дворянства городовые приказчики не зависели ни от наместника, ни от Боярской думы, а подчинялись непосредственно великому князю по ведомству казначея, в заведовании которого находились первоначально военно-административные дела, и прежде всего учет и хранение всех государственных запасов оружия и боеприпасов. С образованием Разрядного приказа они по характеру их главных функций попали, по-видимому, в его ведение.

Со второй четверти XVI в. функции городовых приказчиков значительно расширились. Им был поручен надзор за великокняжеским земельным фондом в городах и уездах, за описанием земель, раскладка и сбор ряда общегосударственных денег, надзор за косвенными налогами (таможенными и мытными сборами), дано право ковать «в железо» и сажать в тюрьму неплательщиков государственных налогов. Все чаще они принимали участие в наместничьем суде как по уголовным, так и по гражданским делам.

Институт городовых приказчиков был первым дворянским органом местного управления Русского централизованного государства.

Конец XV — первая половина XVI в. ознаменовались ломкой социально-экономических отношений. Классовая борьба в этих условиях приобрела остроту, разнообразилась в формах: от участия в ересях и побегах до индивидуальных террористических актов и групповых выступлений «лихих людей».

Кормленщики не были заинтересованы в борьбе с «лихими людьми». Рост преступности был для них даже выгоден, так как в случае поимки они имели от суда лишние доходы.

Вначале правительство пыталось усилить карательные меры против «мелких» людей с помощью введения в состав суда наместников, выборных от населения. В 1539—1541 гг. правительство по просьбе населения (по-видимому, главным образом поместного дворянства и верхушки посада) выдавало наместникам так называемые губные грамоты, в которых устанавливался порядок организации и деятельности новых «губных» органов[1].

Первые губные грамоты получило население Белоозерского и Каргопольского уездов в октябре 1539 г. По этим грамотам преследование, ловля и казнь «лихих людей» в каждом уголовно-полицейском округе («губе») возлагались на выборные *«губные» органы,* которые с 1555 г. были введены повсеместно. В каждом губном округе (в волости, а впоследствии в уезде) из дворян или

[1] Губа — территориальный термин Северо-Западной Руси, соответствующий примерно волости.

детей боярских выбирался губной староста. Для утверждения в должности избранный являлся в Разбойный приказ, где получал соответствующий наказ. Аппарат губного старосты, состоящий из старост, десятских и «лучших людей», вскоре был заменен несколькими «целовальниками», избираемыми из крестьянской и посадской верхушки и утверждаемыми на месте «целования креста» с обещанием верной службы. При каждом губном старосте во второй половине XVI в. появилась губная изба, делопроизводство в которой вел губной дьяк.

В XVI в. губные органы появились даже в вотчинах привилегированных землевладельцев (например, в землях Троице-Сергиевского монастыря). Для общих обысков устраивались съезды губных старост всего уезда. Первоначально губные старосты выбирались бессрочно, а затем — погодно. Компетенция губных старост расширилась. Кроме разбойных дел в их ведение попали дела о татях, убийствах, заведование тюрьмами. Институт губных старост вслед за городовыми приказчиками способствовал упразднению кормленщиков. Этого требовало и поместное дворянство, заинтересованное в увеличении государственных средств и ликвидации произвола кормленщиков-бояр.

В феврале 1551 г. крестьяне Плесской волости Владимирского уезда получили уставную земскую грамоту, согласно которой они могли с помощью выбранных ими «излюбленных голов» и «целовальников» собирать дважды в году (на покров и пасху) оброк — «кормленный окуп» и отвозить его в Москву. Должность наместника для них упразднялась. Грамота подробно перечисляла все поборы с населения, поступавшие теперь в ведение государства. В 1552 г. такая же грамота дана была населению Важского уезда.

Повсеместно земская реформа была проведена лишь в 1555—1556 гг. С этого времени в уездах и волостях, где еще отсутствовало помещичье землевладение, крестьяне черносошных и дворцовых земель, а также посадские люди в городах получили право выбирать из своей среды «излюбленных голов» (старост), а также «лучших людей» (целовальников или земских судей). Делопроизводство *земского старосты* и целовальников вел выборный земский дьяк. Округом каждого земского старосты чаще всего была волость или город. В осуществлении своих функций земский староста и целовальники опирались на ранее выборные должности крестьянской общины — сотских, пятидесятских, десятских.

Все должностные лица земского самоуправления выбирались на неопределенный срок, и население их могло «переменить». Позднее для них были введены ежегодные выборы.

В ведении земских органов находились сбор подати — «окупа», а также разбор гражданских и второстепенных уголовных дел (крупными уголовными делами ведали губные органы) среди черносошных крестьян и посадских людей.

В центральных уездах с развитым землевладением, где население было уже несвободным, земские органы нередко отсутствовали и управление осуществлялось городовыми приказчиками и губными старостами, выполнявшими административно-полицейские и финансовые функции.

Кроме этих местных органов управления существовали и другие — таможенные и кабацкие выборные головы и целовальники, осуществлявшие сбор косвенных налогов. При них находились соответствующие дворы (таможенные и кружечные) и избы (таможенные и кабацкие). С конца XVI в. появились местные органы, заведовавшие ратными людьми,— разрядные избы, а в некоторых городах — стрелецкие и казачьи избы.

В судопроизводстве XV—XVI вв. продолжал господствовать обвинительный, или состязательный, процесс, который применялся к гражданским и менее значительным уголовным делам и характеризовался активностью сторон. Каждая из участвовавших в процессе сторон старалась доказать свою правоту средствами, предусмотренными Судебником 1497 г.: собственное признание обвиняемого, показания свидетелей («послухов»), поединок между истцом и ответчиком или между виновным и пострадавшим («поле»), присяга, «крестное целование», письменные документы. После суда оправданной стороне выдавалась правая грамота — копия с решения суда с печатью и подписью дьяка. Способом исполнения судебных решений по гражданским делам нередко считался «правеж» — ежедневное битье прутьями. Если «правеж» не приносил результата, то ответчик выдавался «головой» истцу.

Для выяснения более крупных уголовных дел (татьба, разбой, душегубство, ябедничество) появился новый вид судебного процесса — розыск. Розыск применялся в отношении так называемых «ведомых лихих людей». Главными доказательствами розыска являлись «повальный» обыск — допрос местных жителей, а также пытка с целью «признания» обвиняемым своей вины.

Если обычные уголовные дела завершались такими наказаниями, как «торговая казнь» (битье кнутом, осуществляемое на «торгу» — торговой площади) или денежные взыскания, то в отношении «заведомо лихих людей» Судебник 1497 г. предусматривал смертную казнь. Ею карали не только «лихих людей», воров-рецидивистов, но и за противоправительственную деятельность («крамолу») и некоторые иные категории уголовных преступлений. Наиболее распространенным видом пытки была дыба. К категории «ведомых лихих людей» судебная практика могла подвести любое проявление классового недовольства: от покушения на феодальное имущество до убийства господина.

В условиях роста феодальной эксплуатации в XVI в. розыск позволял успешно осуществлять классовую расправу.

Имущественные наказания, игравшие важную роль в суде периода феодальной раздробленности, отодвигались на задний план. Суд становился средством устрашения, грубого и жестокого проявления воли господствующего класса.

* * *

Таким образом, к началу XVII в. в России складывается значительная система государственных учреждений как в центре (приказы), так и на местах, осуществлявшая основные задачи государства в виде административных, военных, судебных, финансовых и других функций. Процесс складывания этой системы государственных учреждений идет параллельно с процессом возрастания власти великого князя Московского и царя всея Руси, с установлением самодержавия в России.

В государственном аппарате России появляются черты бюрократизации, заключавшиеся в появлении цепи подчиненных друг другу учреждений и органов (Боярская дума — приказ — наместник — тиун); в создании иерархической лестницы чиновников (судья приказа — дьяк — подьячие: старшие, средние, младшие); в появлении элементов бюрократического централизма; в сосредоточении многих распорядительных и исполнительных функций в приказах, бумажного делопроизводства, безнадзорных действий чиновников.

Государственный аппарат, созданный в период образования централизованного государства и укрепленный в период установления самодержавия, являлся машиной, позволяющей господствующему классу осуществлять власть над закрепощаемым крестьянством, проводить в своих интересах активные внешнеполитические мероприятия.

Глава III. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ МОНАРХИИ С БОЯРСКОЙ ДУМОЙ И БОЯРСКОЙ АРИСТОКРАТИЕЙ XVII в.

1. Самодержавие XVII в. Высшие органы государства

Для экономического развития России в XVII в. характерны процессы дальнейшего роста феодального землевладения (за счет сокращения черносошных земель), товарно-денежных отношений, появления мануфактурного производства с применением крепостного труда и как следствие этого усиление внутриэкономических связей. Одну из особенностей развития России В. И. Ленин видел в фактическом слиянии всех земель в единое целое, что «вызывалось усиливающимся обменом между областями, постепенно растущим товарным обращением, концентрированием небольших местных рынков в один всероссийский рынок»[1].

Приспособление феодального хозяйства к рыночным отношениям вызывало рост феодальной эксплуатации. Чтобы преодолеть сопротивление феодально-зависимого крестьянства, необходимо было усилить внеэкономическое принуждение. Это можно было сделать только с помощью сильного государственного аппарата.

Борьба правительственных группировок за власть ослабила аппарат государства в подавлении сопротивления народных масс. Опыт «смуты» подсказал господствующему классу, что только самодержавная власть монарха с бюрократической государственной машиной способна обеспечить имущественную и личную безопасность феодалов, сохранить их вотчины, поместья и привилегии, обеспечить окончательное закрепощение крестьян.

Установив в 1613 г. новую правящую династию Романовых, вотчинники-бояре и помещики-дворяне в правление царей Михаила Федоровича (1613—1645) и Алексея Михайловича (1645—1676) предпринимают меры к дальнейшему укреплению всей государственной системы. В XVII в. окончательно установилась самодержавная власть «государя всея Руси». Одновременно с ростом власти царя усилился государственный аппарат, который принял характер бюрократического строя. Это нашло выражение в существовании до 50—60 центральных учреждений — «приказов» — различной величины и значения: от общегосударственных ведомств со сложной структурой и большим числом должностных лиц (Поместный, Большого дворца, Разрядный) до карликовых

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 1, с. 154.

учреждений со скромными функциями и составом (Панихидный приказ). Усложнилось и местное управление.

Несмотря на внутреннюю консолидацию страны, в политическом строе Русского государства XVII в. сохранились еще пережитки феодальной раздробленности. Одним из них было местничество, выражающееся в наследственном праве определенных боярских фамилий на то или иное «место» в иерархии служилых чинов на гражданской и военной службе, а также в быту. Местничество являлось своеобразной формой приспособления феодальной иерархии времен политической раздробленности к условиям централизованного государства. Уже с середины XVI в. принимались меры к его ограничению. В XVII в. местничество стало препятствовать укреплению самодержавной монархии. Изменения внутри господствующего класса (возросшее значение дворянства) позволили правительству в 1682 г. упразднить местничество, как явление «враждотворное, братоненавистное».

Основной особенностью государственного строя России в XVII в. В. И. Ленин считал самодержавную монархию «с боярской Думой и боярской аристократией...»[1]. Несмотря на возросшее значение дворянства, боярство сохраняло свое экономическое и политическое могущество. Боярская дума по-прежнему являлась важнейшим органом государства, разделявшим вместе с царем прерогативы верховной власти, органом боярской аристократии. Состав Думы за век удвоился. Особенно заметно возросло число окольничих думных дворян и дьяков. В 1681 г. в ней было 15 одних только думных дьяков. Боярская дума представляла собой собрание представителей старинных боярских фамилий и выслужившихся приказных дельцов.

Боярская дума оставалась верховным органом по вопросам законодательства, управления и суда. По свидетельству Г. Котошихина, царь Михаил Федорович, «хотя самодержцем писался, однако без боярского совету не мог делати ничего». Алексей Михайлович, несмотря на наличие более узкой по составу «ближней думы» и личной канцелярии (Тайного приказа), по всем основным вопросам советовался с Думой; более мелкие вопросы Боярская дума обсуждала без царя.

Для XVII в. характерна более тесная связь личного состава Боярской думы с приказной системой. Многие члены Думы выполняли обязанности начальников (судей) приказов, воевод, находились на дипломатической службе.

На заседаниях Боярской думы утверждались решения приказов (статейные списки). Дума была высшей судебной инстанцией государства. Некоторые из судебных дел рассматривались в созданной при Думе Расправной палате (1681—1694). Значение Боярской Думы в последнее десятилетие века упало.

Первая половина XVII в. явилась периодом расцвета сословно-представительной монархии, когда важнейшие вопросы внутрен-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 17, с. 346.

ней и внешней политики государства решались с помощью земских соборов.

В первые годы правления царя Михаила Романова правительство особенно нуждалось в опоре на основные группировки господствующего класса. Земские соборы заседали почти непрерывно: с 1613 по конец 1615 г., в начале 1616—1619 г., в 1620—1622 гг. Эти соборы занимались изысканием финансовых средств для пополнения государственной казны и внешнеполитическими делами. С 20-х годов XVII в. государственная власть несколько окрепла, и земские соборы стали собираться реже. Соборы 30-х годов также связаны с вопросами внешней политики: в 1632—1634 гг. в связи с войной в Польше, в 1636—1637 гг. из-за войны с Турцией. На этих соборах были приняты решения о дополнительных налогах, необходимых для ведения войны.

На многолюдном соборе 1642 г. члены Боярской думы, верхи духовенства, а также представители провинциальных дворян, стрелецких голов и торговых людей занимались изысканием средств помощи казакам, захватившим в устье Дона крепость крымского хана — Азов. После длительных пререканий соборных сословных групп было вынесено решение отказать казакам в помощи. На этом же соборе представители поместного дворянства и городов подали челобитные, выражая свои сословные притязания.

Одним из важнейших земских соборов был собор, собравшийся в условиях ожесточенной классовой борьбы в стране (городские восстания летом 1648 г. в Москве и других городах) в июне 1648 г. На соборе были поданы челобитные от дворян с требованием усиления феодальной зависимости крестьян (сыска их без урочных лет); посадские в своих челобитных выражали желание уничтожить белые (т. е. не обложенные налогами и сборами) слободы, жаловались на непорядки в управлении и суде. Специальная комиссия Боярской думы во главе с боярином князем Н. И. Одоевским подготовила проект «Соборного Уложения» — кодекса законов самодержавной монархии XVII в., в котором были учтены пожелания помещиков и посадской верхушки. Этот проект обсуждался членами собора, созванного в сентябре 1648 г., и был окончательно утвержден 29 января 1649 г.[1]

Опасность новых социальных потрясений сплотила господствующий феодальный класс и верхи посада с правительством; их выборные охотно поддержали мероприятия правительства по укреплению государственного аппарата. Правительство, в свою очередь, учло пожелания помещиков и посадских верхов в «Уложении».

---

[1] Сложную задачу размножения «Соборного Уложения» с невиданным для того времени тиражом (2000 экз.) осуществил Московский печатный двор — единственная государственная типография Русского государства XVII в. (Печатный двор был подведомствен Приказу книгопечатного дела, учрежденному в 1553 г.).

После 1653 года земские соборы являлись, по существу, совещаниями царя с представителями определенных сословий. Земские соборы способствовали укреплению самодержавной власти царя и государственного аппарата. Созывая Земский собор, правительство рассчитывало на получение от его членов информации о положении дел на местах, а также на моральную поддержку с их стороны различных внешнеполитических, финансовых и прочих мероприятий. Дворяне-помещики и посадские через земские соборы разрешали свои дела, минуя приказную волокиту.

Земский собор собирался в одной из кремлевских палат (Грановитой, Столовой и др.). Открывал собор дьяк или сам царь. Дьяк зачитывал «письмо» (повестку) для собора (например, на соборе в 1642 г.). Ответ на вопросы повестки давался по «отдельным статьям» каждым сословием. На Земском соборе 1649 г. бояре и духовенство заседали отдельно от остальных депутатов.

Земские соборы становились иногда ареной борьбы группировок господствующего класса, отдельных сословий. На ряде земских соборов между помещиками и верхами посада устанавливалась своеобразная солидарность («единачество») на почве общего недовольства несовершенством законодательства и государственного аппарата, засильем бояр.

Продолжительность земских соборов была различной: от нескольких часов (1645) и дней (1642) до нескольких месяцев (1648—1649) и даже лет (1613—1615, 1615—1619, 1620—1622). Решения Земского собора оформлялись в соборный акт — протокол за печатями царя, патриарха, высших чинов и крестоцелованием чинов пониже.

Прекращение созыва земских соборов тесно связано с глубокими социально-экономическими изменениями, происшедшими в Русском государстве к середине XVII в. Восстановление экономики страны и дальнейшее развитие феодального хозяйства позволили укрепить государственный строй страны с самодержавной монархией, бюрократическим аппаратом приказов и воевод. Правительство уже не нуждалось в моральной поддержке «всей земли» своих внутри- и внешнеполитических начинаний. Удовлетворенное окончательным закрепощением крестьян, поместное дворянство потеряло интерес к земским соборам. С 60-х годов XVII в. земские соборы переродились в узкие по составу сословные совещания.

2. Центральные учреждения

XVII век был временем расцвета приказной системы управления, но к последней четверти века она начинает переживать кризис.

Важную роль, как и прежде, играли военно-административные приказы, число которых возросло. В течение XVII в. основу вооруженных сил Русского государства составляли дворянская

конница и стрелецкие полки. Вспомогательное значение в пограничной охране и во время войн имели отряды казаков, татар и башкир. Со второй половины XVII в. появились полки «нового» («иноземного») строя с иностранными офицерами и русским рядовым составом: солдатские (пехота), рейтерские и гусарские (конница и драгуны могли действовать и в конном и пешем строю) полки. Войско имело значительную крепостную, осадную и полевую артиллерию с медными, железными и чугунными пушками отечественного производства.

По-прежнему личным составом служилых людей из дворян ведал *Разрядный приказ,* имевший сложную структуру: он подразделялся на 5 территориальных столов (Московский, Владимирский, Новгородский, Севский, Белгородский) и столы специального назначения: денежный и приказный. Важнейшим считался Московский стол. Он ведал комплектованием личного состава приказов, воевод, укреплениями пограничных линий, разбирал местнические дела. Все остальные территориальные столы вели учет рядового состава армии в пределах определенного военного округа («разряда»). Здесь составлялись списки служилых — десятин, смотренные списки служилых людей в «естях» (наличности) и «нетях» (отсутствии), акты приема и передачи городов воеводами (росписные списки). Белгородский и Севский столы, кроме того, заведовали пограничным военно-административным управлением. Связь Разряда с другими приказами осуществлял приказный стол.

Возрастание значения помещиков-дворян в армии и гражданском государственном аппарате (приказы и воеводa), увеличение размеров поместного землевладения, постепенное сближение поместного и вотчинного землевладения делало *Поместный приказ* одним из важнейших приказов государства. В начале XVII в. приказ провел описание земель с целью восстановления нарушенных во время интервенции и Крестьянской войны под руководством Степана Разина прав помещиков. Писцовые и переписные книги помогали рассматривать многочисленные земельные тяжбы между помещиками и вотчинниками. Кроме того, эти книги являлись документами, на основании которых производилось налоговое обложение.

Поместный приказ вел активную борьбу с возросшими побегами феодально-зависимых крестьян, посылая на места специальных сыщиков. В период подавления крестьянской войны приказ рассылал сыщиков даже на территории, подведомственные другим приказам.

Исполнительный аппарат приказа подразделялся на несколько территориальных столов (Московский, Рязанский, Псковский, Владимирский, Ярославский), а также столы вотчинной записи, диких поль (земельных раздач неосвоенных южных земель), приказный, а с начала XVIII в. столы по набору работных людей, рекрутский, соляной. Возрастало и число подьячих приказа: если

в 1626—1627 гг. их было 102, то в 1677—1678 гг. — уже 442. На протяжении XVII в. Поместный приказ имел наибольшие штаты.

В XVII в. стрельцы принимали активное участие не только в охране границ государства и войнах, но использовались для караульной и полицейской служб, борьбы с пожарами. Наряды стрельцов несли караулы в Кремле и на московских улицах. Стрельцов использовали для охраны порядка, в торжествах, встречах послов и т. п. Один из стрелецких полков (Стремянной) сопровождал царя во время его поездок за город, на богомолье и т. д. Только в Москве в середине XVII в. находилось до 20 стрелецких полков по 800—1000 человек в каждом. Стрельцы проживали слободами и занимались в свободное от службы время ремеслом, мелкой торговлей. Каждый полк имел свою канцелярию — стрелецкую избу. Возглавлявшие эти полки полковники являлись не только командирами, но и судьями.

Все дела по службе, содержанию, управлению и суду стрельцов осуществлял *Стрелецкий приказ.* Ему же была подведомственна и часть казаков. После стрелецкого мятежа 1697—1698 гг. Петр I приступил к ликвидации стрелецких войск. Компетенция Стрелецкого приказа изменилась: он стал заниматься административно-хозяйственными делами, что и вызвало его преобразование в 1701 г. в *Приказ земских дел,* наследовавший функции упраздненного еще в ноябре 1699 г. Земского приказа по полицейскому правлению Москвой.

Наиболее привилегированной частью казаков, находящихся на службе Русского государства, ведал в 1613—1643 гг. *Казачий приказ.*

Созданный в 1624 г. *Иноземский приказ* осуществлял дела по службе не только иноземцев, но и русских людей, служащих в полках нового, так называемого «иноземного» строя. Приказ жаловал иноземцев землями и крестьянами, производил суд над ними.

Недостатки в дворянской коннице и стрельцах привели к формированию в 30-х годах XVII в. полков нового иноземного строя. Рядовой состав этих солдатских, драгунских и рейтарских полков формировался из насильственно набираемых даточных людей от тяглого (крестьянского и посадского), а также из добровольцев — «охочих» людей из вольного населения. Вместо даточных, набираемых с определенного числа дворов, можно было платить определенный сбор на содержание этих полков. Этим занимались два существовавших почти одновременно приказа: *сбора даточных людей* (1633—1654) и *сбора ратных людей* (1637—1654).

Рейтарскими полками (их комплектованием, снабжением, обучением и судом) ведал *Рейтарский приказ* (1649—1701). В последние десятилетия XVII в. Рейтарский и Иноземский приказы имели одного начальника и общих дьяков.

Возросло производство вооружения, которое осуществлялось предприятиями и мастерами, подведомственными Пушкарскому приказу, Оружейной палате и созданному в 1647 г. *Ствольному приказу.*

Чрезвычайными мерами по укреплению южных границ Русского государства и строительству городов руководил *Приказ городового дела* (1638—1644).

Близким к военной организации был *Аптекарский приказ,* основанный в конце XVI в. Первоначально он являлся придворным учреждением, обслуживавшим царя, царскую фамилию и близких ко дворцу лиц. В XVII в. приказ превратился в государственный центр медицинского дела.

Значительно возрос аппарат *Посольского приказа.* В приказе появились структурные части — повытья, возглавляемые старшими подьячими. Три повытья ведали сношениями с Западной Европой, а два — с Азией. Кроме дьяков и подьячих в составе приказа числились площадные подъячие, золотописцы для росписи дипломатических грамот), переводчики, толмачи, приставы. Подведомственный приказу дипломатический состав имел несколько степеней; великие послы, легкие послы (посланники), гонцы, посланцы. Посольский приказ оставался в основном исполнительным органом царя и Боярской думы, которым принадлежало решающее слово во всех вопросах внешней политики. Во второй половине XVII в. во главе Посольского приказа становятся бояре А. Л. Ордин-Нащокин, А. С. Матвеев, В. Б. Голицын, проводившие самостоятельную от Боярской думы политику. В 70-е годы Посольскому приказу были подчинены: Новгородский, Малороссийский, Смоленский, Литовский, Великороссийский, Печатный и Полоняничный приказы, а также Галицкая и Владимирская *четверти.*

В XVII в. *Ямской приказ* сохранял значение одного из важнейших приказов государства.

Обострение классовой борьбы вызвало расширение аппарата судебно-полицейских приказов. Общее руководство полицейской расправой по разбойным, татебным и приводным делам принадлежало существовавшему до 1701 г. *Разбойному приказу,* во главе которого стояла следственно-судебная коллегия из боярина (окольничего), дворянина (стольника) и двух дьяков. Приказ имел разветвленную сеть местных органов — губных старост и губ, осуществлял надзор за содержанием тюрем в государстве. В чрезвычайных случаях приказ посылал надельщиков и сыщиков из центра.

Полицейским управлением, а также разбойными делами по Москве ведал *Земский приказ;* он следил за городским благоустройством и борьбой с пожарами, собирал налоги с московского тяглового населения и судил его, проводил переписи дворов и церквей. В конце XVII — начале XVIII в. он был объединен со Стрелецким, с которым и разделял полицейские функции.

Из четырех территориальных судных приказов, созданных в конце XVI в., продолжали действовать Владимирский и Московский приказы, которые являлись привилегированными судами для представителей всех групп господствующего класса феодалов. Указом 1699 г. оба эти приказа были объединены в один *Судный.*

Юридическое оформление индивидуального закрепления крестьян, регистрацию дворовых всех вотчинников и помещиков, всякого рода кабал и крепостей осуществлял Холопий приказ. Здесь писались кабальные на холопов, оформлялись на них «крепости», рассматривались тяжбы бояр и служилых людей из-за холопов. Сюда же подавались заявления («явки») на беглых, о которых приказ вел обширную переписку с воеводами. В приказ с челобитными с просьбой освободить их от холопства обращались и холопы.

Приказная и воеводская волокита порождала поток челобитных на имя царя, подаваемых ему в походах, в праздники и т. д. После их разбора царем и Думой давался указ, который подписывался думным дьяком. Затем челобитная отсылалась в *Челобитный приказ.* Подьячие этого приказа на площади зачитывали решения и отдавали их челобитчикам или направляли в соответствующий приказ, где дело по царскому указу и разрешалось. «Уложение» 1649 г. отменило порядок прямой подачи челобитных царю, что сократило функции этого приказа и привело к его упразднению. В 1685 г. Челобитный приказ был присоединен к Владимирскому судному.

Челобитные лиц, недовольных решениями Поместного и Холопьего приказов, передавались в созданный в 1619 г. *Приказ сыскных дел,* который являлся высшим судом по земельным и холопьим делам. В 1625 г. из этого приказа был выделен *Приказ приказных дел* — орган особых поручений в области управления, финансов. Располагая значительными средствами, Приказ приказных дел выдавал жалованье ратным людям, укреплял города, осуществлял надзор за деятельностью дозорщиков, выполнял ряд других более мелких поручений, вплоть до реставрации икон Успенского собора.

Провинциальные служилые люди были недовольны засильем думных чинов и высшей приказной бюрократии в приказах. Идя навстречу их пожеланиям, правительство создало в 1619 г. *«Приказ, что на сильных бьют челом».* Во главе этого приказа за все время его существования (он был упразднен в 1639 г.) правительство ставило влиятельных лиц (князя И. Б. Черкасского, боярина Б. М. Лыкова и др.; в 1631—1632 гг. судьей этого приказа был Д. М. Пожарский).

Численный рост вооруженных сил, государственного аппарата и активная внешняя политика правительства требовали огромных денежных средств. Все это вызвало увеличение размеров прямых и косвенных налогов, введение новых налогов, чрезвычайных податей и сборов. С возрастанием значения финансовой

функции Русского государства усложнилась и система финансовых приказов.

Сбор государственных прямых налогов в отдельных местностях осуществляли *четвертные* приказы, которые с начала XVII в. носят территориальные названия: Новгородская, или Нижегородская (1601), Галицкая (1606), Устюжская (1611), Владимирская (1629) и Костромская (1629) четверти. Они ведали населением городов и уездов, управлением и судом. Если территория Новгородской четверти представляла собой более или менее сплошной массив бывших новгородских земель, то города других четвертей были разбросаны по всему государству.

Еще в 1597 г. для заведования кабацким делом и кабацкими сборами была учреждена *Новая четверть* (Приказ новой четверти). В торговле спиртными напитками чередовались то поручение казенной торговли водкой лицам (кабацким головам и целовальникам), то отдача продажи водки на откуп (с предварительной уплатой откупщиком в приказ определенной суммы). Приказ ведал выбором кабацких голов и целовальников, отдачей кабаков на откуп, уплачивал деньги поставщикам водки в московские кабаки и кружечные дворы, боролся с корчемством и торговлей табаком. В этот приказ поступали кабацкие сборы со всего государства.

Сбором прямых и косвенных налогов с большей части государства ведал *Приказ Большого прихода.* Он же сдавал на откуп бани, лавки, гостиные дворы и погреба, взимал плату с клеймения товаров, с мер, «чем всякие товары и питья меряют», ведал таможенными, а иногда и ямскими сборами.

В отличие от других финансовых приказов Приказ Большого прихода был чисто финансовым приказом. В 1680 г. дела этого приказа передаются в *Приказ Большой казны.* Этот приказ возник в 1622 г. и ведал сборами налогов с городского населения, занятого торговлей и ремеслами. В отношении к этому населению приказ выполнял административные и финансовые функции. В его ведении находился и Денежный двор, который распоряжался чеканкой монеты.

Для сбора различных чрезвычайных налогов, главным образом на содержание администрации, создавались специальные приказы. По решению Земского собора 1616—1618 гг. был создан *Приказ сбора пятинных и запросных денег,* действовавший с большими перерывами (1616—1618, 1632—1637), а затем передавший свои полномочия чисто военному *Приказу сбора ратных людей.* В 1659 г. Приказ сбора ратных людей был преобразован *в Приказ денежного сбора,* созданного для сбора особого чрезвычайного налога (десятой деньги). Этот приказ просуществовал до 1680 г. В 60-х годах XVII в. существовал *Приказ денежной раздачи.*

Иногда на содержание армии производились натуральные сборы продовольствия. С 1655 по 1683 г. существовал Хлебный приказ, а в 1672—1696 гг.— *Приказ сбора стрелецкого хлеба.*

Лишь условно к группе финансовых приказов можно причислить *Печатный приказ.* Грамоты, или «памятки» (напоминания), посылаемые из приказов по царскому указу воеводам (челобитные, подаваемые в приказы людьми разных классов; жалованные грамоты, удостоверявшие получение служилыми людьми или монастырями поместий или вотчин; вводные грамоты, утверждавшие в праве наследства; заемные, закладные, исковые и другие документы учреждений и частных лиц) не имели юридической силы без государственной печати. Для этого каждый документ предъявлялся в созданный еще в конце XVI в. Печатный приказ. Начальник этого приказа — думный дьяк-печатник, у которого печать висела на шее, прикладывал ее к документам.

Со всех предъявленных в приказ документов взимались печатные пошлины, которые вносились в записные книги с указанием, по какому случаю взята пошлина. Скрепляя государственной печатью и регистрируя каждый попадавший в него документ. Печатный приказ был важным звеном в системе бюрократического государственного аппарата России XVII в.

Расширение территории Русского государства вызвало образование группы территориальных приказов. Первые десятилетия XVII в. были временем быстрой колонизации Сибири. К середине века русские землепроходцы достигли Тихого океана. В 1637 г. управление Сибирью, находившееся в ведении *Казанского приказа,* обособилось в ведомство особого *Сибирского приказа.* Сибирский приказ назначал и смещал воевод, дьяков и других служилых людей; ему подчинялись размещенные по сибирским городам стрельцы и другие ратные люди; приказ заведовал сбором ясака с нерусских народов, денег, хлеба и соли с русского населения, размещением ссыльных и надзором за ними.

Активная внешняя политика 50—70-х годов XVII в. вызвала образование ряда приказов по управлению присоединенных земель. Земли Литвы и Прибалтики управлялись *приказами княжества Литовского* (1655—1667) и *Лифляндских дел* (1660—1666). Присоединенные к России смоленские земли управлялись *Приказом княжества Смоленского (Смоленский приказ),* созданным в 1637 г. и подчиненным в 1680 г. Посольскому приказу.

Сношение с Украиной осуществлял созданный в 1662 г. *Малороссийский приказ:* ему же подчинялись московские воеводы и русские отряды на Украине. В 1687 г. Малороссийский приказ был подчинен Посольскому приказу и находился в его составе до начала XVIII в. Города, в которых были расположены русские полки (Сумской, Ахтырский, Харьковский, Острожский), в финансовом отношении попали в ведомство *Приказа Великой России* (или Великороссийский), учрежденного в 1687 г. и существовавшего до начала XVIII в.

В XVII в. имелась значительная группа дворцовых приказов, из которых наибольшее значение имел *Приказ Большого дворца,* ведавший обширными, разбросанными по территории всего государства землями. При этом приказе сложилась система «дворов»,

заведовавшая снабжением царского дворца всем необходимым: Кормовой, Хлебный, Житенный, Сытенный. Продолжали функционировать и некоторые другие ранее известные приказы: *Ловчий, Сокольничий, Конюшенный, Постельничий* и *Казенный.* В связи с развитием приказного аппарата последний постепенно теряет свое общегосударственное значение, превращаясь в личную казну царя, хранилище золотых и серебряных изделий, драгоценных материй и т. п. Возникли также некоторые новые дворцовые приказы: *Приказ золотых и серебряных дел, Царская мастерская* и *Царицына мастерская.*

Крупнейшим феодалом XVII в. была церковь. Патриарху, монастырям и церквам принадлежали огромные земли, населенные крепостными крестьянами. Опираясь на земельные богатства, патриархи притязали на независимость и даже превосходство своей власти над светской. Особенно возросло значение патриарха при Филарете, который добился для себя титула «великого государя», а для укрепления своей власти и политического значения церкви провел в 1620—1626 гг. реформу по централизации церковного управления. Им был учрежден ряд патриарших приказов: *Дворцовый, Казенный, Разрядный, Судный.* Функции этих приказов были близки к функциям соответствующих государственных приказов. Они заведовали патриаршим имуществом, землями, казной, крестьянами и служилыми людьми. Патриарший разряд осуществлял судебные дела по преступлениям против веры, разбирал незаконные браки. В патриарших приказах сложилась особая служебная иерархия: свои бояре, окольничие, дворяне, дьяки и подьячие. Патриарху были подведомственны чины церковной иерархии: четыре митрополита (Новгородский, Казанский, Ростовский и Крутицкий), архиепископы и епископы, заведовавшие тринадцатью епархиями (духовными округами).

В церковном управлении и суде в первую половину XVII в. не было единообразия. Патриарху была подсудна лишь часть монастырей — лавры и ставропигиальные (монастыри центрального подчинения) и их вотчины; другая часть монастырей была подсудна Приказу Большого дворца, третья — епархиальным властям, четвертая — привилегированным монастырям, пятая — общим судам. В финансовом отношении многие церковные и монастырские земли зависели от Приказа Большого дворца. Этот же Приказ осуществлял контроль над церковным имуществом и финансовым состоянием монастырей.

Энергичный и умный патриарх Никон (1652—1666) потребовал от царя «послушатися по всем, яко начальству и пастырю и отцу краснейшему». Продолжая реформы по укреплению церкви, Никон провел сверку церковных книг с греческими оригиналами и внес в них исправления. Противники этой реформы церковной обрядности — раскольники — стали жестоко преследоваться. Выражая взгляд, что «священство царства поболе есть», Никон сравнивал свою власть с солнцем, а власть царя — с луной. Стремление Никона подчинить государство церкви привело к разрыву с царем.

Созванный в 1666 г. церковный собор с участием приехавших в Москву греческих патриархов осудил взгляды Никона и лишил его патриаршего сана. Его преемники на патриаршем посту (Иоасаф, Питирим, Иоаким, Андриан) уже не притязали на превосходство над светской властью царя. С падением Никона был сделан первый шаг к подчинению феодальной церковной организации самодержавному государству.

3. Специфика самодержавия второй половины XVII в.

«Соборное Уложение» 1649 г., закрепившее социально-экономические изменения Русского государства, отразило и возросшую власть самодержавного монарха. Главы II и III «Уложения» устанавливали жесткую кару за преступления, направленные против личности царя, его чести, здоровья, а также за проступки, совершаемые на территории царского двора. Все эти провинности отождествлялись с вводимым впервые в право Русского государства понятием государственного преступления. Смертная казнь устанавливалась за прямой умысел («злое умышление») против жизни и здоровья царя, а также за обнаружение умысла, направленного против царя и государства (восстание, измена, заговор и т. п.).

Процесс бюрократизации государственного аппарата превращал Боярскую думу из органа боярской аристократии в орган приказной бюрократии (судей приказов, воевод, дьяков); все это не могло не ослаблять самостоятельность Боярской думы.

В законодательной деятельности Русского государства со второй половины XVII в. появилось понятие «именной указ», т. е. законодательный акт, составленный только царем, без участия Боярской думы. Из 618 указов, данных в правление Алексея Михайловича со времени издания «Соборного Уложения», 588 указов были именными, а боярских приговоров было принято только 49. Все именные указы носили характер второстепенных актов верховного управления и суда: служебных назначений, указов воеводам, утверждения наказаний или их отмены и т. п. Боярские же приговоры были наиболее важными законодательными актами, связанными с феодальным землевладением, крепостным правом, основами финансовой политики и прочими важнейшими сторонами деятельности государства. Основные законодательные акты этого времени все еще проходили через Боярскую думу.

Особенно возрастало число боярских приговоров после различных социальных потрясений (городское восстание в Москве 1662 г., Крестьянская война под руководством Степана Разина). В царствование слабовольного Федора Алексеевича (1676—1682) значение Боярской думы даже временно возросло: из 284 указов его правления 114 были даны с боярским приговором.

Несмотря на внешнюю устойчивость положения Боярской думы в системе аппарата Русского государства во второй половине XVII в. идет процесс возрастания личной власти самодержавного монарха, особенно в области верховного управления.

С 50—60-х годов установилась практика докладов царю начальниками важнейших приказов. Так, в 1669 г. по понедельникам царю докладывали начальники Разрядного и Посольского приказов, по вторникам — Большой казны и Большого прихода, по средам — Казанского и Поместного и т. п.

Свидетельством возросшей власти царя к середине XVII в. явилось создание *Приказа тайных дел*. Еще в первые годы правления царь Алексей Михайлович имел при себе несколько подьячих из Приказа Большого дворца для личной переписки. Этот штат в конце 1654 или в начале 1655 г. получил определенную организацию Приказа тайных дел — личной канцелярии царя, органа, позволяющего царю в разрешении важнейших государственных вопросов обходиться без Боярской думы.

Первоначально Приказом заведовал тайный дьяк, при котором находилось 6—7 подьячих. К концу существования Приказа во главе его стояла дьячья коллегия (тайный дьяк и дьяки Челобитного и Стрелецкого приказов; число подьячих возросло до 15). Основной функцией Приказа тайных дел был контроль за деятельностью приказов. Этот контроль мог носить явный характер и проявляться в затребовании для «ведома» (контроля) различных дел, сведений, отчетности из других приказов, в проверке приказного делопроизводства при участии царя. Тайный контроль заключался в посылке подьячих Приказа с секретным наказом о контроле некоторых послов, которые «много чинять не к чести своего государя», или воевод, допускавших «много неправд... над ратными людьми». Известной формой контроля за государственным аппаратом (как приказами, так и воеводами) было рассмотрение Приказом челобитных, поданных лично царю. После рассмотрения дела по челобитной в Приказе тайный дьяк докладывал о нем царю. По царскому указу дело, минуя Боярскую думу, разрешалось в Приказе тайных дел или передавалось для исполнения в один из других приказов.

Приказ тайных дел рассматривал политические дела различной важности (в числе важных дел было дело патриарха Никона). Деятельное участие принимал Приказ в деле с вождем крестьянского восстания Степаном Разиным и его сподвижниками. Царь составил памятную записку с десятью вопросами для бояр, руководивших следствием по делу Разина. В Приказ запрашивали различные материалы для этого процесса: расспросные и пыточные речи, очные ставки и т. д.

Приказ осуществлял и другие функции самого разнообразного характера: вел личную переписку царя, заведовал некоторыми полками иноземного строя, царской благотворительностью, сыском руд (медной — в Олонецком уезде, серебряной — на реке Мезени), руководил деятельностью Записного приказа[1], Аптекарского, Гранатного и Потешного дворов, ведал не вошедшими в состав

[1] *Записной приказ* занимался «записыванием степеней и граней царственных», т. е. продолжения Степенной книги.

дворцовых земель царскими подмосковными имениями (Измайловым, Черкизовым, Котельниками, Люберцами и др.), постройками в селе Семеновском, ремонтом церкви в селе Коломенском, промышленными заведениями царя, некоторыми его торговыми операциями (персидским торгом), был личной кассой царя.

Приказ тайных дел помещался во дворце, и царь часто бывал в этом Приказе. Здесь он имел свой стол с письменным прибором, принимал участие в составлении бумаг, требовал отчетов, слушал доклады, рассматривал дела и т. п. Возглавлявшие Приказ дьяки пользовались большим влиянием в государственных делах. Приказ был упразднен в 1676 г.

Другим важным мероприятием правительства по пути дальнейшего укрепления единодержавия было создание центрального органа государственного финансового контроля. Крупные хищения государственных средств чиновниками приказов побудили правительство учредить в 1655 г. *Счетный приказ*. Нерегулярно, каждый раз по специальному указу, дьяки и подьячие всех приказов должны были являться в Счетный приказ с приходными и расходными книгами для проверки правильности и законности финансовых операций. Этот финансовый контроль вызвал недовольство приказной бюрократии, и Приказ в 1678 г. пришлось упразднить.

На протяжении XVII в. помещики и вотчинники продолжали вести борьбу с духовными феодалами за обладание землями и крестьянами. В челобитных, подаваемых царю, дворяне и дети боярские выступали против судебных привилегий монастырей и подведомственных им лиц. Стремясь к укреплению единовластия, царь Алексей Михайлович встал на сторону светских землевладельцев. По «Уложению» 1649 г. был учрежден *Монастырский приказ* — гражданское учреждение, во главе которого стояли думный дворянин или окольничий и два дьяка. Суду этого приказа были подчинены все монастыри и духовные лица, а также их крепостные. Епархиальные власти подлежали суду не только Монастырского приказа, но и приказов вообще. Мелкие иски епархиальных чиновников и крестьян подлежали суду воевод. В «Уложении» было сделано исключение для патриарха и его владений, где по-прежнему судили патриарх и патриаршие приказные люди, но на их приговор было разрешено подавать апелляционные жалобы царю и Боярской думе.

Монастырский приказ имел широкие административные функции: определял и отрешал от места настоятелей, келарей, казначеев монастырей, выбирал священников и дьяконов, отменял и пересматривал решения епископов. В 1650 г. Приказ разослал воеводам чисто полицейское предписание о наказании лиц, не соблюдавших церковных обрядов. От Приказа Большой казны Монастырский приказ наследовал финансовые функции по сбору с монастырских и церковных земель чрезвычайных денег, хлеба, даточных, мастеровых, по контролю за монастырскими и церковными средствами.

Учреждение Монастырского приказа было встречено духовными лицами враждебно. Одно из обвинений, предъявленных Никону на соборе 1666 г., заключалось в том, что Никон «бранил» этот приказ.

Оппозиция церковников Монастырскому приказу была настолько велика, что церковный собор, осудивший патриарха Никона, отверг и этот приказ. В 1677 г. Приказ был упразднен, а его финансовые и контрольные функции были переданы в Приказ Большого дворца.

В целях подготовки образованных людей для государственного и церковного аппарата по инициативе Симеона Полоцкого и С. Медведева в Москве в 1687 г. было учреждено первое в России высшее учебное заведение — *Славяно-греко-латинская академия,* просуществовавшая до 1814 г. (преобразована в духовную академию).

4. Приказная система Русского государства

XVII век был веком расцвета и падения приказной системы управления. Более 90 центральных бюрократических учреждений — приказов разного значения, функций и величины существовало в это время. Важной особенностью приказной системы управления являлась пестрота и неопределенность функций приказов. Почти каждый приказ выполнял не только функции управления; в его ведении находились также определенные территории (волости, города, селения), налоги с которых поступали на содержание приказа и осуществление его задач. Этой сложностью определения точных функций приказов объясняются и трудности классификации приказов. В основу принятой в учебнике классификации приказов взята классификация по главным функциям каждого приказа.

Во главе каждого приказа стоял начальник — судья; иногда возглавлявшее приказ лицо носило специальное наименование (казначей, печатник, дворецкий, оружничий и т. п.). Судьи приказов назначались из членов Боярской думы: бояр, окольничих, думных дворян, думных дьяков. Шел процесс бюрократизации верхушки феодального класса — думных чинов. Если в 1613 г. думные чины возглавляли лишь $^1/_3$ приказов, то к 80-м годам XVII в.— уже почти $^4/_5$ приказов. Некоторые думные люди управляли сразу несколькими приказами. Любимец царя Алексея Михайловича боярин Б. И. Морозов был «судьей» пяти приказов: Стрелецкого, Большой казны, Новой четверти, Иноземского и Аптекарского. После падения правительства Морозова (1648) эти приказы наследовал царский тесть боярин И. Д. Милославский (1649—1666). Известный дипломат А. Л. Ордин-Нащокин был начальником Посольского, Малороссийского приказов и трех четвертей (Новгородской, Владимирской и Галицкой).

С созданием приказов появилось обширное бумажное делопроизводство. В процессе практической деятельности приказов

сложились формулы определенных видов документов, порядок их оформления и движения как внутри каждого приказа, так и между ними. Делопроизводство требовало известных канцелярских навыков и опыта, которых подчас не имел начальник приказа. Поэтому в помощники судьям в приказы назначались дьяки. Число дьяков зависело от размеров и значения того или иного приказа: во многих приказах было по дьяку, в Посольском — до трех, в Разрядном — до шести, а в Поместном — до пятнадцати. В Посольском, Разрядном, Поместном, четвертных, Тайном приказах один из дьяков был думным. Судьи некоторых приказов (чаще всего финансовых, где существовала бухгалтерская документация) назначались из дьяков. Дьяки комплектовались из рядового дворянства, иногда из духовного звания и даже крупного купечества («гостей»). Дьяки вершили дела в приказах. Вместе с судьями они обсуждали дела и выносили приговоры. Если требовался «доклад» царю, то он вырабатывался под руководством дьяка, который присутствовал при самом «докладе». Со слов царя дьяк делал на «докладе» «помету» (резолюцию), составлявшую основу царского указа. За свою службу дьяки «верстались» поместными и денежными окладами от 600 четвертей и 240 руб. в год.

Дьякам в приказах подчинялись подьячие — канцелярские служители из дворян и детей приказных людей. Начинающий подьячий служил несколько лет «неверстанно», т. е. без жалованья, на одни лишь «приношения» просителей. Затем его «верстали» небольшим денежным окладом (от 1 до 5 руб. в год). Через несколько лет подьячий переходил в «среднюю статью» и получал несколько больший оклад. Со временем подьячий мог выслужиться в «старые подьячие» с окладом до 60—65 руб. и даже получить поместный оклад. Иногда «старый подьячий» дослуживался до дьячьей должности.

Подьячих в приказах было больше, чем дьяков: от нескольких человек (Аптекарский, Печатный, Костромская четь) до нескольких десятков (Посольский, Разбойный) и до нескольких сотен (Поместный) [1]. Старшие подьячие вместе с дьяками руководили составлением документов; средние — составляли тексты документов, наводили справки в архиве приказа; младшие — осуществляли техническую работу по переписке («перебелке») документов. В штате приказов были рассыльные, сторожа и другие лица.

Крупные приказы подразделялись на столы, а столы — на повытья. В Разрядном и Поместном приказах было по 9 столов. Столы Поместного приказа делились на 40 повытий. Столы возглавлялись дьяками, повытья — старшими подьячими. Некоторые приказы делились только на повытья. Столы носили названия по

[1] В приказах Русского государства в 80-х годах XVII в. насчитывалось 1935 подьячих (исключая патриаршие приказы, Аптекарский, Монастырскую и Оружейную палаты). Наибольшее число их имели Поместный приказ (466), Приказ Большого дворца (261), Приказ Большой казны (211), Разрядный (125).

роду деятельности (например, в Разрядном приказе — денежный, приказный); по территориям (там же — Московский, Владимирский и пр.); по подведомственным территориям и фамилиям старших подьячих.

В определении характера управления в приказах среди историков не было единомыслия: одни (В. И. Сергеевич, Н. П. Лихачев и др.) считали его коллегиальным, другие — единоличным. В действительности в приказах существовал особый характер управления, заключавшийся в том, что спорные дела судьи рассматривали вместе с дьяками, а дела, не носящие спорный характер, рассматривали каждый в отдельности. Особенностью приказного делопроизводства была крайняя централизация управления: в приказах разрешались не только важные, но и сравнительно второстепенные дела.

Большинство приказов помещалось в Кремле. В царствование Бориса Годунова между Архангельским собором и Спасскими воротами было построено двухэтажное здание. Каждый приказ занимал здесь по две-три комнаты: одна предназначалась для дьяков, другая — для подьячих, третья («казенка») использовалась для хранения денег и документов, а иногда как кабинет судьи приказа. Просители толпились в прихожей или на улице.

В комнатах со сводчатыми потолками, глиняными или изразцовыми печами и небольшими слюдяными окошками стояли столы и лавки; на полках, в сундуках, ящиках, шкафах размещались документы. В необыкновенной тесноте по 12 и более часов в сутки, нередко даже по праздничным дням, при тусклом свете сальных свечей скрипели гусиными перьями приказные подьячие, переписывая бумаги. Обычно текст документа писался на узкой бумажной ленте, а оборотная сторона использовалась для разного рода заметок: адресов, подписей («рукоприкладств»), резолюций. Несколько таких документов («столбцов») оформлялось в «дело» путем склеивания листов друг с другом в длинную ленту: к нижнему концу челобитной подклеивалась запись показаний челобитчика, книзу этого документа — объяснения, далее — справки, решения по делу, указная грамота. Дело иногда передавалось в другое учреждение, где дополнялось новыми документами. Получалась длинная лента — «столп». На месте склейки («составах»), стояла подпись дьяка или подьячего «с приписью», исполняющего обязанность дьяка, по слову или слогу на каждой составе, что затрудняло изъятие документа из дела или его фальсификацию. Нередко, когда дело оканчивалось, к данному «столпу» подклеивались столбцы других дел. «Столп» становился сборником дел. Некоторые «столпы» достигали десятка и сотен метров. «Столп», содержащий «Соборное Уложение» 1649 г., имел длину 309 метров! Реже в приказной практике применялись тетради и книги. «Столбцы» и «столпы» свертывались в форму свитка исписанной стороной внутрь и в таком виде хранились. Грандиозные московские пожары не щадили и документов приказов. Во время пожара 3 мая 1626 г. сгорели многие кремлевские здания. Сильно постра-

дало от пожара и здание приказов. Приказные документы гибли также от «палатныя сырости» и от грызунов.

Некоторые приказы имели «черные палаты», «тюремные избы», где помещались арестанты. В Константиноеленинской башне Кремля была устроена «пыточная» с «застенком», где велись расследования по делам Разбойного и Земского приказов. В Китай-городе, близ Варварских ворот, находился Тюремный двор, большая тюрьма с несколькими отделениями — «избами» (Холопьей, Разбойной, Опальной, Женской, Бражной); здесь содержалось до 1000 заключенных.

Старое здание приказов к 70-м годам обветшало и разрушилось. В 1680 г. было построено новое, гораздо бо́льших размеров здание, где разместились только семь крупных приказов: Посольский, Разрядный, Большой казны и др.

Ивановская площадь в Кремле была оживленным местом. Здесь теснились толпы просителей; перед зданием приказов стояли на «правеже» неисправные должники и просчитавшиеся головы и целовальники, чинилась «торговая казнь» (наказание плетьми), оглашались царские указы, при зачтении которых среди общего шума приходилось «кричать во всю Ивановскую».

В находившейся у колокольни Ивана Великого «площадной избе» подьячие с кувшинами чернил у пояса и гусиными перьями за ушами оформляли частные сделки и давали юридические консультации растерявшимся от приказной волокиты и столичного шума просителям. В конце XVII в. «площадные избы» — нотариальные конторы — появились и при некоторых приказах.

Приказная система с ее централизацией и бюрократизмом, бумажным делопроизводством и бесконтрольностью порождала волокиту, злоупотребления и взяточничество. К концу века приказная система пришла в упадок; ее заменила более прогрессивная система управления — коллегиальная.

5. Местное управление

Крестьянская война под предводительством Разина и польско-шведская интервенция в начале XVII в. потребовали создания твердой власти на местах. По росписи городов и уездов в 1625 г. видно, что в 146 городах с уездами уже были назначены воеводы. *Воевода* стал основным звеном местного управления.

Претенденты на место воевод — бояре, дворяне и дети боярские — подавали на имя царя челобитную, в которой просили назначить на воеводство, чтобы «покормиться». Однако официально воевода за свою службу получал помимо вотчин поместные денежные оклады. Воевода назначался Разрядным приказом, утверждался царем и Боярской думой и подчинялся тому приказу, в ведении которого находился соответствующий город с уездом. Срок службы воеводы длился один — три года. В большие города назначали нескольких воевод; один из них считался главным.

В небольших городах был один воевода. В слободах и волостях воевода осуществлял свою власть с помощью приказчиков.

Воевода имел *приказную* или *съезжую избу,* в которой производились все дела по управлению городом и уездом. Приказная изба возглавлялась дьяком. Здесь хранились государевы грамоты и печать, приходные и расходные книги и росписи разных податей и сборов, сами сборы (государева казна). В крупных городах приказные избы разделялись на столы, находящиеся в ведении подьячих. Число подьячих в этих избах было различно; был здесь также персонал непосредственных исполнителей — приставы, надельщики, рассыльщики.

При смене воевод все дела и казенное имущество сдавались по описям и книгам (сдаточным описям или росписным спискам). Один экземпляр описи посылался в тот приказ, в ведении которого находился город с уездом.

Каждый воевода получал из приказа наказ, определявший круг его деятельности: он осуществлял охрану феодальной собственности, боролся с укрывательством беглых, с нарушением казенного интереса (кормчества), со всяким несоблюдением порядка вообще (бой, пожар, мор), ведал городовым и дорожным делом, надзирал за судом губных и земских старост. Административно-полицейский надзор воеводы простирался и на личную жизнь населения. В крупных городах полицейский надзор за населением, укреплениями и караулами осуществлял подчиненный воеводе городничий (бывший городовой приказчик).

Широкими были финансовые полномочия воеводы. В писцовые книги, которые составлялись для финансовых отчетов, заключали описание земель по количеству и качеству, доходность земель (урожайность), повинности в пользу землевладельца-феодала. Там, где за основу исчисления брались дворы (в городах), в писцовые книги заносились сведения и о них. После окончания польско-шведской интервенции из Москвы во все концы государства для определения платежеспособности населения посылались дозорщики, составлявшие дозорные книги. Воеводы обязаны были оказывать им всяческое содействие. Сборы государственных налогов проводили выборные лица: прямых — *старосты* и целовальники, косвенных (таможенных и кабацких сборов) — *головы* и целовальники. Воеводы осуществляли финансовый контроль за деятельностью этих выборных властей. В съезжую избу обычно свозились все собранные деньги.

Воевода обладал большими военно-административными функциями. Он набирал на службу служилых людей — дворян и детей боярских, вел их списки с указанием имения, жалованья, исправности службы каждого, производил периодические смотры и отправлял их на службу по первому требованию Разрядного приказа. Воевода ведал и местными служилыми людьми «по прибору»: стрельцами, пушкарями и т. п. Воевода был ответствен за все городские учреждения, крепостные пушки, различные

военные и казенные съестные припасы, которые он принимал и сдавал по описи.

На окраинах государства воевода заведовал также и пограничным делом: он высылал разъездные «станицы» и «сторожи» в степи, устраивал «засеки», острожки и засечные крепости. В разной степени подчинения у него находился ряд должностных лиц: осадный голова (комендант крепости), засечные, острожные, стрелецкие, казачьи, пушкарские, объезжие, житничьи и ямские *головы.*

Наказы, которые получали воеводы из приказов, были неопределенны и мало конкретны: «как пригоже», смотря по «тамошнему делу», «как бог вразумит». Это усиливало произвол воевод, ограбление ими народных масс. Кормление было упразднено, но в действительности оно процветало. Воеводы не довольствовались добровольными приношениями. На протяжении XVII в. из городов, уездов и волостей Русского государства в столицу поступали слезные челобитные от населения на поборы и лихоимство воевод. Особенно этим отличались воеводы далекой Сибири. Почти каждая смена сибирских воевод заканчивалась следствием (сыском) об их злоупотреблениях с привлечением соучастников — дьяков, подьячих и т. п.

В XVII в. продолжали существовать обе формы «самоуправления» — губная и земская. В каждом округе (губе) ведал *губной староста,* его помощниками были целовальники. Судопроизводство и делопроизводство по губным делам проводилось в *губной избе* дьяком и подьячими. В ведении губных старост находились тюрьмы с тюремными служителями (целовальниками, сторожами), палачи, а также выборные от населения — сотские и десятские. Губного старосту свободное население округа выбирало из дворян и детей боярских; целовальники выбирались из черносошных крестьян или посадских. Круг деятельности губных органов в XVII в. значительно возрос. Кроме разбойных, татиных дел и душегубства в их ведение попали фактически все уголовные дела (поджоги, насилия, сыск беглых и т. п.).

Статья XXI «Уложения» 1649 г. подчеркивала самостоятельность губных дел от воевод, однако в действительности губные старосты находились вначале под надзором, а затем в полном подчинении воевод. Воевода сделался прямым начальником губного суда, а губной староста — его помощником.

Земские органы «самоуправления» — *земские старосты* и целовальники — избирались черносошными крестьянами и посадскими людьми на сходах в городах, станах, волостях и погостах. Эти органы ведали раскладкой податей между населением, надзирали за тем, чтобы тяглецы не уклонялись от несения тягла. Земские органы осуществляли и некоторые полицейские функции, следили за сохранением спокойствия, за соблюдением таможенных сборов и т. п. Делопроизводство по земским делам велось в *земской избе,* где хранились окладные земские книги.

В полицейском отношении земские органы были полностью подчинены воеводам. Правительство пыталось отстранить воевод от влияния на земские органы, но безуспешно. В наказах воеводам запрещалось «денежные сборы и в мирские дела вступаться и воли у них в их мирском окладе и в иных делах отымати».

Помимо губных и земских органов в XVII в. существовали и другие выборные органы. В каждом уезде находилось несколько таможен, возглавляемых таможенными целовальниками; таможни уездов подчинялись *таможенному голове,* при котором существовала *таможенная изба.* Кружечные дворы и кабаки возглавлялись соответствующими головами и целовальниками. Выборными были ларечные старосты, житейные и мельничные целовальники и др. Все они попали под надзор воевод.

Значительно расширилась сфера деятельности суда, который превратился в одно из главнейших звеньев карательной политики государства. Имущественные наказания (денежные штрафы и конфискации) были окончательно оттеснены на задний план жестокими наказаниями. По «Уложению» 1649 г. смертная казнь применялась в шестидесяти случаях. И телесные наказания, и смертная казнь проводились публично с целью запугать народные массы, лишить их воли к сопротивлению возраставшей эксплуатации и закрепощению. Новшеством в судебной практике явилась категория государственных преступлений. «Извет» (донос) о «государевом деле» поощрялся правительством еще в первые десятилетия века. «Уложение» 1649 г. сделало «извет о государственном деле» обязанностью каждого, «кто сведав, или услыша на царское величество в каких людях скоп и заговор, или иной какой злой умысел». За недонесение устанавливалась смертная казнь «без всякой пощады».

К основным уголовным делам (государственные преступления, разбой, «воровство», татьба[1] широко применялся розыскной процесс, отличавшийся необыкновенной жестокостью (обвиняемого обязательно пытали). Решающее значение «Уложение» придавало не признанию обвиняемого, а его оговору и обвинению при повальном обыске. Пытка применялась и в отношении тех, кто оговаривал. В делах о государственных преступлениях основную роль играл «изветчик» и его свидетели, с которыми обвиняемому устраивалась очная ставка.

Рассмотрение гражданских дел начиналось с того, что заинтересованное лицо подавало челобитную с изложением сущности иска. В доказательствах большое значение придавалось присяге, показаниям свидетелей, «общей ссылке» (т. е. когда обе стороны ссылались на одного и того же свидетеля), обыску, письменным документам, а в мелких исках и жребию.

---

[1] Понятие «воровство» в XVII в. включало преступления как уголовные (разбой, грабеж, кража, мошенничество, обман, плутовство, подлог), так и государственные. Разбой означал преступление, совершенное группой лиц, татьба — кражу.

Во время рассмотрения дела судья давал слово то одной, то другой стороне. Показания сторон записывались в судный список (протокол). Судьи могли выносить приговор окончательно или обращаться с «докладом» в высшую инстанцию (приказ, Боярскую думу, Расправную палату, к царю). Выигравшему выдавалась правая грамота. Если ответчик не мог сразу возвратить вещи или деньги истцу, то стрельцы хватали его и ставили у приказа или съезжей избы. Чиновник-праветчик стоял возле должника и бил его палкой (батогом) по икрам ног. Перед Разрядным приказом ежедневно более 10 праветчиков, разделив между собой виновных, ставили их в ряд и били по очереди. Из окна за этой экзекуцией наблюдал судья или дьяк. Одна из статей «Уложения» устанавливала, что за каждые 100 руб. иска должник стоит на правеже месяц. После отбытия срока правежа имущество должника подлежало продаже для уплаты долга.

6. Особенности управления Украиной в XVII в.

Существовавшие ранее особенности управления отдельными частями Русского государства почти совершенно исчезли. Отличия в управлении в XVII в. зависели только от социального состава населения. Так, например, в местностях с преобладанием феодально-зависимого крепостного населения (царские, патриаршие, монастырские и владельческие) совершенно отсутствовали земские органы «самоуправления»; в царских волостях вместо воевод и его агентов управляли особые приказчики и т. п.

Исключение составляла воссоединенная с Россией в 1654 г. Украина. Составляя часть Русского государства, она пользовалась известной автономией, т. е. имела особое управление, войско, суд, налоговую систему, таможенные границы и т. д.

Общее управление Украиной осуществляли центральные учреждения (Посольский, а с 1662 г. Малороссийский приказы).

Во главе Украины находился *гетман,* который выбирался на казачьей раде и утверждался царским правительством. Гетман осуществлял на Украине верховное управление и суд. Большое влияние на политику гетмана оказывала так называемая *старшинская рада* — совещательный орган, состоящий из казацкой верхушки (генеральной старшины). В состав этой рады входили важнейшие должностные лица Украины: *генеральный судья, генеральный писарь* (глава гетманской канцелярии), *генеральный обозный* (глава артиллерии), *войсковой подскарбий* (глава финансов), 2 *генеральных есаула* (помощники гетмана по военным делам), *генеральный хорунжий* (хранитель военного знамени), *генеральный бунчужный,* (хранитель гетманского бунчука).

Украина делилась на 17 «полков» (Чигиринский, Черкасский, Каневский и т. д.). На каждой территории «полка» размещался казачий полк во главе с выборным или назначенным гетманом полковым, который управлял населением «полка» с помощью полковой казачьей старшины (писаря, обозного, есаула, хорун-

жего). Полк делился на сотни. Во главе сотни стоял сотник, избираемый населением сотни или назначаемый гетманом.

В полковых и сотенных городах население избирало городовых атаманов. Вся казачья администрация Украины избиралась из представителей казачьей старшины и реестрового казачества.

В городах, где преобладало неказачье торгово-ремесленное население, существовало средневековое купеческое «самоуправление» по магдебургскому городскому праву в виде *магистратов* и *ратуш,* во главе которых стояли бурмистры, а в состав входили райцы (советники). Крестьяне в селах выбирали *войтов* (старшин) и *лавников* (присяжных заседателей).

* * *

Существовавшая в Русском государстве в XVII в. самодержавная монархия с Боярской думой, приказами и воеводами к концу века не соответствовала социально-экономическому строю страны.

Острая классовая борьба закрепощенного крестьянства, задачи внешней политики, развитие мануфактурной промышленности, внутренней и внешней торговли требовали неограниченной самодержавной власти, более стройной и гибкой системы бюрократического аппарата государства в центре и на местах. Во второй половине XVII в. появились первые ростки абсолютизма (именные указы, личная канцелярия царя, органы финансового контроля за монастырским имуществом), но они оказались еще слабыми и неустойчивыми, и в 70-х годах произошла известная реставрация режима монархии с Боярской думой и боярской аристократией, которые сохранялись до конца века.

Глава IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ АБСОЛЮТНОЙ МОНАРХИИ В РОССИИ ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII в.

1. Установление абсолютизма в России. Бюрократический аппарат

Перемены в государственном строе в первой четверти XVIII в. были подготовлены всем предшествующим развитием страны: ростом производительных сил в области сельского хозяйства и ремесла, становлением единого всероссийского рынка, зарождением мануфактурного производства и т. п. К концу XVII в. государство не только залечило нанесенные ему польско-шведской интервенцией раны, но и значительно расширило территорию за счет освоения огромных просторов Сибири, воссоединения с Украиной и т. д.

С изменением экономики страны и окончательным закрепощением крестьян усилились позиции поместного дворянства. Массовые восстания горожан в 1648, 1650, 1662 гг. и Крестьянская война под руководством Степана Разина были ответом народных масс на возросшую эксплуатацию. Обострение классовой борьбы создавало угрозу для господствующего феодального класса, толкало его на сплочение своих рядов, на укрепление государственного аппарата.

В силу неблагоприятных внешнеполитических условий (постоянная борьба с внешними врагами, отсутствие выхода к открытым морям) в XVII в. стала особенно сказываться отсталость Русского государства в сравнении с наиболее развитыми государствами Западной Европы, вступившими на путь капиталистического развития (Англия, Голландия, частично Франция).

Монархия с Боярской думой, рыхлым аппаратом приказов и воевод не могла разрешить сложные внутри- и внешнеполитические задачи. Необходимо было укреплять государственный строй путем преобразования высшего, центрального и местного аппарата и армии, превращения главы государства — самодержавного царя — в носителя абсолютной (неограниченной) власти.

Отдельные черты абсолютизма в России проявлялись с середины XVII в., но только со времени правления Петра I (1689—1725) самодержавная монархия приобрела характер абсолютной, когда «верховная власть принадлежит всецело и нераздельно (неограниченно) царю», который «издает законы, назначает чиновников, собирает и расходует народные деньги *без всякого участия народа в законодательстве и в контроле за управлением*»[1].

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 4, с. 252.

В отличие от западноевропейских государств абсолютизм в России появился при отсутствии классовых противоречий между помещиками-дворянами и слабой еще буржуазией, но в условиях резкого обострения классовой борьбы основных классов феодального общества: помещиков-дворян и крестьян.

Только абсолютная монархия с бюрократическим государственным аппаратом могла гарантировать господствующему феодальному классу имущественную, личную безопасность и сохранение сословных привилегий, а зарождающемуся классу буржуазии — благоприятные условия для развития торговли и промышленности.

Власть монарха была закреплена в законах первой четверти XVIII в. «Его величество,— отмечалось в «толковании» к статье 20 Воинского устава 1716 г.,— есть самовластительный монарх, который никому на свете в своих делах ответу дать не должен; но силу и власть имеет, свои государства и земли, яко христианейший государь по своей воле и благомнению управляет».

Расширение и бюрократизация государственного аппарата требовали новых кадров командного состава регулярной армии и чиновничества гражданского аппарата. Законодательство Петра I ввело обязательную военную или гражданскую службу для дворян. На службу государства были привлечены церковь и многочисленное духовенство. Призывалось на службу и еще слабо оформившееся сословие горожан, сословные органы которого явились дополнительным и бесплатным для государства звеном, облегчавшим выколачивание налогов, комплектование армии, осуществление некоторых полицейских функций.

Приток новых бюрократических сил вызвал создание бюрократической иерархии служилых чинов, установленной «Табелью о рангах» 24 января 1722 г. В замещении постов в армии, на флоте и в государственном аппарате «Табель» учитывала не только знатность, но и личные заслуги, способности, опыт.

В результате реформ в области управления сложилась система бюрократических государственных учреждений: Сенат, Синод, Кабинет и коллегии — в центре, губернаторы, воевода, комиссары и другие органы — на местах. Основные кадры чиновников в этом аппарате занимали помещики-дворяне. Это была «чиновничье-дворянская монархия» [1].

Характеризуя развитие государственного строя России, В. И. Ленин писал о самодержавии XVIII в. «с его бюрократией, служилыми сословиями, с отдельными периодами «просвещенного абсолютизма...» [2].

Идеологией феодальной монархии являлась религия, но абсолютизм нуждался и в иных идеологических основах. В целях укрепления своих позиций отдельные российские монархи XVIII в. подкрепляли свою политику по примеру ряда западноевропейских монархов ссылками на передовую буржуазную философию (естественного права, просвещения), стремились представить себя

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 20, с. 121.
[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 17, с. 346.

в глазах зарубежной, а также зарождавшейся в России дворянской общественности «просвещенными монархами». Второстепенная государственная функция руководства наукой, просвещением, благотворительностью и воспитанием приобретала большое значение. Монархия Петра I носила характер «просвещенного абсолютизма». Опираясь на философию естественного права, Петр I все свои действия оправдывал «всенародными пользой и нуждами». Стремление вывести страну из отсталости привело к подготовке кадров для экономики и культуры за границей, созданию некоторых учебных заведений; Петром I было подготовлено открытие Академии Наук (открыта в декабре 1725 г.) [1].

«Просвещенный абсолютизм» Петра I сочетался с усилением карательного аппарата. Абсолютная монархия представляла собой «регулярное» полицейское государство. Полицейская регламентация пронизывала все стороны деятельности бюрократического аппарата. «Генеральный регламент» 28 февраля 1720 г. установил порядок деятельности и делопроизводства государственных учреждений России. «Регламенты» имели все коллегии. Основное острие полицейского государства было направлено против народных масс. С полицейской регламентацией была тесно связана жестокость наказаний. К существовавшему по «Уложению» 1649 г. наказанию смертной казнью в шестидесяти случаях Воинские артикулы 1716 г. добавили еще тринадцать (в их числе было и «сопротивление начальству»). К старым видам смертной казни добавились: расстрел, казнь по жребию; к членовредительным наказаниям: вырывание ноздрей, языка и клеймение; новым видом ссылки была отправка на галеры (каторгу).

В первой четверти XVIII в. характерным было применение к гражданским лицам военно-уголовных законов.

В условиях длительной Северной войны (1700—1721), народных волнений и восстаний государственный аппарат управления и суда в стране носил военно-полицейский характер.

Петр Великий, получивший 22 октября 1721 г. титул императора, был выдающимся и энергичным государственным деятелем. По далеко не полным подсчетам, в его правление издано 3314 указов, регламентов и уставов; в составлении и редактировании многих из них Петр I принимал личное участие. С его участием составлен обширнейший «Генеральный регламент»— закон, определивший деятельность коллегий, указ о должности генерал-прокурора 1722 г.; им лично был написан Морской устав 1720 г. Во многих указах Петр I подчеркивал свою неограниченную власть, оправдывая ее, а грубость и жестокость законодательства называл «общим благом». В действительности вся законодательная деятельность Петра служила на пользу помещикам и верхушке купечества.

---

[1] Академия Наук возглавлялась президентом (первым был лейб-медик Л. Л. Блюментрост), имела конференцию из действительных членов (академиков, адъюнктов), ей подчинялась Кунсткамера. Весь XVIII в. Академия наук выполняла функции научного и учебного характера. При ней были учреждены гимназия и университет, которые функционировали слабо и нерегулярно.

2. Высшие государственные учреждения

Боярская дума к концу XVII в. потеряла свое былое значение. В 90-е годы Дума еще собиралась, но основные вопросы внутренней и внешней политики царь разрешал самостоятельно, закрепляя их в «именных» указах. Состав Думы за последнее десятилетие века сократился более чем вдвое. Обычно на ее заседаниях в 1700—1701 гг. присутствовало 30—40 членов.

В 1699 г. при Боярской думе была учреждена *Ближняя канцелярия* по финансовому контролю за приходом и расходом денежных средств всех приказов. Вскоре компетенция этой канцелярии возросла. Она стала местом заседаний членов Боярской думы. С 1704 г. здесь стали собираться начальники приказов. С 1708 г. эти постоянные заседания именуются — Консилией (или Конзилией) министров (так назывались иногда начальники приказов), где обсуждались различные вопросы управления государством. В отсутствие царя Консилия министров управляла государством. Боярская дума перестала собираться.

Заседания Консилии министров происходили в Кремле или на Генеральном дворе[1].

С учреждением Сената Консилия министров прекратила свое существование. Ограниченная функцией финансового контроля Ближняя канцелярия просуществовала до учреждения Ревизион-коллегии.

Усиление власти царя выразилось в создании (первое упоминание в октябре 1704 г., упразднен в мае 1727 г.) Кабинета Петра I — учреждения, имевшего характер личной канцелярии по многим вопросам законодательства и управления. Аппарат Кабинета состоял из кабинет-секретаря А. В. Макарова (с 1722 г. он стал называться тайным кабинет-секретарем) и нескольких подьячих, именовавшихся с введением коллегий канцеляристами, подканцеляристами и копиистами.

Кабинет имел характер военно-походной канцелярии, куда поступали полковые табели и другие военные, а также финансовые документы; здесь же разрабатывались диспозиции, велся ежедневный «Юрнал», т. е. запись местонахождения и времяпрепровождения царя, в которой отражались не только придворные, но и военные события[2]. Петр I передавал на хранение в Кабинет все бумаги, чертежи и книги, поддерживал через него связь с Сенатом, Синодом, с коллегиями и губернаторами.

С течением времени компетенция Кабинета возросла. Через кабинет-секретаря Петр I вел переписку с русскими посланниками

---

[1] Генеральный двор — съезжая изба в Преображенском, в которой с конца XVII в. нередко собиралась Боярская дума. С 1699 г. Генеральный двор превратился в коллегиальное учреждение по сбору даточных денег. Это учреждение существовало до конца правления Петра I.

[2] От «Юрнала» ведут свое начало повседневные краткие записи о событиях императорской и придворной жизни — камер-курьерские журналы, составляемые до свержения самодержавия в 1917 г. (ЦГИА СССР).

за границей, губернаторами, вице-губернаторами, а также переписку по горным и мануфактурным делам. Сюда поступало множество различных челобитных, жалоб, доносов («подметных писем»). Доносы по так называемым «трем пунктам» (измена, дела против здоровья государя, дела против казенного интереса) передавались в Преображенский приказ, а впоследствии в Тайную канцелярию. Кабинет ведал вопросами, находящимися под попечительством самого царя (переписка по поводу приглашения в Россию иностранных специалистов, надзор за некоторыми постройками дворцов и казенных зданий в Петербурге и Петергофе).

Частые отъезды Петра I побудили его создать высший государственный орган с более широкими полномочиями, чем Ближняя канцелярия и Консилия министров. 22 февраля 1711 г., накануне отправления в Прутский поход, был утвержден указ об учреждении Правительствующего Сената, который, по-видимому, вначале предполагался царем как временный орган («для отлучек наших»), но вскоре превратился в постоянно действующее высшее правительственное учреждение.

Сенат представлял собой коллегиальный орган, члены которого назначались царем. Из девяти членов Сената только трое были представителями старинной титулованной знати (кн. М. В. Долгорукий, кн. Г. И. Волконский, кн. П. А. Голицын), остальные принадлежали к малознатным родам, возвысившимся лишь в XVII в. (Т. Н. Стрешнев, И. А. Мусин-Пушкин), к признанным дельцам (Г. А. Племянников) или дворянам (М. В. Самарин, В. Г. Апухтин, Н. П. Мельницкий). Лишь трое из сенаторов (Мусин-Пушкин, Стрешнев и Племянников) в прошлом были членами Боярской думы.

При Сенате была учреждена канцелярия во главе с обер-секретарем.

Дополнительные указы 2 и 5 марта 1711 г. определили функции и порядок деятельности Сената, который должен был заботиться о соблюдении правосудия, о государственных доходах и расходах, о явке дворян на службу и т. п. В первые годы существования функции Сената были разнообразны, а компетенция необыкновенно широка. Однако уже в этот период царь не разделял своей власти с Сенатом. Сенат был законосовещательным учреждением, за исключением немногих чрезвычайных случаев, когда в отсутствие царя он играл роль законодательного органа.

Указом об учреждении Сената в его ведение были переданы дела Разрядного приказа. Сам приказ был упразднен, а в составе сенатской канцелярии возник разрядный стол, который вел списки служилых людей, устраивал смотры дворян и т. п. Связь с губерниями Сенат осуществлял с помощью особых губернских комиссаров (по двое от каждой губернии), состоявших при губернском столе сенатской канцелярии.

Сенат был органом надзора за правительственным аппаратом и должностными лицами. Этот надзор осуществляли первоначально созданные в марте 1711 г. *фискалы,* в задачу которых входило

тайно подслушивать, проведывать и доносить обо всех преступлениях, наносящих государству вред: о нарушениях законов, взяточничестве, казнокрадстве и т. п. За несправедливые доносы фискал не наказывался, а за правильные — получал вознаграждения, равные половине судебного штрафа с уличенного им должностного лица. Фискалами руководил входящий в состав Сената обер-фискал, который поддерживал связь с ними через фискальный стол канцелярии Сената. Доносы рассматривала и ежемесячно докладывала Сенату Расправная палата — особое судебное присутствие из четырех судей и двух сенаторов (существовала в 1712—1719 гг.). В 1713—1720 гг. в подчинении Сената находился и Поместный приказ.

В отличие от Боярской думы Сенат уже в первые годы стал бюрократическим учреждением с назначаемыми чиновниками, делопроизводителями и подведомственными учреждениями.

С созданием коллегий их президенты с 1718 г. вошли в состав Сената. Однако в указе от 12 января 1722 г. Петр I вынужден был признать присутствие президентов в Сенате нежелательным и неправильным («неосмотря учинено»), так как оно затрудняло надзор за коллегиями и отвлекало президентов от непосредственных дел. В составе Сената после этого указа остались президенты лишь четырех коллегий: Иностранной, Военной, Адмиралтейской и временно Берг-коллегии. После создания коллегий Сенат был разгружен от множества второстепенных дел по вопросам управления.

Окончив войну с Швецией, Петр мог уделить больше внимания вопросам управления. Вскоре после принятия им титула императора Сенату было запрещено чинить «генеральные определения», т. е. издавать от своего имени общегосударственные законы. В 1722 г. во главе Сената был поставлен *генерал-прокурор*. Перед отъездом в Астрахань Петр I представил Сенату назначенного на эту должность П. И. Ягужинского, заявив: «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы и делайте». Ближайшим помощником генерал-губернатора был *обер-прокурор;* в коллегии и надворные суды были назначены прокуроры.

В отличие от своих предшественников генерал-прокурор получил огромные права, закрепленные законодательно его «Должностью» 27 апреля 1722 г. На него возлагался надзор за всем распорядком работы Сената: он созывал сенаторов, наблюдал за исправностью посещения ими заседаний, председательствовал во время заседаний; ему же подчинялись генерал-фискал и канцелярия Сената. «Предложения» генерал-прокурора оказывали решающее влияние на сенатские приговоры; он имел даже право законодательной инициативы.

Созданный в конце правления Петра I сложный бюрократический государственный аппарат требовал элементарного надзора, органом которого и стал Сенат. Главную роль в осуществлении этого надзора играл генерал-прокурор, который, действуя через

подчиненных ему прокуроров и фискалов, выступал как «око царево и стряпчий о делах государственных».

Изменение функций Сената отразилось и на его организационном устройстве. В течение 1722 г. при Сенате была создана контора в Москве, а также должности *герольдмейстера* и *генерал-рекетмейстера* с соответствующими конторами.

Сенатская контора осуществляла надзор за находящимися в Москве конторами (филиалами) коллегий. Герольдмейстеру было поручено следить за прохождением воинской службы дворян, представлять их на гражданские должности, надзирать за образованием молодых дворян, вести дворянские списки, а впоследствии составлять гербы дворян. Генерал-рекетмейстер принимал жалобы на неправильные решения и волокиту в коллегиях, рассматривал их и докладывал Сенату. С помощью герольдмейстера и генерал-рекетмейстера Сенат надзирал за службой господствующего класса в аппарате государства, а также за законностью действий коллегий и их оперативностью. В том же 1722 г. в ведение Сената попал Финансовый контроль: с упразднением Ревизион-коллегии в составе Сената была учреждена Ревизион-контора.

За 14 лет существования Сенат из высшего органа управления государством превратился в высший орган надзора за управлением в государстве.

Крупнейшим феодалом-землевладельцем Русского государства оставалась церковь, которая к концу XVII в. все еще сохраняла некоторую политическую самостоятельность, что было несовместимо с неограниченной властью монарха.

Когда в 1700 г. умер патриарх Андриан, Петр I решил «обождати» с избранием нового патриарха. Временно во главе духовенства был назначен рязанский митрополит Стефан Яворский, который стал называться *«местоблюстителем* патриаршего престола» и по всем важнейшим вопросам должен был советоваться с епископами, вызываемыми поочередно в Москву. Хотя эти совещания и назывались по-старому освященным собором, однако они в зачатке представляли собой подобие духовной коллегии.

Патриарший разряд был упразднен, а его функции переданы восстановленному в 1701 г. Монастырскому приказу во главе с боярином И. Л. Мусиным-Пушкиным и дьяком Е. Зотовым. Этому приказу были подчинены патриаршие Казенный и Дворцовый приказы. Доходы приказа использовались на государственные нужды.

Высокообразованный деятель церкви, поклонник преобразований Петра I, псковский епископ Феофан Прокопович по заданию и с помощью царя составил «Духовный регламент» и научный трактат «Правда воли монаршей», в которых давал теоретическое обоснование абсолютизма. 25 января 1721 г. Петр I утвердил «Духовный регламент», по которому учреждалась Духовная коллегия, преобразованная вскоре (14 февраля) для придания большего авторитета в Святейший правительствующий Синод. В его ведении находились чисто церковные дела: истолкование церковных догм, распоряжения о молитвах, церковных службах, утверждения

жития святых, мощей «чудотворных» икон, цензура духовных книг, борьба с ересями и расколами, заведование учебными заведениями, назначение и смещение церковных должностных лиц и т. п. Синод имел также функции духовного суда; судил представителей духовенства, а также мирян по некоторым категориям гражданских дел (бракоразводные дела, сомнительные духовные завещания, а из уголовных — дела по вероотступничеству).

Синод состоял из 12 членов, назначенных царем из представителей высшего духовенства (архиепископов, архимандритов, игуменов, протопереев). При вступлении в должность члены Синода приносили присягу на верность императору.

11 мая 1722 г. для надзора за деятельностью Синода Петр I назначил обер-прокурора «из офицеров доброго человека, кто бы имел смелость и мог управление синодского дела знать», ему подчинялись синодальная канцелярия и церковные фискалы-«инквизиторы». Первым обер-прокурором Синода был И. В. Болдин.

Церковным имуществом, землями и крестьянами управлял Монастырский приказ, который был подчинен Синоду. С 1724 г. этот приказ стал называться *Камер-конторой* «Синодального правительства», а с 1726 г. — *Коллегией экономии.* Существовавшие ранее патриаршие приказы (Дворцовый и Казенный) были переименованы в Синодальные и действовали до включения в Коллегию экономии в 1738 г. На сенатском докладе в 1722 г. Петр I попытался определить юридическое место Синода в государстве, подчеркнув, что «Синод в духовном деле равную власть имеет, как Сенат...»[1]. Фактически же Синод занимал подчиненное положение в отношении к Сенату и Кабинету Петра I. В условиях абсолютной монархии церковь потеряла свой характер окологосударственной феодальной организации и превратилась в одно из звеньев аппарата государства.

3. Центральные государственные учреждения

В 1699—1701 гг. была проведена реформа центрального управления, заключавшаяся в объединении ряда приказов, которые или полностью сливались, или соединялись под начальством одного лица с сохранением аппарата каждого приказа в отдельности. В связи с новыми потребностями страны (особенно с началом Северной войны) возникло несколько новых приказов. К осени 1699 г. насчитывалось 44 приказа, но значительная их часть действовала объединенно, составляя 25 самостоятельных учреждений.

В 1699 г. купцы и посадское население городов были изъяты из ведомства воевод и приказов и переданы в ведение коллегиального органа — *Бурмистерской палаты* в Москве (с 1700 г. она получила название *Ратуша*). Президент и члены (бурмистры) этого нового центрального учреждения выбирались купцами; в городах были созданы подчиненные Ратуше выборные бурмистерские (зем-

[1] ПСЗ, т. VI, № 3963.

ские) избы. Правительство мотивировало создание этого городского сословного, финансового и полицейско-судебного «самоуправления» желанием улучшить деятельность торгово-промышленного населения (купцов, ремесленников), «чтоб им в разных приказах и от приказных и разных чинов от людей нападков и убытков и разоренье не было». Эта реформа обеспечила более исправное поступление прямых налогов и косвенных сборов (таможенных, кабацких и т. д.) с городского населения.

В Ратушу отошли финансовые функции тринадцати приказов, и она превратилась в центральную кассу государства, оставаясь ею до губернской реформы 1708—1710 гг. С передачей губернаторам финансовых функций им были подчинены и бурмистерские избы. Ратуша из центрального стала местным московским учреждением.

Подобная централизация произошла и в военном управлении. В 1701 г. был создан *Приказ военных дел*, в ведение которого отошли: комплектование частей зарождающейся регулярной армии (особенно до 1705 г.) [1], формирование полков, заведование комсоставом армии, снабжение ее всем необходимым, кроме провианта («комиссариатское довольствие»). После местной реформы 1708 г. компетенция этого приказа резко сократилась: комплектованием частей стали заниматься губернаторы, снабжение провиантом перешло в полевые органы армии, а составом ее стало заведовать более гибкое и оперативное учреждение — *Главная военная канцелярия,* с открытием которой в 1711 г. Приказ военных дел был упразднен. С 1711 г. по 1797 г. существовал *Главный комиссариат* (в некоторые периоды Генеральный комиссариат), ведавший вещевым и денежным довольствием армии. С учреждением Военной коллегии Главный комиссариат находился в ее подчинении, а иногда был самостоятельным центральным учреждением.

В первые годы XVIII в. были созданы новые центральные учреждения. Иногда они назывались по-старому — приказы (*Адмиралтейский, Провиантский, Артиллерии, Рудокопных дел*), иногда получали новое наименование — канцелярии *(Ижорская, Мундирная* и др.). В организации и деятельности этих учреждений наряду с элементами нового сохранялось еще много черт старых приказов XVII в. (например, судебные функции в отношении подведомственных лиц).

Преображенский приказ вырос из дворцового учреждения по обслуживанию резиденции Петра I и его матери, а также заведованию «потешных» полков (Преображенского и Семеновского) — Преображенской потешной избы. С установления фактического правления Петра I Преображенская изба приобрела ряд военно-административных функций по комплектованию, снабжению, обучению войск, организации военных маневров («потешные походы». Под ее надзором находился и Новодевичий монастырь, куда

[1] Рекрутскими наборами с 1705 г. руководил Поместный приказ, где находились основные статистические источники того времени — переписные книги.

была заключена Софья. Преображенская изба сыграла большую роль в организации Азовских походов. С 1695 г. она была преобразована в Преображенский приказ.

После азовских походов Преображенский приказ стал прежде всего органом следствия и суда по политическим преступлениям (измене, «бунту» и «непристойным» речам против царя и членов его семьи). Этими вопросами занималась главная канцелярия приказа. Наряду с этим Преображенский приказ имел и иные функции. Через подчиненный ему Потешный двор приказ заведовал охраной порядка в Москве по организации караулов в Кремле, борьбе с нарушителями, а через Генеральный двор ведал Преображенским и Семеновским полками, осуществлял набор даточных (до апреля 1702 г.). В связи с отъездом Петра I за границу в конце 1697 г. Преображенскому приказу была подчинена вся Москва.

Главным судьей Преображенского приказа был крупный государственный деятель Ф. Ю. Ромодановский. В помощь главному судье с 1698 по 1706 г. действовала судебная боярская коллегия, куда входил ряд членов Боярской думы.

Из поступавших в Преображенский приказ доносов «изветов» отбирались те, которые носили политический характер, а остальные отсылались в другие приказы. Политический процесс конца XVII — начала XVIII в. основывался на «Соборном Уложении» 1649 г., а также на новоуказанных статьях и узаконениях Петра I. Он начинался с письменного или устного «извета» о «государственном слове и деле», который изветчик мог сделать в любом приказе, местном учреждении, церкви, на базаре, на улице, дома, но обязательно в присутствии свидетелей. Доставленные в ближайшее правительственное учреждение изветчик, а часто и обвиняемый, задержанный в результате извета, переправлялись в Преображенский приказ. Для проверки правильности извета проводились допросы свидетелей и повальные обыски. В случае отсутствия свидетелей для благородного изветчика дело решалось по усмотрению царя, но если изветчик-холоп или крестьянин, не имея свидетелей, извещал на своего помещика, то «Соборное Уложение» предписывало «тому их извету не верить... И учиня им жестокое наказание, бив кнутом нещадно, отдали тем, чьи они люди и крестьяне», т. е. вернуть изветчиков-холопов их же помещику.

Если обвиняемый отрицал свою вину, то Приказ прибегал к пытке. Закон разрешал пытать трижды. Если обвиняемый на всех трех пытках показывал одно и то же, то это считалось доказательством правильности его показаний. Жестокость пытки в Преображенском приказе часто приводила к смерти. Из 365 человек, привлеченных к суду по делу об Астраханском восстании, от пыток умерло 45 человек.

Основное острие карательной деятельности Преображенского приказа было направлено против народных масс, выражавших свое недовольство налоговым гнетом, феодально-крепостнической системой, высказывавшихся против царя.

Расправлялся Преображенский приказ и с противниками преобразований Петра I — из среды бояр, духовенства, стрельцов. Боярская оппозиция пыталась использовать для своих реакционных планов стрельцов. Дело о стрелецком мятеже 1698—1699 гг. было наиболее крупным процессом, проводимым Преображенским приказом. После жесточайших пыток было казнено 799 стрельцов. Мелкие стрелецкие процессы продолжались до 1718 г.

Преображенский приказ просуществовал до 1729 г. (с 1725 г.— как Преображенская канцелярия).

Приказы в начале XVIII в. представляли собой пеструю и нестройную систему учреждений с нечеткими функциями и параллелизмом в деятельности, несовершенным делопроизводством, волокитой и грубым произволом должностных лиц. Отдельные отрасли управления (заведование городским сословием, финансами, мануфактурами, горным делом, торговлей и т. д.) были разделены между несколькими приказами. Все это тормозило осуществление задач государства в новых исторических условиях, толкало на поиски иных организационных форм центрального государственного аппарата.

Реформа 1718—1720 гг. упразднила большинство приказов и ввела коллегии. Этой реформе предшествовал длительный подготовительный период. 11 декабря 1717 г. Петр I издал указ, определявший штаты коллегий (были назначены президенты, вице-президенты, советники и асессоры), и распоряжение «начать всем президентам с нового года сочинять свои коллегии». Окончательная их организация затянулась. Открытие коллегий состоялось в 1719—1720 гг., а Камер-коллегии — в 1721 г. Всего за эти годы было создано 12 коллегий. Важнейшими, «государственными» считались три первых: Иностранных (чужестранных) дел, Военная (Воинская), Адмиралтейская; Камер-, Штатс-контор-, Ревизион заведовали финансовой системой государства; Берг-, Мануфактур-, Коммерц-коллегии ведали промышленностью и торговлей; Юстиц-коллегия занималась судебной системой, Вотчинная — делами господствующего дворянского сословия и Главный магистрат — управлением городами и делами зарождавшейся буржуазии.

Первоначально каждая коллегия руководствовалась своим регламентом, но 28 февраля 1720 г. был издан обширный (из 56 глав) «Генеральный регламент», определивший единообразие организационного устройства, порядок деятельности и делопроизводства. На протяжении XVIII в. этим законом руководствовались все правительственные учреждения России.

Коллегии отличались от приказов коллегиальным (совместным) обсуждением и решением дел, единообразием организационного устройства, делопроизводства и более четкой компетенцией.

Петр I и его современники считали, что коллегии имели несравненные преимущества перед приказами; изложение этих преимуществ было дано в «Духовном регламенте», составитель которых отмечал, что только коллегия, а не одно лицо может выносить правильные решения («что един не постигнет, постигнет

другой»). Коллегиальное разрешение дел обеспечивало быстроту и непрерывность по сравнению с приказами, где с болезнью или смертью судьи происходило замедление или даже остановка в делах. Большие надежды возлагал Петр I на коллегию как средство борьбы с произволом и продажностью чиновников, так как ее «президент не может без соизволения товарищев своих ничего учинить». Коллегия лучше могла обеспечить и правосудие, потому что не боялась гнева сильных людей.

Коллегии являлись центральными учреждениями, подчиненными царю и Сенату; коллегиям по разным отраслям управления подчинялся местный аппарат.

Каждая коллегия состояла из присутствия (общего собрания членов) и канцелярии. Присутствие имело 10—11 членов и состояло из президента, вице-президента, четырех-пяти советчиков и четырех асессоров. Президент коллегии назначался царем и осуществлял «генеральную и верховную дирекцию» (управление коллегии). Вице-президент и члены назначались Сенатом и утверждались царем. Президент и вице-президент были обязаны «накрепко смотреть, чтобы прочие члены коллежские и в поверенных делах и в приказанном их смотрении с надлежащим старанием и прилежанием попечение имели». В случае нерадения членов президент должен был «вежливыми словами» напоминать им об их обязанностях, а при их непослушании сообщать Сенату; он же мог возбуждать перед Сенатом вопрос о замене того члена коллегии, который «мало разумен». В 1722 г. для надзора за деятельностью коллегий в каждую из них был назначен прокурор, подчиненный генерал-прокурору Сената. При коллегиях существовали и фискалы.

Канцелярия коллегии возглавлялась секретарем. В его ведении находился штат канцелярии: нотариус, или протоколист — составитель протоколов заседаний; регистратор — составитель списков, входящих и исходящих бумаг; актуариус — хранитель бумаг, а также переводчик и писцы (канцеляристы и копиисты).

«Генеральный регламент» устанавливал точное расписание заседаний коллегий: по понедельникам, вторникам, средам и пятницам; в четверг президенты заседали в Сенате. Основной формой деятельности коллегии являлись заседания ее общего присутствия. В «камере аудиенции», убранной коврами комнате со стенными часами, под высоким балдахином стоял покрытый сукном присутственный стол, за которым располагались члены коллегии; перед каждым из них стояла чернильница. На столе находилась книга нерешенных дел; она должна была напоминать членам коллегии о незамедлительном их рассмотрении. Впоследствии стол коллегии украсило «зерцало» — треугольная призма с печатными текстами указов: от 17 апреля 1722 г.— «О хранении прав гражданских», от 21 января 1724 г.— «О государственных уставах». «Зерцало» служило символом законности для чиновников и просителей. Справа от стола коллегии находился стол секретаря, слева — стол нотариуса. Заседанием руководил прези-

дент: при его входе или выходе члены коллегии вставали. Дела докладывались секретарем в порядке их поступления в коллегию: вначале государственные, затем частные. Члены коллегии подавали свои мнения по очереди, начиная с младших членов, и не повторяясь; это должно было обеспечить самостоятельность мнений. Все «рассуждения» членов нотариус заносил в протокол. Дела разрешались «по множайшему числу голосов» (т. е. по большинству); при равенстве голосов перевес давало мнение, за которое высказывался президент. Протокол и решение подписывались президентом и членами коллегии. В случае сомнения в решении какого-либо дела коллегия обращалась в Сенат. Во время заседаний просители дожидались решений в прихожих «камерах», которых было две: «чтоб люди знатного характера (или чина) от подлых различены были и особливое свое мнение иметь могли».

По требованию коллежского присутствия служитель (вахмистр) вводил в «камеру аудиенции» просителя. Лица с высоким служебным положением (от полковника и выше) получали разрешение сесть; остальные должны были отвечать перед коллегией стоя.

В каждой коллегии существовала «камера» (кабинет) президента, в которой он мог ознакомиться с адресованной ему корреспонденцией, с делом или принять просителя. Особые помещения были отведены для коллежских контор и канцелярии.

С 1722 г. каждая коллегия имела свою контору в Москве.

Военная коллегия управляла регулярной армией, которая сложилась в ходе Северной войны. Рядовой состав ее комплектовался с 1705 г. с помощью рекрутских наборов с тяглых сословий, а офицеры — из дворян. Достижения армии в организации и боевой подготовке были закреплены в «Воинском уставе» 1716 г. Президентом коллегии был ближайший соратник Петра I фельдмаршал (впоследствии светлейший князь) и первый генералиссимус А. Д. Меншиков, а вице-президентом — крупный военный специалист, автор одного из первых военных уставов, генерал А. Вейде.

Военно-морским флотом, созданным Петром I, управлял ряд учреждений: Приказ адмиралтейских дел, Канцелярия адмиралтейства, Морской комиссариат и др. Сменившая их *Адмиралтейств-коллегия* ведала предприятиями по строительству и оснащению флота (верфями, полотняными и канатными фабриками), а также корабельными делами; осуществляла подготовку и обучение личного состава: матросов и офицеров (последних — в Морской академии); вооружение и снабжение их. Адмиралтейств-коллегии принадлежало право ревизии военно-судебных дел по флоту. Все порядки в русском флоте были регламентированы в «Морском уставе» 1720 г. Во главе коллегии находился крупнейший флотоводец, первый русский генерал-адмирал Ф. М. Апраксин.

Коллегия иностранных дел поддерживала дипломатические сношения с иностранными государствами, вела дипломатическую

переписку с представителями иностранных государств и русскими послами за границей, руководила приемом, содержанием и отправлением иностранных послов, дипломатическими и придворными церемониями. Эта коллегия заведовала отдельными территориями на окраинах (Украина), а также почтой (впоследствии в составе коллегии был создан Почтовый департамент). Коллегию возглавлял крупный дипломат первый русский канцлер Г. И. Головкин, а вице-президентом был барон П. П. Шафиров.

Активная внешняя политика и войны, преобразования армии, управления и культуры, создание флота, строительство заводов, каналов, верфей и городов требовали огромных денежных средств. Налоговый гнет возрос, а система налогов значительно изменилась. В отличие от XVII в., когда в бюджете ведущее место занимали косвенные налоги, в первой четверти XVIII в. преобладали прямые налоги. Петр I ввел новую податную единицу — «ревизскую душу». Все население государства было подразделено на две части — податную (крестьяне всех категорий, мещане, цеховые ремесленники и купцы) и неподатную (дворяне, духовенство). Для определения числа «душ» податного населения производили переписи мужского населения податных сословий, называемые подушными ревизиями. Материалы этих ревизий использовались финансовыми органами, а также для рекрутских наборов.

Указ о проведении первой подушной ревизии был издан 28 ноября 1718 г. Ревизия проводилась с 1719 по 1724 г. Умершие, беглые и самовольно переселившиеся в другие места лица не исключались из ревизских «сказок» до следующей ревизии (в 1744—1747 гг.). Не включались в число ревизских душ и лица, родившиеся после дачи «сказок». Ревизские «сказки» представляли собой ведомости со сведениями о лицах мужского пола податных сословий, подаваемые помещиками на крепостных, приказчиками — на дворцовых, старостами — на казенных крестьян губернаторам и отсылались в Петербург в Канцелярию бригадира В. Зотова, которая руководила сбором и разработкой материалов ревизии. Надзор за ревизией осуществлял Сенат.

Кроме подворной, а затем подушной подати существовало множество других прямых налогов, чаще всего экстренного характера: драгунские, корабельные, рекрутские и др.

Резко возросло число косвенных налогов. Возглавляемые бывшим крепостным Б. П. Шереметьева А. Курбатовым «государевы прибыльщики» должны были «сидеть и чинить государю доходы», т. е. придумывать новые, в основном косвенные налоги. Кроме традиционных винных и таможенных сборов появились сборы с хомутов, гробов, перевозов, водопоя, отвальные и привальные (для судов, отходящих от пристаней и подходящих к ним), с рыболовства, торговых операций солью и табаком, за ношение бороды, одежды старого покроя. Бóльшая часть сборов поступала в созданную в 1706 г. Ижорскую канцелярию; другие сборы поступали в специальные канцелярии: Банную, Рыбную, Мельнич-

ную, Постоя, Медовую, Ясачную и т. п. Эти сборы назывались канцелярскими. К концу царствования Петра I в России насчитывалось 40 видов различных косвенных налогов и канцелярских сборов.

Всеми доходами государства ведала *Камер-коллегия.* Она руководила сбором податей, пошлин и недоимок, выполнением натуральных повинностей. В коллегию после «ревизии» поступали «генералитетские книги» — итоговые документы ревизии, содержавшие сведения о числе податных душ; второй экземпляр этих книг оставался в губерниях. Заведовала коллегия и такими источниками доходов, как винные подряды и соляные промыслы, а также заготовлением провианта для армии. В 1723 г. ей был поручен надзор за хлебопашеством, состоянием урожаев, ценами на хлеб и снабжением хлебом населения в случае голода. Президентом Камер-коллегии был князь Д. М. Голицын.

Другая финансовая коллегия — *Штатс-контор-коллегия* руководила государственными расходами, управляла кассами на местах (рентереями), выделяла по указанию Сената определенные суммы правительственным учреждениям и должностным лицам. Президентом этой коллегии был граф И. А. Мусин-Пушкин.

Ревизион-коллегия наследовала от Ближней канцелярии функцию чисто формального финансового контроля за расходованием. Эту коллегию возглавлял князь Я. Ф. Долгорукий.

Управление незначительными казенными промышленными предприятиями в XVII в. было распределено между многими приказами, занимая в их деятельности второстепенную роль. Развитие мануфактурной промышленности и торговли, проводимая государством политика покровительства им в XVIII в. потребовали централизации их управления. Огромное значение имела *Берг-коллегия,* заведовавшая горной и металлургической промышленностью —отраслями, пользовавшимися особым попечительством Петра I. Коллегия осуществляла заботу об обеспечении предприятий и рудников рабочей силой путем приписки к ним государственных крестьян. 18 января 1721 г. был издан указ, по которому разрешалось к частным заводам присоединять деревни при условии, «дабы те деревни всегда были уже при тех заводах неотлучно». Владелец завода (дворянин или купец) мог продавать этих крестьян только вместе с заводом. Но и этот указ не мог полностью разрешить проблему рабочей силы в промышленности в условиях феодально-крепостнического строя.

Мануфактур-коллегия управляла казенными мануфактурами и осуществляла заботу о частных мануфактурах в прочих отраслях промышленности (главным образом легкой).

Во главе обеих коллегий при Петре I стоял обрусевший шотландский специалист в области артиллерии Я. В. Брюс (одновременно он был и генерал-фельдцейхмейстером — начальником артиллерии).

Надзором и попечительством над внешней и внутренней торговлей ведала *Коммерц-коллегия,* президентом которой был дип-

ломат и разносторонний деятель того времени П. А. Толстой.

Юстиц-коллегия была судебным и административным органом. К ней перешли дела ряда старых приказов (Поместного, Сыскного, Земского, судных). Она заведовала местными судами и являлась для них апелляционной инстанцией по уголовным и гражданским делам. В ведении коллегии находились следственные, розыскные дела, сведения о заключенных в тюрьмах. В существовавшей при коллегии в 1719—1740 гг. Крепостной конторе оформлялись различные крепостные акты на земли и крестьян, о продаже вотчин, купчие, доверенности, духовные заведения и т. д. Президентом коллегии был назначен граф А. А. Матвеев.

С созданием Юстиц-коллегии ей был подчинен Поместный приказ, составивший в коллегии Вотчинную канцелярию. В 1721 г. канцелярия была преобразована в самостоятельную *Вотчинную коллегию*. Она находилась в Москве и заведовала дворянским землевладением. Защищая и оберегая интересы помещиков, коллегия разбирала земельные тяжбы, иски и споры дворян, оформляла новые земельные пожалования и т. п. Коллегия имела свою контору в Петербурге.

Другой сословной коллегией явился созданный в 1720 г. *Главный магистрат,* который собрал и соединил «рассыпанную храмину» городского сословия. Регламент Главного магистрата подробно определял многообразие функций этой коллегии, которые заключались в создании магистратов и снабжении их уставами и инструкциями, а также в руководстве выборами в них; в надзоре за выполнением магистратами административно-полицейских и судебных функций; в охранении сословных привилегий горожан и «защите купцов и ремесленников от обид и притеснений»; в содействии развитию городских ремесел и торговли (особенно ярмарочного дела). Кроме того, Главный магистрат являлся высшей апелляционной инстанцией на судебные решения магистратов. Члены Главного магистрата назначались царем; президентом коллегии был назначен купец Исаев, а обер-президентом — представитель родовитого дворянства, князь Ю. Ю. Трубецкой.

Коллегии не охватывали всех отраслей управления; часть их оставалась вне коллежской системы. Это было дворцовое, ямское, медицинское, строительное управление и другие дела, находившиеся в ведении специальных приказов *(Дворцовый, Ямской),* канцелярий *(Медицинская),* палат *(Оружейная),* контор *(Соляная)* и др.

Кроме того, продолжал существовать Преображенский приказ. Перегрузка этого приказа различными делами по заведованию гвардейскими полками и полицейскому управлению Москвой, а также его отдаленность от Петербурга вынудили правительство создать в 1713 г. временные розыскные канцелярии во главе с гвардейскими офицерами. Одна из этих канцелярий, начавшая в Москве следствие по делу царевича Алексея, после переезда в Петербург 20 марта 1718 г. была преобразована в постоянную *Тайную канцелярию.* Рассмотрением дел в этом новом органе по-

литического следствия и суда занималась коллегия в составе П. Толстого, А. Ушакова, Г. Скорнякова-Писарева и И. Бутурлина. В официальных документах эти лица именовались «министрами» Тайной канцелярии.

Канцелярия вела процессы по всем «трем пунктам» указа от 24 января 1715 г.[1] В Тайной канцелярии рассматривались дела о «непристойных выражениях» об особе государя — непочтение к царской фамилии; о самозванстве, несоблюдении молебнов в царские дни, «непристойных речах» о государственных деятелях, дела об измене, раскольниках, волшебстве, казнокрадстве, взяточничестве и т. д. Здесь прошли такие крупные процессы, как: дело царевича Алексея и его сообщников — противников реформ Петра I; связанные с этим процессом дела бывшей царицы Евдокии Лопухиной и Кикина; придворное уголовное дело фаворитки Петра I Марии Гамильтон, ряд дел по третьему пункту указа 1715 г. о хищениях в Ревельском порту, злоупотреблениях в Астрахани, краже корабельных лесов на Днепре и т. д.

«Следование» (допросы и очные ставки свидетелей обвиняемых, доносчиков) проводилось секретарями канцелярии. Во время допросов практиковались пытки: на дыбе, раскаленными щипцами, горящими вениками и т. д. Из собранных во время допросов материалов секретари составляли «выписки», которые докладывали «министрам». «Министры» давали «определение» (продолжать следствие или закончить), а затем выносили приговор.

Тайная канцелярия подчинялась Петру I, но в отношении некоторых дел (особенно по третьему пункту указа 1715 г.) ее решения допускались обжалованию в Сенате.

Жестокий классовый террор абсолютистского государства сильно сократил число дел по первым двум пунктам указа. Это отразилось и на деятельности Тайной канцелярии. В указе от 28 мая 1726 г. констатировалось, что «чрезвычайные розыскные дела» ныне случаются, но «не так важные». Поэтому Тайная канцелярия упразднялась и рассмотрение этих дел было передано Преображенскому приказу.

4. Местные государственные учреждения

В условиях усиления классовой борьбы старая система местных учреждений и должностных лиц с отсутствием единообразия в территориальном делении и органах управления, ведомственной пестротой, неопределенностью функций перестала удовлетворять господствующий класс. Аппарат воевод и губных старост не мог быстро и решительно бороться с различными проявлениями недовольства масс, взыскивать налоги, осуществлять наборы в армию, проводить предписанные из центра преобразования.

---

[1] Этот указ обязывал каждого подданного «доносить» словесно и письменно царю по следующим трем пунктам: «1) о каком злом умысле против персоны его царского величества или измены; 2) о возмущении или бунте; 3) о похищении казны».

В 1699 г. из-под власти воевод было выделено посадское население. Купечество, ремесленники и мелкие торговцы городов получили право выбирать из своей среды бурмистров, объединявшихся в бурмистерские (земские) избы. Во главе каждой избы стоял президент — должность, исправляемая бурмистрами поочередно. Бурмистерские избы подчинялись только Ратуше в Москве.

С учреждением этих сословных органов в ведении воевод сохранились немногие отрасли и объекты управления: военное управление там, где существовали крепости, некоторые полицейские функции — в городах, а вне их — заведование служилыми людьми и крестьянами в отношении суда и сборов. Город и городское население — основной и наиболее прибыльный объект и источник воеводского обогащения — ускользнул из их власти. Компетенция и доходы воевод значительно сократились.

Снизилось значение губных старост — помощников воевод. В 1702 г. этот институт упраздняется, а их дела приказано было передать воеводам с товарищами из 2—4 дворян, выбранных по уездам. Эта попытка создания воеводской коллегии по дворянским делам окончилась неудачно.

Массовые побеги крепостных, рекрутов и лиц, насильственно набранных на различные строительные работы, восстания в Астрахани, на Дону и в Башкирии вскрыли неспособность старого местного аппарата обеспечить быструю и эффективную классовую расправу. Указом 18 декабря 1708 г. «для всенародной пользы», были созданы 8 губерний: Московская, Ингерманландская (с 1710 г. Петербургская), Смоленская, Киевская, Азовская, Казанская, Архангелогородская и Сибирская. В 1713 г. создается Рижская губерния, с упразднением Смоленской, а в 1714 г.— Нижегородская и Астраханская. Это были обширнейшие административно-территориальные единицы, не равные по территории и населению. В Московской губернии насчитывалось 39 городов, в Азовской — 77, в Смоленской — 17 и т. д. Огромная Сибирская губерния (с центром в Тобольске) включала Пермь и Вятку. Во главе Петербургской и Азовской губерний стояли *генерал-губернаторы* А. Д. Меншиков и Ф. М. Апраксин. Остальными губерниями управляли *губернаторы,* назначенные из наиболее видных государственных деятелей (московским губернатором был боярин Т. Н. Стрешнев, киевским — князь Д. М. Голицын и т. д.).

Губернаторы получили чрезвычайные полномочия: каждый из них не только имел административные, полицейские, финансовые и судебные функции, но и являлся командующим всех войск, расположенных в подведомственной ему губернии. Губернатор управлял губернией с помощью *губернской канцелярии,* где находились дьяки и подьячие (последние вскоре стали называться секретарями). Ближайшими помощниками губернатора являлись *вице-губернатор* и *ландрихтер.* Ландрихтер должен был под руководством губернатора заведовать судебными делами, но на практике ему нередко поручались финансовые, межевые и розыскные

дела. Другими чиновниками губернии были глава военного управления обер-комендант, а также заведующие в губернии денежными и провиантскими сборами — обер-комиссар и обер-провиантмейстер.

Каждая губерния включала сложившиеся в XVII в. уезды, во главе которых вместо воевод с 1710 г. стояли *коменданты*.

Реформа местного управления 1708 г. уничтожила старый принцип назначения на должность как «государево пожалование» и превратила всех должностных лиц местного управления в чиновников абсолютной монархии, руководствующихся общегосударственными законами и распоряжениями. Губернаторы, коменданты и другие чиновники исправляли свою должность без срока; между этими чиновниками существовало более четкое разделение дел и бюрократическая соподчиненность.

Желая поставить деятельность губернаторов под контроль местного дворянства, правительство указом 1713 г. учредило при каждом губернаторе 8—12 *ландратов* (советников), избираемых дворянами. Губернатор должен был все дела решать совместно с этой дворянской коллегией, в которой он мог выступать «не яко властитель, но яко президент» с двумя голосами. Как коллегии при воеводах в первые годы XVIII в., так и ландратские коллегии при губернаторах практически создать не удалось. Основная масса дворян уже находилась на государственной службе в армии, на флоте, в центральном и местном аппарате, и выбирать ландратов по уездам было некому. Назначенные Сенатом ландраты превратились в чиновников, исполнявших отдельные поручения губернаторов. Уже в 1714 г. ландраты были направлены в уезды для проведения новой подворной переписи, на основании которой в 1715 г. в целях большего удобства сбора налогов и комплектования армии были созданы новые административно-территориальные единицы — «доли». За основу деления на доли был взят податной округ, равный 5536 тягловым дворам, но практически в доле число дворов тяглецов колебалось от 5000 до 8000. Каждую долю возглавил ландрат, который управлял населением доли в административном, полицейском, финансовом и судебном отношении. Воеводскую (комендантскую) канцелярию соответственно заменила ландратская канцелярия. Замена подворного обложения подушной податью прервала проведение этой реформы.

Первая реформа местного аппарата 1708—1715 гг. несколько упорядочила правительственный аппарат, разрушив ведомственную пестроту и принципы территориального деления и управления. Однако эта реформа не устранила разнообразия в местном управлении. Созданная ею бюрократическая цепочка правительственных учреждений и должностных лиц была еще очень слабой, чтобы сковывать любые проявления недовольства народных масс феодальным и налоговым гнетом, произволом чиновников и рекрутчиной. Учреждение коллегии и новая подушная система обложения требовали проведения новой административной реформы местного управления.

Вызванная введением подушной подати реформа 1719—1720 гг. явилась продолжением первой административной реформы. В мае 1719 г. территория каждой губернии (всего к этому времени существовало 11 губерний) была разделена на несколько провинций; в Петербургской губернии их было 11, в Московской — 9, в Киевской — 4 и т. д. Всего учреждалось 45 провинций, а вскоре их число возросло до пятидесяти. Как административно-территориальная единица губерния продолжала существовать; в Сенате и коллегиях все ведомости, списки и различные сведения составлялись по губерниям, но власть губернатора распространялась только на провинцию губернского города. Основной единицей территориального деления сделалась провинция. Во главе важнейших провинций стояли генерал-губернаторы, губернаторы и вице-губернаторы, а во главе остальных — воеводы.

Все эти должностные лица имели широкую компетенцию в области административных, полицейских, финансовых и судебных дел. Инструкция, данная в январе 1719 г. воеводам, подробно определяла их права и полномочия, особо предписывала «смотреть, чтоб в их провинции никакие гулящие люди не обретались», заботиться, «чтоб никому насилия и грабежа учинено не было, а воровство и всякие разбои и преступления весьма были прекращены и по достоинству наказаны». Много внимания уделялось вопросам квартирования войск, разборам конфликтов в войсках и среди местного населения. При воеводах учреждались провинциальные канцелярии.

Провинции подразделялись на округа — дистрикты, во главе которых стояли *земские комиссары,* выбираемые местным дворянством. Эти комиссары имели широкие финансовые и полицейские функции по поимке беглых и преступников, по руководству выборными крестьянскими должностными лицами.

В каждой провинции возникли новые должности и учреждения. По реформе 1719—1720 гг. впервые в истории России была сделана попытка создать местные органы и центральные учреждения — коллегии, т. е. превратить последние в ведомства. Назначаемый Камер-коллегией *камерир,* или надзиратель земских сборов, возглавлял *Контору камерирских дел.* Камерир должен был, согласно особой инструкции, «прилежное и крепкое надзирание иметь над всеми его царского величества доходы и сборы» губернии, следить, чтобы эти сборы не только не умалялись, но «паче того, как бы по возможности умножать»; в его же ведении находились заготовка и поставка провианта и фуража для армии.

В Штатс-контр-коллегию назначался *рентмейстер* (казначей), возглавлявший *рентерею* (кассу), которая принимала налоговые взносы плательщиков, хранила деньги и выдавала их по распоряжению воеводы и камерира. Кроме того, в каждой провинции существовали: *контора рекрутских дел* — учреждение, заведовавшее рекрутскими наборами; *канцелярия вальдмейстерских дел,* управляющая казенными, главным образом корабельными лесами; *провиантмейстерская контора;* провинциальные и городовые

фискалы; *канцелярия розыскных дел; канцелярия свидетельства «душ»* и другие учреждения и должностные лица различных коллегий.

Все учреждения, создаваемые по новой административной реформе, должны были приступить к работе не позднее 1 января 1720 г. Практически они приступили к деятельности лишь в 1721 г.

Почти одновременно с местной реформой в 1719 г. была проведена судебная реформа (1720), по которой была сделана попытка отделить суд от администрации путем создания двух самостоятельных судебных инстанций: нижних (провинциальных и городовых) и надворных судов. Провинциальный суд состоял из оберландрихтера и нескольких асессоров и судил сельское население, а городской суд судил городское население, не входившее в посадскую общину. Надворные суды создавались в губерниях: в пяти губерниях — по одному суду, в трех — (в Петербургской, Рижской и Сибирской) — по два; в Архангельской и Астраханской губерниях судов не было. Надворные суды имели коллегиальное устройство и являлись второй инстанцией по уголовным и гражданским делам. Третьей инстанцией служила Юстиц-коллегия, а высшей — Сенат. Впрочем, этот порядок судебных инстанций часто не соблюдался.

Несмотря на создание местных органов отдельных коллегий и провозглашенное отделение суда от администрации, губернаторы и воеводы активно вмешивались в деятельность местных органов ведомств и судов. В 1722 г. провинциальные суды были упразднены, а их дела снова поступили в ведение воевод, а также асессоров из отставных офицеров. Надворные суды были упразднены в 1727 г.

Неудача самостоятельного существования судебных учреждений объясняется тем, что идея «разделения властей» была чужда феодальному государству на этой стадии его развития. В условиях господства феодального способа производства, неорганизованного и стихийного проявления классового недовольства и низкой сознательности народных масс господствующий класс помещиков-крепостников еще не имел потребности маскировать свою волю «независимым» от администрации «беспристрастным» и «справедливым» судом.

Для выражения воли помещиков-крепостников и вотчинников-бояр, слившихся в единый дворянский класс-сословие, характерны были грубые военно-полицейские формы классового господства, воплощенные в государственном аппарате и в праве абсолютной монархии Петра I.

Теми же условиями классовой борьбы в абсолютно-бюрократической монархии России объясняется неудача создания «ведомств». Не располагая средствами карательного воздействия на население в деле взыскания налогов, рекрутских наборов и пр., местные ведомственные органы и учреждения были вынуждены обращаться за помощью к губернаторам и воеводам, т. е. попада-

лиц в зависимость от общих органов местной администрации и полиции.

Усложнение задач административных органов и учреждений в новой и старой столицах государства — в Петербурге и Москве — вызвало создание самостоятельных органов полиции: в 1718 г.— генерал-полицеймейстера в Петербурге, а в 1722 г.— обер-полицеймейстера в Москве. При них были соответствующие *канцелярии полицмейстерских дел*. На полицейские органы столиц возлагалась охрана порядка, спокойствия и безопасности, ловля беглых, продовольственные мероприятия, вопросы городского благоустройства и т. п. В своей деятельности эти органы опирались на старост улиц и десятских. В остальных городах и провинциях полиция еще не отделилась от администрации и полицейские задачи осуществлялись местными администраторами (губернаторами, воеводами, комиссарами и т. п.) и соответствующими им учреждениями.

В 1723—1724 гг. была завершена реформа городского сословного управления. Существовавшие в первые годы XVIII в. бурмистерские избы со времени создания губерний превратились в подчиненные губернаторам финансовые канцелярии. В 1718 г. Петр I распорядился восстановить право местного городского сословного управления. Регламент Главного магистрата подразделял горожан на «регулярных» и нерегулярных («подлых»). «Регулярные» подразделялись на гильдии и цехи. Первоначально гильдии были построены по профессиональному признаку. В первую гильдию наряду с богатыми купцами входили городские доктора и аптекари, живописцы, шкиперы купеческих кораблей и представители некоторых других профессий (в том числе и не существующие в России банкиры), а во вторую — мелкие торговцы и ремесленники. Вскоре гильдии превратились в купеческие корпоративные объединения по их имущественному состоянию.

Для всех ремесленников обязательной была запись в цехи. *Гильдии* и *цехи* имели своих старшин, которые заведовали как сословными делами, так и выполнением некоторых функций государственного управления в области полиции и финансовых сборов (учет тяглового населения, взимание подушной подати, проведение рекрутских наборов и т. д.).

В 1723—1724 гг. были созданы городовые *магистраты*, заменившие бурмистерские избы. Магистраты представляли собой коллегиальные учреждения, состоявшие из президента, 2—4 бурмистров и 2—8 ратманов (в зависимости от значения и величины города). Эти должностные лица выбирались не из всего посадского населения, а лишь из «граждан первостатейных, добрых, пожиточных и умных». В ведении магистратов находилось все управление городом: уголовный и гражданский суд, полицейские, финансовые и хозяйственные дела. Важнейшие судебные решения магистратов передавались на утверждение надворных судов. Магистратам подчинялись гильдии и цехи. В небольших городах учреждались ратуши с более простым устройством и узкой компетенцией.

Несмотря на увеличение числа чиновников и учреждений, местная администрация еще слабо справлялась со своими задачами. Низшая единица — *дистрикт* — охватывала слишком значительную территорию с населением в 1500—2000 дворов. В распоряжении возглавлявших его *земского комиссара* и земской канцелярии было несколько подьячих, солдат и рассыльных.

С окончанием войны с Швецией армия была расквартирована и за каждым полком был закреплен военный округ постоянного квартирования — полковой дистрикт, который не совпадал с гражданским дистриктом. В расположении штаба полка из офицеров полка был создан Полковой двор. Начальником этого учреждения был полковой командир, которому подчинялся и земский комиссар, избираемый местными дворянами для сбора подушной подати. В случае неповиновения масс земский комиссар обращался за «содействием» на Полковой двор. Эта военизация низового звена местных административно-полицейских органов свидетельствовала о том, что, несмотря на усовершенствование, новая система местного управления не могла осуществлять некоторые государственные функции (военную, финансовую, карательную).

5. Органы надзора и судопроизводства в абсолютной монархии

Произвол и взяточничество, господствовавшие в приказах и местном управлении в XVII в., подрывали авторитет законов, вели к расхищению государственных средств. В первой четверти XVIII в. были созданы особые органы надзора (институт *фискалов*) за правительственным аппаратом и чиновниками. В целях повышения авторитета и эффективности фискальского надзора в 1723 г. всю систему фискалата, находившуюся в ведении Юстиц-коллегии, передали в Сенат. Во главе ее был поставлен пользовавшийся особым доверием Петра I полковник А. Мякинин, получивший новую должность генерал-фискала. Обер-фискал являлся теперь его помощником. Генерал- и обер-фискал имели четырех помощников и фискальскую канцелярию. Нити фискальской системы тянулись по всей стране; в провинциях находились провинциал-фискалы, а им подчинялись городовые фискалы (по 1—2 на город). Всего в стране насчитывалось до пятисот фискалов.

В основной массе фискалы были дворянами; генерал- и обер-фискал получили ранги генерал-майора и бригадира, а провинциал-фискалы — капитанов. Часть городовых фискалов назначалась из купцов, а на севере — даже из свободных крестьян, но везде они находились под надзором и руководством фискалов из дворян.

С 1721 г. в церковной организации были введены духовные фискалы, или инквизиторы (в Синоде и его московской конторе — протоинквизиторы и инквизиторы, в каждой епархии — инквизиторы).

Прокурорский надзор, созданный в 1722 г., имел гораздо больше прав, но ограничивал свою деятельность надзором за Сенатом

и коллегиями и лишь частично за губернским аппаратом (прокуроры при надворных судах). Система фискалов являлась своеобразным продолжением прокуратуры. Прокуроры принимали фискальные доносы и давали им ход в надворных судах, коллегиях и Сенате. Прокуроры должны были надзирать за деятельностью фискалов, но и фискалы могли доносить на прокуроров, замедлявших движение дел по фискальским доносам. Таким образом, обе эти системы надзора взаимно дополняли друг друга.

Петр I наметил третью систему надзора за правительственным аппаратом. В указе от 4 апреля 1722 г. было предписано посылать ежегодно для производства ревизии провинций специальную комиссию во главе с одним из сенаторов. Практически при Петре I этот закон не нашел применения.

Частный вид надзора — финансовый контроль — осуществляли Ближняя канцелярия, Ревизион-коллегия и Ревизион-контора Сената. Формой взаимного надзора была сама коллегиальная система управления, которую Петр I создал в центральных учреждениях и стремился насадить на местах. Недостаточная эффективность всех форм надзора вызывала появление своеобразной формы надзора и побуждения местных властей к действиям — посылке на места гвардейских офицеров и солдат, которые за неисправные сборы податей ковали в цепи, сажали в тюрьмы, штрафовали губернаторов, воевод, комиссаров и камериров. Но все это была только ничтожная часть должностных преступлений; лихоимство и взяточничество процветало, так как их порождали социальные условия.

Судебные порядки Русского государства XV—XVII вв. с личным усмотрением судей и бесконтрольностью, с процессуальной пестротой и самостоятельностью уже не соответствовали задачам абсолютной монархии. Розыск был заменен следственным или инквизиционным процессом. Основы этого судебного процесса были закреплены во второй части Воинского устава 1716 г.

Следственный процесс базировался на так называемой теории формальных доказательств, возникшей в западноевропейских абсолютных монархиях как одно из средств борьбы их с феодальной вольницей и иммунитетами. Эта теория определяла, что следствие и суд в оценке доказательств должны исходить из заранее данных и установленных предписаний закона, содержавших якобы объективные оценки доказательств. Роль судей сводилась лишь к механическому применению этих формальных правил, не оставлявших места для анализа обстоятельств преступления, оценки доказательств с точки зрения их качества, природы, достоверности и убедительности. Все доказательства законы того времени подразделяли на «совершенные» и «несовершенные». Самым совершенным из доказательств («царицей доказательств») признавалось собственное признание обвиняемого, сделанное в полиции и суде. В показаниях сторон и свидетелей предпочтение отдавалось показаниям знатного перед показаниями незнатного. К числу совершенных относились также письменные доказательст-

ва, показания двух и более свидетелей и данные медицинской экспертизы.

Наличие этих установленных в законе доказательств являлось основанием для вынесения обвинения. Оговор подсудимого, повальный обыск и присяга считались несовершенными доказательствами. Установление следственного процесса не устранило характерной для розыска пытки.

Следственный процесс представлял шаг вперед по сравнению с состязательным процессом и розыском. Он ликвидировал безграничный произвол и обособленность феодального суда. Но канцелярский порядок рассмотрения дела с отсутствием гласности и формализмом порождал в суде волокиту. Жестокость достижения «искреннего» признания путем пытки вызывала всеобщее недовольство.

* * *

В первой четверти XVIII в. самодержавная монархия с Боярской думой и боярской бюрократией превратилась в абсолютную монархию во главе с императором, приказы и воеводы были заменены возглавляемой Сенатом системой бюрократических учреждений — коллегий, а на местах — губернаторами и другими должностными лицами. Русское государство стало Российской империей.

Реформы государственного аппарата первой четверти XVIII в. установили в России систему бюрократических учреждений с дворянами-чиновниками, с однообразием организационного устройства и делопроизводства. Господствующим принципом во взаимоотношениях учреждений этой системы явился бюрократический централизм, т. е. осуществление чиновниками центральных органов и учреждений распорядительных и даже частично исполнительных мероприятий.

Характерные для приказов нечеткое разделение дел и переплетение отраслевых функций с заведованием отдельными территориями и сословными группами были заменены в основном отраслевыми центральными органами — коллегиями; исключение составляли две коллегии, заведовавшие отдельными сословиями,— Вотчинная и Главный магистрат; была предпринята попытка придать коллегиям характер ведомств. Этому мешали нечеткое разграничение прав между высшими и центральными учреждениями, недостаток чиновничьих кадров и централизаторские тенденции в местном управлении, заключавшиеся в стремлении сосредоточить все нити управления в одном звене — губернаторе, воеводе, земском комиссаре с единой ответственностью перед вышестоящими властями за карательные, финансовые и прочие мероприятия, осуществляемые в интересах господствующего класса — сословия помещиков-дворян и нарождающегося класса буржуазии.

Глава V. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ С 1725 ПО 1775 г.

1. Особенности государственного аппарата. «Просвещенный абсолютизм» 60-х годов XVIII в.

Реформы первой четверти XVIII в. укрепили феодально-крепостнический строй России, повысили продуктивность помещичьего хозяйства, заложили основы крепостной мануфактуры. Проводимая правительством Петра I политика меркантилизма создавала благоприятные условия для дальнейшего развития товарно-рыночных отношений, становления зарождавшейся буржуазии в лице главным образом торговой буржуазии — купечества. Рост производительных сил, особенно в области промышленности, расширение товарно-денежных отношений привели к тому, что с середины XVIII в. в недрах феодально-крепостнического строя стал складываться капиталистический уклад.

Законом 5 февраля 1722 г. Петр I отменил действовавшие до него порядки передачи престола старшему сыну или избрания царя Земским собором и установил новый порядок, основанный на назначении наследника престола по личному усмотрению царствующего монарха. Петр I умер внезапно и не успел воспользоваться этим законом. Престол после смерти Петра I заняла его жена — Екатерина I. С этого времени началась полоса дворцовых переворотов: за 37 лет, с 1725 по 1762 г., их было шесть. Все эти перевороты были «до смешного легки», так как «речь шла о том, чтобы от одной кучки дворян или феодалов отнять власть и отдать другой»[1].

За каждым из претендентов на престол стояла определенная группировка знати, которая, возведя на престол с помощью гвардейских полков своего претендента, получала высшие государственные должности, привилегии и поместья. Анна Ивановна учредила дворянское учебное и воспитательное заведение — Шляхетский кадетский корпус (1731). Петр III указом «о вольности дворянства» от 18 февраля 1762 г. установил полную свободу дворян в отношении государственной, военной и гражданской службы.

Наряду с господствующей тенденцией к укреплению абсолютной монархии выявлялась и иная тенденция — стремление небольшой группы представителей высшей знати ограничить права носителя верховной власти в свою пользу. Такие олигархические на-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 37, с. 443.

строения проявились в начале правления Анны Ивановны (со стороны Верховного тайного совета) и Екатерины II (со стороны графа Н. И. Панина). Однако эти попытки не нашли поддержки в среде дворян, которые в основной своей массе считали, что только укрепление абсолютной монархии и ее государственного аппарата может предотвратить крупные социальные потрясения, сохранить их материальное и служебное положение, их привилегии и феодальную эксплуатацию крестьян.

В аппарате государства, формой правления которого являлась неограниченная монархия, огромное значение имела личность носителя этой абсолютной монархии. Огромный ум, разносторонние знания и железная воля Петра I обеспечили подготовку и проведение различных реформ, ведение активной внешней политики, укрепление дворянского государства. Преемниками Петра I, царствовавшими до 1762 г., оказались слабовольные и малообразованные люди, проявлявшие подчас больше заботы о личных удовольствиях, чем о делах государства.

В это время императорский престол занимали последовательно: жена Петра I, необразованная Екатерина I (1725—1727); внук Петра I, мальчик-император Петр II (1727—1730), вступивший на престол в двенадцатилетнем возрасте и скончавшийся в неполные 15 лет; малообразованная, пассивная к государственным делам племянница Петра I Анна Ивановна (1730—1740); ее внучатый племянник Иван Антонович (Иван VI), вступивший на престол в октябре 1740 г. полутора месяцев отроду, свергнутый в ноябре 1741 г. в возрасте года и 3-х месяцев (регентшей в его «правление» была его мать Анна Леопольдовна). Несколько выше были государственные способности дочери Петра I Елизаветы (1741—1761)[1]. Полным ничтожеством был ее племянник Петр III, процарствовавший всего полгода (с декабря 1761 г. по июнь 1762 г.).

При таких носителях верховной императорской власти влияние и власть нередко получали отдельные близкие к ним лица — фавориты (А. Д. Меншиков, Э. И. Бирон, братья П. И. и И. И. Шуваловы, А. Г. Разумовский и др.). К фаворитам переходили огромные поместья с десятками тысяч крепостных, они получали дорогие подарки и высокие государственные должности. Фаворитизм был одним из средств поддержания неограниченной власти слабовольных и ограниченных императриц и императоров.

Другой опорой абсолютизма в этот период были специфические высшие органы, действовавшие от имени носителей абсолютной власти: Верховный тайный совет, Кабинет министров, Конференция при высочайшем дворе, Императорский совет.

---

[1] Елизавета Петровна проявила некоторые черты «просвещенной» государыни. Она демонстративно отменила смертную казнь, благосклонно относилась к созданию отдельных учреждений просвещения и культуры. По инициативе великого русского ученого М. В. Ломоносова в 1755 г. был учрежден первый русский университет. В 1757 г. создается Академия художеств. Еще в 1747 г. был утвержден новый устав (Регламент) Академии Наук, создавший более благоприятные условия научной работы.

В истории абсолютизма в России 60-е — первая половина 70-х годов XVIII в. были периодом «просвещенной» монархии, которая имела совершенно иное основание, чем «просвещенная монархия» Петра I. Обострение классовых противоречий вызвало жестокие карательные мероприятия, направленные против массового и индивидуального проявления недовольства народа крепостническим гнетом, а также пропагандой показного либерализма, который особенно ярко проявился в первые годы правления Екатерины II. Ее «просвещенный абсолютизм» базировался на идеях философии Просвещения. Образ «просвещенной» государыни на троне России должен был внести успокоение в общественное мнение Западной Европы и России перед фактом узурпации престола, укрепить царистские настроения в среде крестьянства, внушить народным массам мысль, что взгляды и действия императрицы милосердны, справедливы и гуманны.

Практическим выражением «просвещенного абсолютизма» было открытие в 60-х годах ряда воспитательных заведений (Смольного института благородных девиц, Воспитательных домов в Москве и Петербурге), составление И. И. Бецким проекта учреждения в России системы учебных заведений, преобразование Академии художеств в «императорскую», создание первого в России музея Эрмитажа (личного и закрытого для посетителей), учреждение впоследствии «для совершенствования и обогащения русского языка» Российской академии («Академия русского языка и словесности»). Активизировалась деятельность Академии Наук [1].

Своеобразным манифестом, выражавшим псевдолиберальную политику, был «Наказ» Екатерины II для *Комиссии по составлению нового Уложения* 1767—1768 гг. Это была обширная компиляция (22 главы и 655 статей) из сочинений французского просветителя Ш. Л. Монтескьё, теоретика прогрессивных идей уголовного права Ч. Беккария и немецких теоретиков полицейского государства Бильфельда и Юсти, идеи которых Екатерина II умело приспособила для пропаганды «просвещенного абсолютизма» в России.

В «Наказе» доказывалась необходимость существования в стране «повелителей» и «исполнителей» (т. е. помещиков-крепостников и крепостного крестьянства), а также «известного порядка. ...гражданского общества» (крепостного права) и самодержавной формы правления. Вынужденная констатировать наличие острой классовой борьбы и полной неэффективности жестоких мер наказания, Екатерина II советовала несколько ограничить и умерить произвол помещиков. В области уголовного права рекомендовалось несколько смягчить систему наказаний: «Законы переходящие меру во благом бывают причиною, что рождается оттуда

[1] Активным директором Академии Наук (1783—1794) и одновременно президентом Российской академии (1783—1796) была высокообразованная кн. Е. Р. Дашкова.

зло безмерное». Однако уголовное законодательство свидетельствовало о ханжестве и неискренности этих заверений. Закон 1765 г. давал помещикам право ссылать крепостных за их «предерзостные поступки» на каторгу. Помещику эти крепостные засчитывались как сданные в рекруты. Только за 1768—1772 гг. число крепостных, сосланных в Тобольскую губернию и Енисейский уезд, достигло 20 515 человек. По закону 1767 г. на каторгу ссылался каждый крепостной, пытавшийся жаловаться на своего помещика.

2. Высшие государственные учреждения

Политическое господство отдельных сменявших друг друга группировок выражалось в создании различных советов и кабинетов, оттеснивших и принизивших Сенат.

8 февраля 1726 г. «как для внешних, так и для внутренних государственных важных дел» был учрежден Верховный тайный совет. В его состав вошли А. Д. Меншиков, П. А. Толстой, Г. И. Головкин, Ф. М. Апраксин, А. И. Остерман и наиболее видный представитель старой знати Д. М. Голицын. Первоприсутствующим членом Верховного совета считался Карл Голштинский — муж старшей дочери Петра I Анны, но фактическим его главой при Екатерине I был А. Д. Меншиков.

Верховному тайному совету были подведомственны вопросы внешней и важнейшей внутренней политики государства: назначение высших чиновников, финансовое управление, отчетность Ревизион-коллегии, а также те дела, которые правящая группировка находила нужным изъять из ведения Сената. Совету подчинялись три важнейших коллегии (Военная, Адмиралтейская и Иностранная), Главная полицеймейстерская канцелярия и Преображенский приказ. Сенат, Синод и коллегии находились в подчинении от Верховного тайного совета, который посылал им указы, а принимал от них «доношения». В Совет можно было подавать жалобы на Сенат и коллегии; он рекомендовал кандидатов в сенаторы.

В начале своей деятельности члены Верховного совета обратились к Екатерине I с коллективной запиской, именуемой «мнением не в указ», где заверяли императрицу, что только она одна является главою этого Совета, который «токмо ее величеству ко облегчения в тяжелом ее правительства бремени служит». Практически высокое положение в государстве и широкая компетенция давали возможность Верховному совету, вопреки «мнению не в указ», подменять Екатерину I. По указу 4 августа 1726 г. все законы государства могли иметь подписи или императрицы, или Верховного тайного совета.

Со времени правления Петра II руководящую роль в Верховном тайном совете играли князья Долгорукие и Д. М. Голицын.

После смерти Петра II Верховный тайный совет решал вопрос о преемнике престола. Он отверг кандидатуру дочери Петра I Елизаветы, как «незаконнорожденной», и обратился к дочери

царя Ивана Алексеевича — Анне, вдове Курляндского герцога, проживавшей в Митаве. Д. М. Голицын разработал «кондиции» (условия), приняв которые Анна могла занять престол. Эти условия заключались в ограничении императорской власти Верховным советом, без согласия которого будущая императрица не могла решать вопросы войны и мира, проводить назначения выше полковника, расходовать денежные средства, давать вотчины, назначать себе преемника, выходить замуж. Анна подписала кондиции и уже 15 февраля 1730 г. была в Москве. Однако съехавшееся в Москву большинство дворян выступило против олигархических попыток «верховников». Принимая в Кремлевском дворце одну из дворянских челобитных с предложением принять титул самодержицы, Анна «разодрала» кондиции. Верховный тайный совет был упразднен 4 марта 1730 г. Долгорукие сосланы и казнены, а Д. М. Голицын умер в Шлиссельбургской крепости.

В первые месяцы правления Анны Ивановны возник неофициальный секретариат, возглавляемый А. И. Остерманом. 12 октября 1731 г. последовал указ, «объявленный» только Сенату, о создании «для лучшего и порядочнейшего отправления всех государственных дел» Кабинета министров из трех лиц: графа А. И. Остермана, графа Г. И. Головкина и князя А. М. Черкасского. После смерти Головкина его последовательно заменяли П. И. Ягужинский, А. П. Волынский и А. П. Бестужев-Рюмин.

Первоначально Кабинет имел более узкую компетенцию, чем Верховный тайный совет. Основные вопросы его деятельности касались распоряжений по делам управления. Указом 9 ноября 1735 г. Кабинет получил законодательные права: три подписи кабинет-министров заменяли подпись императрицы. Кабинет министров, как и Верховный тайный совет, стеснял деятельность Сената. Он посылал в коллегии и местные учреждения указы, а те, минуя Сенат, присылали в Кабинет рапорты и доклады.

Инициатором создания Кабинета министров и фактическим его руководителем был А. И. Остерман, который через решения Кабинета проводил волю фаворита Анны Ивановны — Бирона.

Вскоре после вступления на престол Елизаветы Петровны Кабинет министров указом 12 декабря 1741 г. был упразднен. Часть его дел стал разрешать Сенат, а другая часть поступила в личное ведение самой Елизаветы. При Елизавете был восстановлен *«Кабинет ее величества»* — личная канцелярия, сходная по характеру деятельности с Кабинетом Петра I. Через личную канцелярию на рассмотрение Елизаветы поступали доклады различных ведомств, Сената, даже еженедельные «рапорты» генерал-прокурора; отсюда выходило множество высочайших повелений в форме «именных указов» за подписью императрицы. Однако Елизавета Петровна, как и ее предшественники, нуждалась в высшем государственном органе, с помощью которого можно было бы осуществлять общее руководство внешней и внутренней политикой. Вскоре после вступления России в Семилетнюю войну, 14 мая 1756 г., была учреждена Конференция при высочайшем

дворе, которая первоначально занималась исключительно обсуждением сложной международной политики периода войны, а также вопросами ведения войны, мелочной опекой деятельности главнокомандующего, стремлением навязать ему планы военных операций. По мере развертывания войны Конференция сосредоточила и руководство внутренним управлением государства. Она получила право посылать Сенату свои распоряжения в форме «экстрактов» и «протоколов».

При Петре III высшим органом, направляющим политику государства, был Императорский совет, состоящий из 8 членов.

Во время вступления на престол Екатерины II воспитатель наследника престола Павла граф Н. И. Панин предложил ограничить императорскую власть Императорским советом. По мнению Панина, этот Совет должен был быть местом «законодания» и без него императрица не могла принять ни одного закона. Екатерина II отвергла этот проект. Созданный ею в начале первой русско-турецкой войны в 1768 г. Совет при высочайшем дворе представлял собой совещание начальников высших и центральных учреждений и генералов «для соображения всех дел, относящихся к ведению этой войны», а после войны Совет продолжал действовать как совещательное учреждение по вопросам внутренней политики; здесь обсуждались законопроекты, разрабатывались мероприятия, связанные с подавлением Крестьянской войны под руководством Е. И. Пугачева.

Все высшие советы и кабинеты, несмотря на различие их юридических прав и места в государстве, осуществляли направление внутренней и внешней политики России, руководили государственным аппаратом. Политическое значение Сената в этот период сильно пало.

Через месяц после учреждения Верховного тайного совета была принята новая «Должность» Сената, подчинившая это высшее учреждение государства Верховному тайному совету. У Сената было отнято наименование Правительствующий и дано новое — Высокий.

П. Ягужинский был отставлен с должности генерал-прокурора, которая оставалась незамещенной. Должность генерал-рекетмейстера была упразднена, а его функции переданы обер-прокурору Сената, который действовал под руководством Верховного тайного совета. Была сокращена система фискалов.

Первую в истории России сенаторскую ревизию удалось провести только после смерти Петра I. В августе 1726 г. на ревизию государственных учреждений Московской губернии и рассмотрение дел «о неисправлениях тамошних управлений и происшедших от народу жалоб» был послан бывший президент Юстиц-коллегии сенатор граф А. А. Матвеев. Ему удалось раскрыть огромные злоупотребления местных чиновников, их незаконные поборы с населения, хищения казенных средств и т. п. Однако эта ревизия была безрезультатна и единична. Рассмотрев материалы, собранные Матвеевым, Верховный тайный совет летом 1727 г. передал их

в Сенат и коллегии, а самого Матвеева отрешил от всех должностей.

Сенат перестал быть органом надзора за государственным аппаратом. Из его ведения постепенно ускользало и руководство деятельностью многих коллегий. Он превратился в многоотраслевой орган исполнения распоряжений Верховного тайного совета, а также апелляционный орган для рассмотрения судебных дел, решенных губернаторами, воеводами и Юстиц-коллегией.

Выполняя просьбы рядовых дворян, Анна Ивановна восстановила Правительствующий сенат в марте 1730 г.; его состав был доведен до 21 члена. Была восстановлена должность рекетмейстера. В 1730 г. последовал указ о назначении Ягужинского исполняющим должность генерал-прокурора, «покаместь особливый от нас генерал-прокурор определен будет». «Покаместь» длилось почти 10 лет и завершилось в 1740 г. назначением генерал-прокурором князя Н. Ю. Трубецкого.

В этот период Сенат был исполнительным органом при Кабинете министров, который контролировал его деятельность.

Указом 12 декабря 1741 г. Сенат восстановили в прежних правах высшего государственного органа. Он сохранял свое первенствующее положение в государстве вплоть до учреждения Конференции, которая оттеснила Сенат от всех внешнеполитических дел и некоторых общих вопросов руководства внутренней политикой. Однако за Сенатом сохранилось практическое руководство государственным аппаратом в вопросах управления (вплоть до назначения воевод) финансами, кредитом, торговлей и др. Сенату был подведомствен Московский университет. Сенат сохранил свое значение высшего суда и даже пытался добиться исключительного права утверждения смертных приговоров.

Аппарат Сената к середине века усложнился. В 50-х — начале 60-х годов в его состав вошло несколько новых учреждений; особенно значительными были *Главная межевая канцелярия,* созданная для руководства генеральным межеванием в 1755 г., а также учрежденная в феврале 1762 г. вместо Канцелярии тайных розыскных дел Тайная экспедиция Сената.

Перегрузка Сената множеством второстепенных дел привела к тому, что он потерял значение органа, осуществлявшего руководство государственным аппаратом, и превратился в высшее административное и судебное учреждение.

Проект Н. И. Панина в 1762 г. предполагал восстановление политических прав Сената, который вместе с Императорским советом должен был ограничивать императорскую власть: ему отводилась роль органа, стеснявшего законодательные права абсолютного монарха путем «представлений» (т. е. возражений) на «высочайшие указы». Опасаясь этих олигархических тенденций Сената, Екатерина II реформой 15 декабря 1763 г. разделила его на шесть изолированных друг от друга департаментов: четыре из них находились в Петербурге, а два — в Москве (вместо сенатской конторы). Важнейшие вопросы управления («государственные и поли-

тические дела») были сосредоточены в первом департаменте, возглавляемом генерал-прокурором. Этот департамент охранял права дворянского сословия: обнародовал законы, заведовал Тайной экспедицией и Канцелярией конфискаций, финансами и финансовым контролем, промышленностью, торговлей, государственными и церковными имуществами и соответствующими им учреждениями. В ведомстве второго департамента находились вопросы суда, межевания, рассмотрение прошений на имя императрицы. Третий департамент сосредоточил самые разнообразные дела: заведование путями сообщения и медициной, попечительством о науках, образовании и искусствах; управление окраинами, имеющими некоторые права автономии (Прибалтика и Украина). В четвертом департаменте находилось заведование военно-сухопутными и военно-морскими делами. Московские департаменты соответствовали петербургским: пятый — первому, а шестой — второму.

Все департаменты, кроме первого, возглавлялись обер-прокурорами, подчиненными генерал-прокурору. Дела в департаментах должны были решаться единогласно, а в случае разногласий — на общих собраниях департаментов Петербурга и Москвы.

Реформа возвысила роль и значение генерал-прокурора. В «секретнейшем наставлении» генерал-прокурору кн. А. А. Вяземскому в 1764 г. Екатерина II высказывала свои взгляды на Сенат как высший исполнительный орган управления и суда, а на генерал-прокурора — как полномочного и доверенного главу этого органа. Генерал-прокурор превратился в важнейшего чиновника государства, первого и единственного министра, в ведении которого находились важнейшие и разнообразные дела управления, с которым на практике чаще всего имели дело президенты коллегий и губернаторы. Он пользовался правом ежедневного доклада императрице о решенных в Сенате делах. В случае разногласий в мнениях сенаторов по какому-либо делу на общем собрании департаментов генерал-прокурор докладывал о нем императрице и добивался ее личного решения. Сравнительно небольшие изменения претерпело другое высшее государственное учреждение — Святейший Синод. В 1744 г. Коллегия экономии была упразднена, а ее дела были переданы *Канцелярии синодального экономического правления.* После секуляризации монастырских и церковных земель в 1763 г. заведование ими и проживавшими на них крестьянами было передано в восстановленную на правах центрального учреждения *Коллегию экономии.*

В аппарате Синода наметилась тенденция к усилению личной власти обер-прокурора, который сосредоточил в своем ведении административное руководство многотысячными кадрами духовенства, что облегчало использование их в интересах феодально-крепостнического государства.

Своеобразным высшим государственным временно действовавшим учреждением была *Комиссия для составления нового «Уложения» 1767—1768 гг.* Это «Уложение» должно было увенчать политический режим «просвещенной» монархии Екатерины II.

С начала XVIII в. правительство не раз создавало комиссии для составления нового Уложения (вместо устаревшего «Уложения» 1649 г.). Деспотизм абсолютных монархов и отсутствие стабильности важнейших законов государства, вызванное частой сменой политических режимов и группировок, недостаточное разграничение понятий закона и административного распоряжения и другие причины делали работу этих комиссий безрезультатной.

В отличие от предшествовавших комиссий, состоявших из членов и представителей дворянства, Комиссия 1767—1768 гг. была созвана как сословно-представительное учреждение. Манифест 14 декабря 1766 г., провозгласивший созыв депутатов этой Комиссии в Москве на июнь 1767 г., был составлен в духе взглядов «просвещенной» монархии Екатерины II. Официальным мотивом созыва Комиссии было желание лучше узнать «нужды и чувствительные недостатки» населения. Правительство высказывало надежды, что благодаря созыву этой Комиссии в государстве будут восстановлены «благоденствие, тишина и спокойствие».

Состав Уложенной Комиссии определил изданный одновременно с манифестом «обряд выборов». Каждое высшее и центральное учреждение (Сенат, Синод, коллегии и канцелярии) посылало в Комиссию по одному депутату. От уезда (дворяне), города (горожане), от каждой сословной группы провинции — черносошные крестьяне, однодворцы, казаки, нерусские народы («ясачные люди») также посылали по одному депутату. Многомиллионная масса крепостных крестьян не была представлена в Комиссии.

Выборы в Комиссию производились по сословным группировкам. Избирательная комиссия среди дворян и горожан руководилась избранными для этой цели должностными лицами — *уездными предводителями дворянства* и *городскими головами*. Выборы других сословий направлялись местной администрацией.

Всего в Комиссию было избрано 564 депутата: 28 — от учреждений, 161 — от дворян, 208 — от горожан и 167 — от остальных сословий и сословных групп. Депутаты доставили в Комиссию до 1465 «наказов», в которых излагались пожелания и требования сословий и сословных групп каждой территориальной единицы.

В торжественной обстановке Грановитой палаты, где не раз в старину заседали Боярская дума и земские соборы, 31 июня 1767 г. открылись заседания Уложенной Комиссии. Заседания продолжались до 14 декабря 1767 г., а затем были перенесены в Петербург, где 17 декабря 1768 г. Комиссия закончила свою работу.

За время деятельности Уложенной Комиссии состоялось 203 заседания общей (так называемой Большой) Комиссии. Кроме того, было создано около 20 частных комиссий.

Заседаниями Большой Комиссии руководил назначенный Екатериной II председатель генерал А. И. Бибиков. На одном из первых заседаний был зачитан «Наказ» Екатерины. Чтение и обсуждение депутатских наказов началось с 8-го заседания; в дальнейшем оно прерывалось обсуждением действовавших законов

и подготовленных частными комиссиями законопроектов о дворянстве, купечестве, юстиции, о поместьях и вотчинах. Наказы и прения в Комиссии выражали интересы отдельных классов и сословий России.

Дворянские наказы носили узко сословные интересы и пожелания: дворяне требовали сохранения, закрепления и расширения привилегий и преимуществ, и прежде всего исключительного права владения крепостными крестьянами и землями, создания местной дворянской корпорации.

Городские наказы отражали классовые интересы купечества, стремящегося закрепить свои льготы и привилегии, получить дополнительно исключительное право заниматься торговлей и промышленностью, владеть предприятиями, право создания городского сословного управления, руководимого купцами, и т. п.

Наказы, составленные тяглыми сословиями (черносошными крестьянами, нерусскими народами и др.), выражали просьбы облегчить гнет налогов и повинностей, произвол чиновников.

Среди депутатов Комиссии нашлись и такие, которые вспомнили о крепостном крестьянстве. Во время обсуждения законов о юстиции весной 1768 г. встал вопрос о причине побегов крестьян от помещиков. С гневной речью против крепостничества выступил депутат козловского дворянства поручик Г. Коробьин, предложивший определить и законодательно закрепить крестьянские повинности и право крестьян распоряжаться движимой собственностью. Коробьина поддержали дворянский депутат майор Я. Козельский, некоторые депутаты от черносошных крестьян. Эти выступления вызвали возражения многих дворянских депутатов, среди которых особенно выделялась речь известного дворянского историка князя М. М. Щербатова.

Наказы депутатам и прения в Комиссии помогли правительству Екатерины II выяснить настроения всех сословий России. Внезапно возникшая в Комиссии полемика о крепостном крестьянстве обеспокоила Екатерину II. Воспользовавшись начавшейся русско-турецкой войной, правительство распустило Комиссию на неопределенный срок. Некоторые частные комиссии продолжали свою деятельность до 1774 г. Собранные Уложенной Комиссией 1767—1768 гг. материалы облегчили разработку реформ государственного аппарата в 1775—1785 гг.

3. Центральные государственные учреждения

Усложнение задач государства, вызванное ростом производительных сил, обострением классовых противоречий и изменением роли и значения России в Европе,— все это отражалось на компетенции и организационном устройстве центральных государственных учреждений.

Оформившаяся к концу первой четверти XVIII в. коллегиальная система управления к 60-м годам переживала известный кризис.

Преимущество коллегий, их организация, делопроизводство и осуществление внутреннего надзора потеряли свое значение. Коллегии обросли множеством структурных частей (экспедиций, департаментов, контор, канцелярий) и превратились в учреждения, замедлявшие и без того медленную деятельность механизма государства. В коллегиях обнаружилась тенденция к единоначалию. Еще 16 июля 1726 г. число советников и асессоров в каждой коллегии было сокращено вдвое. Коллегия теперь состояла из президента, вице-президента, двух советников и двух асессоров. Поток поступавших на рассмотрение коллегии дел вынуждал разделить этот состав на два присутствия. При трехчленном составе каждого присутствия голос президента играл нередко решающую роль.

Ослабление функций Сената и генерал-прокурора по надзору за государственным аппаратом предоставило большие возможности для казнокрадства, взяточничества и чиновничьего произвола и в аппарате коллегий. Общее число коллегий в 1725—1775 гг., то сокращалось, то возрастало, что являлось результатом неустойчивости внутренней политики.

Сокращение личного состава государственного аппарата после смерти Петра I отразилось и на коллегиях. Под предлогом экономии средств правительство объединило и упразднило некоторые из них. В 1725—1730 гг. Камер-коллегия действовала совместно со Штатс-конторой. Подчинение русской промышленности задачам внешней торговли вызвало слияние в 1731 г. Берг-, Мануфактур- и Коммерц-коллегий и их контор в единую Коммерц-коллегию. В 1727 г. был упразднен Главный магистрат, а управление городским населением передано губернаторам и воеводам.

Бирон и его окружение, расхищавшие земли и другие богатства страны, обратили внимание на высокодоходную казенную горную промышленность. Чтобы облегчить захват предприятий этой промышленности, Бирон добился преобразования в 1731 г. экспедиции по горным делам Коммерц-коллегии в самостоятельное центральное учреждение, подчиненное только Кабинету Министров,— *Берг-директориум* (впоследствии Генерал-Берг-директориум).

Более стабильными оказались три «главные» коллегии: Военная, Адмиралтейская и Иностранных дел, а также коллегии, связанные с охраной классового «правосудия» и помещичьей собственности: Юстиц-коллегия и Вотчинная. В 1742 г. были восстановлены как самостоятельные центральные учреждения Берг- и Мануфактур-коллегии, а в 1743 г.— Главный магистрат.

Суд и податное дело территорий России, дворянство и купечество которых имело особые привилегии, находились в ведении специальных центральных учреждений: Юстиц-коллегии лифляндских и эстляндских дел, созданной в 20-х годах, и Камер-конторы лифляндских и эстляндских дел, учрежденной приблизительно в 1736 г. В 1762 г. обе эти коллегии получили наименования Юстиц-коллегии и Камер-конторы лифляндских, эстляндских и финляндских дел.

В связи с секуляризацией церковных земель в 1763 г. была восстановлена, но уже как самостоятельное центральное учреждение *Коллегия экономии,* управляющая всеми монастырскими и архиерейскими землями, распоряжавшаяся их хозяйством и доходами. В том же году была учреждена *Медицинская коллегия,* которая заведовала лечебными заведениями и медицинским персоналом.

В 1763 г. в составе Военной коллегии был учрежден *Генеральный штаб* — орган сбора военной информации, картографического дела, военно-оперативного планирования.

Все эти коллегии разделялись на структурные части, называемые департаментами. Члены каждой коллегии распределялись по департаментам, управляя ими как единоначальники. Общие заседания коллегии созывались лишь в случаях разногласий в департаментах или при отсутствии точных узаконений. Так постепенно в недрах коллегиальной системы зарождался новый принцип управления. Это нашло выражение в том, что в центральном аппарате возросло число учреждений, называемых канцеляриями и приказами. В отличие от учреждений с такими же названиями в первую четверть века, сохранявших черты приказной организации и делопроизводства, деятельность этих канцелярий и приказов имела элементы единоначалия. Возглавлявшие эти учреждения главные судьи, директора и другие должностные лица управляли иногда как полномочные начальники, используя заседавших в присутствиях советников и асессоров в качестве ближайших помощников и исполнителей своей воли.

Особое место среди центральных государственных учреждений занимали органы политического розыска — *Тайная розыскных дел канцелярия* (1731—1762) и *Тайная экспедиция Сената* (1762—1801). С ликвидацией Тайной канцелярии (1726) и Преображенского приказа (1729) расследование дел по государственным преступлениям было передано в ведение Сената и Верховного тайного совета. Большинство этих дел возбуждалось по существовавшей ранее системе доносов («слово и дело»).

Указ 10 апреля 1730 г. установил более конкретное понимание «первых двух пунктов», определявших государственные преступления по петровскому указу 1715 г. Первый пункт относился к тем лицам, «кто какие умышления учнет мыслить на наше императорское здоровье, злое дело или персону и честь нашего величества злым и вредительным поносить»; второй пункт предписывалось применять в тех случаях, «буде кто за нем подлинно уведает бунт или измену против нас и государства». За правильный донос указ обещал милость и вознаграждение, а за утайку и ложный донос закон угрожал жестокими наказаниями, вплоть до смертной казни, особенно в тех случаях, если лжедоносителем оказывался крепостной или солдат.

Усиление жестокого политического террора в стране в годы правления Анны Ивановны вызвало создание 24 марта 1731 г. *Канцелярии тайных розыскных дел,* которая являлась преемницей

Тайной канцелярии и Преображенского приказа. Начальником этой Канцелярии был назначен А. И. Ушаков — участник подавления восстания К. Ф. Булавина, ближайший помощник графа П. А. Толстого в Тайной канцелярии. Подавляющее большинство дел, разбиравшихся в Канцелярии, было связано с «первыми двумя пунктами» указа 10 апреля 1730 г.

Через Канцелярию тайных розыскных дел проходили все крупные политические процессы 30—50-х годов. При Анне Ивановне это были процессы «верховников» Долгоруковых и Голицыных, которым императрица мстила за попытку ограничить ее власть при вступлении на престол, а также кабинет-министра А. П. Волынского и его сторонников, которые пытались оказать противодействие немецкому засилью при дворе. В царствование Елизаветы Петровны Канцелярия осуществила расправу над сторонниками Бирона и низвергнутой брауншвейгской фамилией, вынесла приговор вождю башкирского восстания 1755 г. Батырше и т. д. Здесь же рассматривались дела по оскорблению царствующих особ, их фаворитов, чиновников, а также дела участников народных движений одиночек-бунтарей, в разных формах выражавших свой протест против существующего строя. В Канцелярии разбирались дела и не политического характера: о взяточничестве и злоупотреблении властей, придворных дрязгах и ссорах.

В 1754 г. порядок деятельности Канцелярии был закреплен особой инструкцией, утвержденной Елизаветой Петровной,— «Обряде како обвиняемый пытается». Эта Канцелярия занимала особое место в государственном аппарате России, что выражалось в самостоятельности действий ее начальника, лично докладывавшего о делах этого учреждения царице. Канцелярия вызывала страх и ненависть не только в народных массах, но и в некоторых слоях привилегированных сословий. 21 февраля 1762 г. последовал указ о ликвидации этого учреждения; одновременно было уничтожено и «ненавистное выражение» — «слово и дело».

Упразднив Тайную розыскных дел канцелярию, правительство сохранило политический розыск, передав его в ведение Сената, в составе которого в октябре 1762 г. оформляется *Тайная экспедиция*. Общее руководство ее деятельностью было поручено генерал-прокурору А. И. Глебову и сенатору Н. И. Панину. В 1764 г. А. И. Глебова сменил А. А. Вяземский, остававшийся на посту генерал-прокурора до 1792 г. и фактически главой Тайной экспедиции. Реформа политического розыска в 1762 г. заключалась лишь в его своеобразной маскировке в аппарате Сената. Числясь структурной частью Сената, Тайная экспедиция превратилась в самостоятельное центральное учреждение. В Москве существовал филиал экспедиции в ведении московского главнокомандующего — Тайная экспедиция при Сенатской конторе.

Основная масса дел, рассматриваемых в Тайной экспедиции, была связана с «первыми двумя пунктами» указов 1715 и 1730 гг. Через Тайную экспедицию и ее московский филиал до 1775 г. прошли такие политические процессы, как процесс ростовского архие-

пископа А. Мацеевича, выступившего против секуляризации в 1763 г.; дело офицера В. Я. Мировича, пытавшегося летом 1764 г. освободить заключенного в Шлиссельбургскую крепость Ивана Антоновича[1]; ряд процессов, связанных с разговорами о судьбе Петра III и появлением под его именем самозванцев (еще до Е. И. Пугачева); массовый процесс участников «чумного бунта» в Москве в 1771 г.; множество дел, связанных с оскорблением имени Екатерины II, осуждением законов, о богохульстве и др.

Основным материалом для возбуждения дела в Тайной экспедиции по-прежнему были устные и письменные доносы. Со времени правления Екатерины II в почтамтах стало проводиться ознакомление с письмами без ведома корреспондентов и адресатов (перлюстрация); это служило дополнительным источником информации. Если полученные такими путями сведения заслуживали внимания, то начинался процесс: задерживались обвиняемые, вызывались свидетели, проводились очные ставки и допросы. Екатерина II не раз декларативно заявляла, что в Тайной экспедиции нет пыток и телесных наказаний; в действительности же они применялись здесь в не менее жестких формах, чем ранее.

С установлением абсолютизма в России тесно связано усиление полицейской регламентации жизни, возросшее значение охраны «безопасности» господствующих классов. После смерти Петра I петербургская полицеймейстерская канцелярия стала называться Главной. Она находилась в непосредственном ведении Кабинета министров.

Тяжелый налоговый гнет в стране вызвал накопление недоимок. Для их выколачивания с населения в 1727—1730 гг. действовала *Доимочная канцелярия* (с 1733 г.— Доимочный приказ). Недвижимым имуществом, поступавшим от частных лиц в казну за недоимки или политические преступления, а также выморочным имуществом в Петербурге ведала учрежденная в 1729 г. *Канцелярия конфискации.* В 1733 г. в Москве была открыта ее контора с особой Аукционной камерой для продажи конфискованного имущества. Канцелярия конфискации просуществовала до конца 1780 г.

В 1730 г. в Москве были учреждены подчиненные Юстиц-коллегии *Сыскной* и *Судный приказы,* деятельность которых распространялась на Москву, а иногда и на близлежащие губернии. За тридцать с лишним лет существования Сыскного приказа (он был ликвидирован в 1763 г. в связи с реформой Сената) прошли крупнейшие уголовные процессы (в их числе дело о легендарном разбойнике Ваньке Каине, о московском пожаре 1748 г. и др.).

Жалобы на судебную волокиту губернаторов и воевод и апелляции на их решения подавались в Судный приказ, действовавший до 1782 г. В то же время действовал ряд других центральных учреждений: восстановленный в 1730 г. *Сибирский приказ, Печат-*

[1] Во время этой попытки, согласно секретной инструкции, Иван Антонович, был убит караульными офицерами.

ная контора (1734—1783), *Ямская канцелярия* (с конторами), учрежденная для сбора с раскольников двойного оклада и штрафов с «бородачей», финансово-полицейская *Раскольничья контора* (при Сенате), заведовавшая заготовлением и продажей соли в государстве *Соляная контора* (с 1754 г.— Главная соляная контора) и др.

В 1754 г. желая поддержать материальное благосостояние дворян-помещиков и верхов купечества, правительство при Сенате учредило *Дворянский* (с 1786 г. Государственный заемный банк) и *Купеческий* (Коммерческий) *банки.* В связи с выпуском ассигнаций в 1769 г. при Сенате был учрежден *Государственный ассигнационный банк.*

При преемниках Петра I расходы на содержание императорского двора сильно возросли: на роскошь дворцов, пышные празднества и церемонии тратились огромные суммы [1]. Все это вызвало значительное развитие центральных учреждений по заведованию отдельными отраслями придворного хозяйства. Во главе этих учреждений стояла *Главная Дворцовая канцелярия,* в которой с 1725 г. находилось управление дворцовыми крестьянами, землями, придворными, штатами и хозяйством. Этой канцелярии подчинялись ряд контор: придворная, ведавшая денежными средствами и штатами двора, гофинтендантская, отвечающая за дворцово-парковое хозяйство и царские постройки, камер-цальмейстерская, заведовавшая снабжением двора, конюшенная, наблюдавшая за императорскими конюшнями, и др.

Вся эта пестрая система центральных государственных учреждений (коллегий, канцелярий и контор) с различным организационным устройством, недостаточно определенным отношением между собой, а также к Сенату, высшим советам и комитетам действовала без серьезных изменений до реформ местного государственного аппарата в 1775—1785 гг.

4. Местные государственные учреждения

Заложенные Петром I в организацию местного государственного аппарата принципы (отделение суда от администрации, надзора от исполнения, финансового управления от полиции) оказались неприемлемыми для России, в которой в отличие от передовых западноевропейских стран господствовали феодально-крепостнические производственные отношения (класс буржуазии лишь зарождался), действовали грубые формы насилия в области государственного строя и права.

Созданные по местной реформе 1719 г. отраслевые органы управления в области финансов, хозяйства, суда оказались беспомощными и были вынуждены для осуществления своих задач обращаться к губернаторам, воеводам и комиссарам.

---

[1] Если в 1725 г. на нужды двора затрачивалась сумма, равная 4,6% бюджета, то в 1767 г. эта цифра возросла до 10,7%. При общем возрастании бюджета в 2,6 раза расходы на содержание двора возросли в 7 раз.

На ликвидацию многих дорогостоящих и малоэффективных местных учреждений толкало и финансовое положение страны. В манифесте 9 января 1727 г. правительство было вынуждено признать, что «умножение правителей и канцелярий во всем государстве не токмо служит к великому отягощению штата, но и к великой тягости народной...». Этот же манифест предписывал вывести из провинций и разместить по городам все воинские отряды.

В 1726—1727 гг. были ликвидированы многие из местных органов и учреждений, созданных Петром I: земские и полковые комиссары, конторы камерирских дел и рекетмейстерские; канцелярии вальдмейстерские и рекрутских дел; надворные суды. В 1729—1730 гг. упразднены фискалы (духовные фискалы-инквизиторы исчезли в 1727 г.). С ликвидацией Главного магистрата городовые магистраты в 1727 г. «для лучшего посадского охранения» были подчинены губернаторам и воеводам. Компетенция магистратов, переименованных в ратуши, значительно сократилась. Нежизненными и искусственными оказались дистрикты — они были упразднены в 1726 г., а вместо них восстановлено исторически сложившееся уездное деление. Таким образом, в 1727 г. Россия подразделялась на 14 губерний, 47 провинций и более чем 250 уездов. В последующие десятилетия это административно-территориальное деление претерпело сравнительно небольшие изменения.

Новая система местного управления была закреплена инструкцией 12 сентября 1728 г. Единственными органами управления и суда в губернии стали губернаторы, а в провинциях и уездах — воеводы. Они осуществляли свои функции через соответствующие канцелярии: губернские, провинциальные, воеводские.

Составленный в духе просвещенного абсолютизма наказ воеводам 1719 г. обязывал воеводу кроме административно-полицейских функций проявлять заботу о распространении прогресса и просвещения, развития промышленности, торговли, наук, насаждения медицинских и благотворительных заведений и т. п.

Инструкция 1728 г. ограничивала компетенцию губернаторов и воевод конкретными, практическими и повседневными задачами феодально-крепостнического государства. Они были обязаны исполнять законы и распоряжения, исходящие от верховной власти, Сената и коллегий, охранять тишину и спокойствие на вверенной территории: ловить беглых крепостных, рекрутов, солдат и «всяких гулящих и слоняющихся людей»; вести борьбу с разбоем, осуществляя быструю расправу; в их ведении находились местные тюрьмы. Обширны были функции губернаторов и воевод в полицейских мероприятиях по охране от огня, чумы, по соблюдению чистоты на улицах и торгах и т. п. За ними сохранились и некоторые военные функции: комплектование армии (рекрутские наборы), квартирование войск, а в некоторых городах — и командование местным гарнизоном. На губернаторов и воевод возлагались: сбор подушной подати, прочих прямых и косвенных налогов, выколачивание недоимок по налогам, распоряжения по различным

натуральным повинностям (дорожной, постойной, подводной), которые тягловое население обязано было нести в пользу государства. Воеводы и губернаторы хранили собранные подати и сборы, часть которых они выдавали на содержание войск и учреждений, а другую часть отсылали в центр. С ликвидацией надворных судов губернаторы и воеводы получили обширные судебные функции.

В отличие от крайне неопределенного порядка соподчинения и взаимоотношений органов и учреждений по реформе 1719 г. инструкция 1728 г. установила иерархический порядок воевод и губернаторов: уездный (городовой) воевода подчинялся провинциальному, а провинциальный — губернатору; губернатор сносился с центральными и высшими учреждениями. Это означало дальнейшую бюрократизацию местного государственного аппарата.

Инструкция 1728 г. восстановила некоторые административные порядки воеводского управления XVII в. Только некоторые крупные губернские канцелярии делились на экспедиции. Все остальные губернские, провинциальные и воеводские канцелярии сохранили старое деление на столы и повытья. Губернские и провинциальные канцелярии возглавляли секретари, а воеводскую — подьячий с приписью. В 1730 г. был восстановлен старинный порядок смены воевод через два года. В 1760 г. был установлен порядок смены воевод через пять лет.

Губернаторы и воеводы осуществляли свои функции через канцелярии. С 1763 г. каждому губернатору для содействия в исполнении законов была дана воинская команда.

Хотя деятельность местной администрации и была опутана регламентами, инструкциями, предписаниями, а центр требовал разных ведомостей, рапортов и донесений, полное бесправие народных масс делало власть губернаторов и воевод неограниченной. Взяточничество, лихоимство и своеволие местных чиновников не имели границ. При вступлении на престол Екатерина II вынуждена была признать, что «в государстве нашем лихоимство возросло» и что «судящие» свое место «в торжище превращают». О произволе местной администрации много говорилось в наказах (особенно крестьянских и городских) в Уложенную Комиссию 1767—1768 гг. «Наставлением» 21 апреля 1764 г. губернатор сохранял подчинение только императрице и Сенату. «Наставление» давало губернатору широкие полномочия, именовало его «хозяином» губернии.

Губернаторы и воеводы и возглавляемые ими канцелярии поглощали почти все функции государства в губерниях, провинциях и городах России, почти не оставляя возможностей для развития других звеньев местного государственного аппарата.

Созданные в 23 губернских, провинциальных и некоторых более мелких городах *полицеймейстерские конторы* возглавлялись полицеймейстерами из офицеров местного гарнизона. Эти конторы были подчинены генерал-полицеймейстеру и Главной полицейской канцелярии. Каждому полицеймейстеру давалась в распоряжение небольшая команда. Компетенция полицеймейстерских контор

была весьма узкой, так как многие полицейские функции, особенно связанные с поимкой беглых крестьян, рекрутов, борьбой с разбоем, по-прежнему остались в ведении губернаторов и воевод. Местная полиция наблюдала за внешним порядком и «благочинием» в городе: за соблюдением тишины, чистоты, противопожарных мер и т. п. В начале 60-х годов число полицейских учреждений сократилось, а оставшиеся попали в подчинение губернаторов и воевод. Главная полицеймейстерская канцелярия сохранила лишь право штрафовать полицеймейстеров.

В ведении восстановленных в 1743 г. магистратов оказались главным образом финансовые дела: сбор податей, кабацкая, соляная и таможенная служба. Но и в этих делах магистраты и ратуши подчинялись губернаторам и воеводам: магистраты и ратуши подавали в губернские и провинциальные канцелярии ежемесячные приходно-расходные ведомости, а губернаторы вместе с членами магистратов подписывали рапорты, посылаемые в коллегии и Главный магистрат. Судебные решения магистратов и ратуш можно было обжаловать у губернаторов и воевод. Губернаторы и воеводы в случае недоимок с горожан имели право держать под караулом бурмистров и их товарищей, «доколе не заплатят».

Проводимое генеральное межевание вызвало создание с 1765 г. губернских *межевых контор,* которые подчинялись *Межевой экспедиции.* Местными органами Соляной конторы были *соляные комиссарства, местные конторы* и *правления.*

Возросшая роль церкви и духовенства в государстве вызвала усложнение местной церковной администрации. В 1744 г. при каждом возглавлявшем епархию архиерее вместо духовного правления была создана коллегия из белого и монашествующего (черного) духовенства — *духовные консистории,* с самыми разнообразными функциями: заведование личным составом духовенства, надзор за «чистотой веры», борьба с ересями и расколом, заведование церковным хозяйством, суд духовных лиц, а также прихожан (последних — по бракоразводным делам).

Каждая епархия стала подразделяться на несколько духовных «уездов» — *благочиний.* Возглавлявший каждое благочиние благочинный осуществлял надзор за состоянием церковных служб, качеством духовных проповедей, настроением прихожан и духовенства.

* * *

Для государственного аппарата до 1775 г. были характерны лишь частичные преобразования, заключавшиеся в дальнейшей бюрократизации коллежского аппарата, в укреплении централизма и упрощении дорогостоящей системы местного управления и суда.

Редкая сеть местных органов и учреждений, сложившаяся после реформ 1726—1728 гг., не могла сдержать волну крестьянских выступлений в 60-х годах, завершившуюся Крестьянской войной под руководством Е. И. Пугачева.

Глава VI. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПОСЛЕДНЕЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII в.

1. Особенности государственного аппарата. Переход от «просвещенного абсолютизма» к военно-полицейской монархии

Усиление феодальной эксплуатации, помещичьего произвола и налогового гнета привело крепостническое государство к острому политическому кризису — к Крестьянской войне под руководством Е. И. Пугачева в 1773—1775 гг. Она потрясла крепостническую монархию и ускорила проведение административных реформ. Через несколько месяцев после казни Пугачева и подавления Крестьянской войны Екатерина II утвердила губернскую реформу. В 1782 г. была принята городская полицейская реформа. В 1785 г. правительство дало две «жалованные грамоты» — дворянству и городам. Эти реформы укрепили местный государственный аппарат, увеличили значение дворянства в местном управлении и суде. В осуществлении своих отдельных функций на местах государство опиралось и на органы дворянского и городского «самоуправления».

Реформы местного управления вызвали ликвидацию в 80-х годах большинства коллегий, а также значительные изменения в аппарате Сената.

Обострение классовой борьбы и Крестьянская война вызвали сплочение господствующего класса помещиков-дворян. Со времени Крестьянской войны Екатерина II отказалась от политики лавирования и либеральных обещаний — период «просвещенной» монархии сменился периодом военной и полицейской диктатуры, сдерживавшей всякое проявление недовольства в стране. Усилению этого реакционного курса способствовало и опасение, что идеи Французской революции 1789—1794 гг. окажут влияние на передовые круги дворянской интеллигенции. В эти годы правительство жестоко расправилось с дворянским революционером А. Н. Радищевым, просветителями Н. И. Новиковым и Ф. В. Кречетовым. Реформы местного управления и рост дворянских привилегий, расправа с участниками Крестьянской войны и внешнеполитические успехи способствовали укреплению абсолютизма. Однако фаворитизм сохранялся. Некоторые из екатерининских фаворитов имели незаурядные государственные способности (светлейший князь Г. А. Потемкин).

В последние годы правления Екатерина II замышляла отстранить от наследования престола сына Павла и передать престол своему любимому внуку (старшему сыну Павла) Александру.

Паралич («апоплексический удар») и последовавшая 6 ноября 1796 г. смерть Екатерины II помешали осуществлению этого плана — на престол вступил 42-летний Павел I.

Несмотря на ряд мероприятий, нарушавших волю умершей императрицы (отстранение отдельных сановников, возвращение из крепости Н. И. Новикова, из ссылки А. Н. Радищева и вождя польских повстанцев Т. Костюшко и т. п.), в целом внутренняя политика Павла I сохраняла направление, наметившееся при Екатерине II. Это был отказ от либеральных обещаний и возрастание карательных военно-полицейских методов управления.

В целях укрепления абсолютизма Павел I утвердил 5 апреля 1797 г. «Акт о порядке престолонаследия» — закон, устанавливавший новый порядок наследования престола: переход престола по праву первородства только по мужской линии. Принятое одновременно «Учреждение о императорской фамилии» укрепляло власть и авторитет монарха среди членов императорской фамилии, которые без его воли не могли вступать в брак; император определял имущественное положение и доходы членов царской фамилии.

В управлении государством произошли большие изменения. Павел вмешивался во все детали управления. В деятельности государственного аппарата установилась крайняя централизация. Император по личному усмотрению проводил повышения и разжалования чиновников, генералов и офицеров, раздавал и конфисковывал дворянские имения. Большинство вельмож Екатерины II были отстранены от должностей; некоторые из них лишены чинов, званий, имений и высланы. Их место заняли новые фавориты.

Особенно тяжелым было правление Павла для народных масс.

Разложение крепостного строя и крепостническая эксплуатация вызвали новую волну крестьянского движения: в 1796—1797 гг. оно охватило помещичьи имения в 32 губерниях[1].

Неудачная внешнеполитическая ориентация на Францию, неспособность разрешить внутриполитические задачи (в том числе и установление спокойствия в стране), а также деспотическая форма правления привели к дворцовому перевороту 11 марта 1801 г. Павел I был убит, и на престол вступил его сын Александр I, вынужденный изменить курс внутренней политики.

2. Высшие и центральные государственные учреждения

Местные административные реформы 1775—1785 гг., упразднение большинства коллегий, общее реакционное направление в политике абсолютизма — все это вызвало значительные изменения в высшем и центральном государственном аппарате России.

Значение Совета при высочайшем дворе в этот период значительно возросло. Он превратился в высший совещатель-

[1] Вся территория Российской империи в это время подразделялась на 41 губернию и 1 область.

ный и распорядительный орган государства по всем вопросам не только внешней, но и внутренней политики. С осени 1773 г. по начало 1775 г. Совет заседал 54 раза. Он заслушивал и обсуждал все мероприятия, направленные на подавление Крестьянской войны под руководством Е. И. Пугачева, а также предполагаемые реформы государственного аппарата в 1775—1785 гг. Члены Совета заслушали в ноябре 1775 г. 28 глав «Учреждения о губерниях», и одобрили предполагаемую реформу.

Крайние централизаторские тенденции абсолютизма Павла вскоре отразились и на деятельности Совета. В конце правления Павла Совет превратился в совещательное учреждение, рассматривавшее второстепенные и малозначительные дела. Число заседаний его стало падать. С 21 декабря 1800 г. Совет не собирался вообще.

Местная реформа 1775 г. и связанное с ней значительное расширение прав и компетенций местных чиновников и учреждений вызвали упразднение большинства коллегий, контор и канцелярий. К концу 80-х годов сохранились только три «государственные» коллегии: Военная, Адмиралтейская и Иностранных дел. Не успела сдать дела Коммерц-коллегия.

Дела упраздняемых коллегий, контор и канцелярий передавались местным учреждениям. Для общего руководства отдельными отраслями управления в составе Сената были созданы экспедиции. Экспедиция о государственных доходах наследовала распорядительные функции Камер- и Берг-коллегий, о государственных расходах — Штатс-конторы, о свидетельстве счетов — Ревизион-коллегии, о государственных недоимках — Канцелярии конфискации. В состав Сената вошли также штатные казначейства в Петербурге и Москве — кассы, заведовавшие приемом, хранением и распределением денежных средств всего государства. Остатки средств, не израсходованных учреждениями, в течение года передавались в казначейства остаточных сумм. В ведении Сената оставались и банки. В 1794 г. межевая экспедиция Сената была преобразована в Межевой департамент, заведовавший межеванием и разбором межевых тяжб. Входя в состав Сената все эти учреждения подчинялись генерал-прокурору; в его же ведении находились Почтовый департамент, Ассигнационный банк и формально Тайная экспедиция. Генерал-прокурор превратился в своеобразного министра по делам внутреннего управления, соединяя в своем лице звание министра юстиции, финансов, государственного казначейства и государственного контроля. С генерал-прокурором сносились наместники; ему же подчинялась местная прокуратура.

Значение Сената резко упало. Он перестал быть органом, осуществлявшим общее руководство аппаратом и всей политикой государства; его департаменты превратились в основном в высшие судебные инстанции. Огромный канцелярский аппарат Сената действовал вяло и нерешительно. Генерал-прокурор имел право изъять из департамента любое дело и передать его в свою канцелярию, являвшуюся связующим звеном со всеми подведомствен-

ными поднадзорными учреждениями и совмещавшую в себе функции почти всех будущих министерств.

В 1796 г. Павел I провел централизацию управления государством. Должности слишком самостоятельных в своих действиях наместников были ликвидированы, а вместо них в центре восстановлены некоторые коллегии. Поставленный во главе каждой из них «директор над коллегией» получил право личного доклада царю, а также известную самостоятельность в действиях от членов коллегии. «Директора» возглавляли также созданный в 1798 г. как самостоятельное центральное учреждение Департамент водяных коммуникаций и выделившийся в том же году из Сената Почтовый департамент. Одновременно началось формирование новых ведомств. В 1797 г. казначейские экспедиции Сената были выделены из ведения генерал-прокурора и подчинены казначею графу А. И. Васильеву. Глава Коммерц-коллегии князь В. А. Гагарин стал именоваться министром.

«Учреждением о императорской фамилии» 1797 г. для заведования землями и крестьянами, принадлежавшими царской фамилии, было создано центральное ведомство — Департамент уделов во главе с министром уделов. Из удельных доходов члены царской фамилии получали ежегодно денежные средства. Возникновение должностей министров мало отразилось на центральных учреждениях; их внутренняя организация и делопроизводство оставались коллегиальными. Значение Сената пало. Павел перестал интересоваться его делами, сносясь во всем только с генерал-прокурором.

Особое место в государственном аппарате Российской империи продолжала занимать Тайная экспедиция Сената. Являясь структурной частью Сената, она представляла собой вполне самостоятельное учреждение с личным докладом ее начальника Екатерине II, а затем Павлу I. Через нее прошли все крупные политические процессы последней четверти века. Важнейшую роль играла Тайная экспедиция в расправе над Е. И. Пугачевым и его сподвижниками. В процессе военного подавления Крестьянской войны летом — осенью 1774 г. были созданы секретные следственные комиссии в Оренбурге (с отделением в Яицком городке), Казани, Царицыне, Уфе и Симбирске. В этих комиссиях, возглавляемых царскими полковниками и генералами, допрашивались захваченные в плен руководители народного движения. Осенью 1774 г. материалы всех комиссий поступили в Москву, куда было переведено и «присутствие» Тайной экспедиции.

Часть руководителей народного движения была казнена на местах, а другие были доставлены в Москву. В железной клетке с большой хорошо вооруженной охраной был доставлен выданный яицкой казачьей верхушкой Е. И. Пугачев. С 4 ноября 1774 г. начались допросы Пугачева в «присутствии» Тайной экспедиции под руководством С. Шешковского. Допросы Пугачева продолжались до 31 декабря. Наконец, из Петербурга последовали царское «определение» и манифест. 10 января 1775 г. Пугачев и его сподвижники А. Перфильев, М. Шибаев, Т. Падуров, В. Торнов были

казнены. По решению Тайной экспедиции членов семьи Пугачева заточили в Кексгольмскую крепость.

30 июня 1790 г. в Петропавловскую крепость был доставлен и закован в цепи автор «Путешествия из Петербурга в Москву» А. Н. Радищев. В течение двух недель руководивший допросами Шешковский, стремясь добиться устных и письменных показаний, морил узника голодом, угрожал, обещал прощение и т. п. Одновременно Тайная экспедиция через органы полиции разыскивала уцелевшие, проданные или подаренные Радищевым экземпляры «Путешествия».

Петербургская палата уголовного суда приговорила Радищева к смертной казни, а две высшие инстанции — Сенат и Совет при высочайшем дворе — подтвердили приговор. В течение двух недель Радищев ожидал смерти. Но по случаю заключения мира с Швецией, а также по ходатайству покровительствовавшего ему вельможи кн. А. Р. Воронцова Екатерина II заменила смертную казнь ссылкой на 10 лет в Илимский острог.

В 1792 г. Тайная экспедиция рассмотрела дело просветителя Н. И. Новикова, осужденного на заключение в Шлиссельбургскую крепость. В 1793 г. перед Тайной экспедицией предстал просветитель, сторонник республики и крестьянской вольности В. В. Кречетов, который после окончания следствия был также заключен в Шлиссельбургскую крепость. Попал в Тайную экспедицию близкий по взглядам к Радищеву писатель В. З. Пассек и т. д.

При Павле I в казематах Тайной экспедиции томились опальные вельможи, чиновники, офицеры. Через Тайную экспедицию прошли лица всех сословий. Одни из них затем попадали в Петропавловскую и Шлиссельбургскую крепости, другие рассылались по губернским тюрьмам, третьи высылались под надзор местных властей. Тайная экспедиция была упразднена указом Александра I 2 апреля 1801 г.

Уже с середины века началось падение роли Кабинета. В 1763—1764 гг. Кабинет перестал быть государственным органом, превратившись в учреждение, заведовавшее личным имуществом императрицы. В ведении Кабинета находилось хранилище личных коллекций произведений искусств — Эрмитаж.

Со времени правления Екатерины II ведет свое начало личная канцелярия носителя абсолютной власти; она зародилась в лице *статс-секретарей,* функции которых выделялись из Кабинета. В 1763 г. «для отправления собственных ее императорского величества дел» был определен особый чиновник — статс-секретарь Г. Н. Теплов, а для принятия челобитных на имя императрицы — статс-секретарь И. П. Елагин. К началу 1780 г. в канцелярии статс-секретаря кн. А. А. Безбородко сосредоточились все дела, восходящие на утверждение или разрешение императрицы. Являясь с 1784 г. руководителем внешней политики, он и при Павле I сохранил свое положение (канцлер, светлейший князь).

При Павле I окончательно сложилась личная канцелярия царя, получившая впоследствии наименование «Собственной его

императорского величества канцелярии». В нее поступали заслужившие внимания царя мемории Сената, прошения, жалобы и другие документы.

3. Местные государственные учреждения и сословные органы

Расправившись с народным движением с помощью армии, правительство в 1775 г. провело большую реформу местного управления и суда. Особая комиссия из опытных чиновников (Я. Сиверс, П. Завадовский, А. Вяземский, Г. Ульрих и др.) под руководством Екатерины II в течение 9 месяцев разработала пространный законодательный акт — «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи». 28 глав этого акта были утверждены 7 ноября 1775 г., а три последние главы — 4 января 1780 г.

В предисловии к «Учреждениям» давались объяснения реформы, отмечалось, что «по великой обширности некоторых губерний, оные недостаточно снабжены как правительствами, так и надобными для управления людьми». Господствовавшее в течение почти полувека объединение в ведении губернаторов и воевод административных, полицейских, финансово-хозяйственных и судебных функций признавалось неудобным, так как от этого «возрастают своевольство и ябеды общие со многими пороками».

К моменту реформы 1775 г. Россия разделялась на 23 губернии, 66 провинций и до 180 самостоятельных уездов (не считая уездов губернских и провинциальных городов). Большинство губерний были обширнейшими территориальными единицами.

Реформа 1775 г. провела разукрупнение губерний; их число увеличилось более чем вдвое. К концу правления Екатерины II насчитывалось 50 губерний. Каждая губерния подразделялась на уезды; промежуточная территориальная единица — провинция — была ликвидирована. Новое административно-территориальное деление полностью игнорировало экономические связи отдельных местностей России и национальные особенности местного населения. Основу территориального деления составляли задачи налоговой и карательной политики государства. Каждая губерния, чтобы «порядочно могла быть управляема», должна была иметь от 300 до 400 тыс. ревизских душ, а уезд — 20—30 тыс. ревизских душ. Такое административно-территориальное деление В. И. Ленин называл средневековым, крепостническим, казенно-бюрократическим [1].

Большинство губерний получило наименование по губернским городам (Тверская, Вологодская); некоторые — по рекам (Енисейская), озерам (Забайкальская), историческим наименованиям местности (Волынская, Таврическая) и т. п.

Была проведена значительная децентрализация местного управления, т. е. расширение распорядительных и исполнительных

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 24, с. 147.

прав местных чиновников и учреждений; им были переданы многие функции и права коллегий, контор и прочих центральных учреждений.

Каждую из столичных губерний, а также более крупные регионы (чаще всего в две губернии) возглавлял *наместник* (генерал-губернатор) — должностное лицо, наделенное чрезвычайными полномочиями и ответственное только перед Екатериной II. Наместники назначались преимущественно из высших сановников. Находясь в Петербурге, наместник мог принимать участие в деятельности Сената.

Расплывчатые формулировки, определявшие права наместника по «Учреждениям о губерниях», давали ему неограниченные полномочия. Наместник был главой местной администрации и полиции, осуществлял общий надзор за всем аппаратом управления и суда, чиновниками и сословными органами генерал-губернаторства. Формально не вмешиваясь в судопроизводство («главнокомандующий не есть судья»), он мог оказывать давление на судебные решения, останавливать исполнение приговоров. Наместнику подчинялись войска, находившиеся на территории губернии. Его исполнительным органом было *наместническое правление* из 2—3 советников.

Все учреждения и должностные лица, созданные местной реформой 1775 г., можно подразделить на три основные группы: административно-полицейские, финансово-хозяйственные и судебные. Первая группа была представлена в губернии *губернатором,* губернским правлением и приказом общественного призрения, а в уезде — земским исправником (капитаном), нижним земским судом и городничим. Губернатор являлся административным органом губернии и управлял ею с помощью коллегиального учреждения — *губернского правления,* которое было основным административным учреждением губернии. Оно доводило до сведения подчиненных учреждений и чиновников законы и государственные распоряжения, побуждало их к исполнению. Хотя «Учреждения о губерниях» и подчеркивали, что губернское правление управляет в силу законов всей губернией, однако уже в первые годы после введения реформы 1775 г. стала обнаруживаться тенденция губернаторов подчинять себе членов губернского правления.

Особое место в администрации каждой губернии занимало совершенно новое учреждение — *приказ общественного призрения.* В состав этого учреждения, возглавляемого губернатором, входили заседатели от губернских сословных судов. Приказы общественного призрения управляли местными школами, медицинскими и благотворительными учреждениями (госпиталями, больницами, богодельнями, сиротскими домами). Кроме того, они заведовали некоторыми тюремными учреждениями — «работными» и «смирительными» домами. Всех людей, которые «праздно шатаются» или занимаются нищенством, закон предписывал забирать и определять в работные дома. В смирительные дома разрешалось сдавать непокорных помещикам крепостных; поступали туда и другие

категории «преступников». Например, родители могли определять туда «за неповиновение» своих детей. В этих учреждениях был установлен полутюремный режим с принудительным трудом и жестокими телесными наказаниями.

Приказы общественного призрения стали играть роль и своеобразных банков. Располагая значительными средствами, частью отпускаемыми правительством на благотворительность, частью собранными в форме пожертвований с населения для тех же целей, приказы общественного призрения пускали эти средства в оборот: они ссужали на небольшие сроки помещиков под залог их имений. Таким образом, под видом благотворительности осуществлялась материальная поддержка господствующего класса.

Губернатору и губернскому правлению в уезде был подведомствен *нижний земский суд* — полицейский орган, состоящий из избираемых дворянством уезда *земского исправника* или капитана и 2—3 заседателей. Нижний земский суд исполнял распоряжения вышестоящих властей, а также приговоры судов, проводил предварительное следствие по уголовным преступлениям. На него возлагалась основная полицейская функция — сохранять в уезде «благочиние, добронравие и порядок». Особой заботой уездной полиции было то, чтобы «никто беглых людей не принимал, не держал и не укрывал». В ведении исправников и нижних земских судов находились и иные полицейские задачи: побуждение «тяглового» населения к исправной уплате податей и сборов, выполнение натуральных повинностей, надзор за порядком во время торговли, продовольственными делами и состоянием дорог, соблюдением противопожарных и противоэпидемических мер и т. п.

Охрана «тишины и спокойствия» в уездном городе возлагалась на *городничего,* выполнявшего на территории города функции земского исправника.

Финансово-хозяйственные функции обособились в ведении особой группы учреждений: *казенной палаты* — в губернии и *казначейства* — в уезде. Председателем казенной палаты был вице-губернатор, а членами — директор экономии, советник, два асессора и губернский казначей. Казенная палата распоряжалась множеством финансовых и административно-хозяйственных дел. Она наследовала многие функции Камер- и Ревизион-коллегии: заведовала податным делом, надзирала за налоговыми поступлениями, осуществляла финансовый контроль, ведала источниками доходов: государственными имуществами (землями, лесами, водами, казенными предприятиями), государственными, дворцовыми, экономическими (т. е. находившимися ранее в ведении Коллегии экономии) крестьянами, винными откупами и подрядами, продажей соли, заведовала казенными зданиями, надзирала за частной торговлей и промышленностью. Палата проводила и учетно-статистическую работу по ревизиям — переписям податного населения. В ее ведении находились и уездные казначейства — кассы, ведавшие приемом, хранением денежных сборов и доходов и выдачей чиновникам по распоряжению властей денежных сумм.

Реформа 1775 г. создала целую систему местных судов: общесословные (палата уголовного и палата гражданского суда), суды специального назначения (совестный и надворный), а также сословные губернские и уездные суды.

Важнейшими местными судами губернии были *палаты уголовного и гражданского суда.* Палата уголовного суда наследовала права Юстиц-коллегии, а палата гражданского суда — Юстиц- и Вотчинной коллегий. Обе палаты являлись апелляционными инстанциями для пересмотра дел, решенных в нижестоящих судах. Состав каждой из палат (председатель, два советника и два асессора) назначался Сенатом.

Совестный суд несколько разгружал суды губернии от многих запутанных дел: как уголовных (преступлений безумных, несовершеннолетних, от несчастных случаев, «колдовских» дел), так и гражданских (главным образом тяжб между родственниками). Этот суд ставил целью примирение сторон; в случае несогласия на примирение дело передавалось в обычные суды.

Особое место занимали созданные в столицах верхние и нижние *надворные суды* с назначаемым составом судей. Они обслуживали чиновников и разночинцев. Создавая эти суды, правительство стремилось выделить столичных чиновников из подсудности общих судов, а также приспособить судебную систему крепостнического государства к разложению сословий с надсословной группой разночинцев.

В каждой губернии создавались сословные суды для рассмотрения в апелляционном порядке уголовных и гражданских дел дворян — *верхний земский суд,* горожан — *губернский* магистрат, а также государственных, экономических, дворцовых крестьян, ямщиков, однодворцев — *верхняя расправа.* Председатели этих судов назначались Сенатом, а заседатели избирались соответствующими сословиями. Закон делал оговорку, что для свободных крестьян в верхние расправы «не запрещается» заседателей «избирать и из дворян». Практически местные власти комплектовали заседателей расправ из дворян. В самодержавно-крепостнической России последней четверти XVIII в. государственные крестьяне не имели политических прав, ими управляли чиновники-дворяне.

В каждом уезде действовали сословные суды первой инстанции: *уездный суд* для дворян, *городской магистрат* (или ратуша) — для горожан и *нижняя расправа* — для непомещичьих крестьян.

При уездных судах и городовых магистратах создавались соответствующие сословные органы по опеке. Это были *дворянская опека* (в составе уездного предводителя дворянства, уездного судьи и заседателей) и *сиротский суд* (в составе городского головы, членов магистрата и городского старосты). Их задачей было сохранение дворянской или буржуазной собственности в том случае, если владельцами ее оказывались вдовы, малолетние или лица, проматывающие состояние. Над такими владельцами назначались опекуны, которые управляли опекаемым имуществом за

5% с его доходов. Дворянские опеки и сиротские суды осуществляли надзор за состоянием этих опек, разбирали жалобы на опекунов.

В характеристике реформы 1775 г. дворянско-буржуазной историографией (А. Романович-Славатинский, И. Андреевский, А. Лохвицкий, И. Блинов, В. Григорьев, А. Кизеветтер) особое место отводилось провозглашаемому этой реформой принципу «разделения властей», в котором усматривалось влияние идей французских просветителей. Между тем в отличие от провозглашенного Ш. Монтескьё разделения трех властей (законодательной, исполнительной и судебной) «Учреждения» 1775 г. декларировали лишь отделение суда от администрации и полиции. Это создание внешне обособленных от администрации и полиции органов суда было формальным, оно не устранило прямой зависимости суда от наместников, губернаторов, органов полиции. В XVIII в. условия для создания самостоятельных и независимых от администрации и полиции органов суда в России отсутствовали, так как «разделение властей» предполагало наличие известных гражданских прав большинства населения, т. е. освобождения крестьян он крепостной зависимости, установления элементарной законности. Провозглашенное в 1775 г. «разделение властей», так же как и идеи «Наказа» 1767 г., должны были чисто внешними формулировками буржуазной государственности прикрывать абсолютизм, административно-полицейский произвол дворянской бюрократии.

Реформа 1775 г. создавала в каждой губернии штат чинов прокурорского надзора. Это были *губернский прокурор* с двумя помощниками — «стряпчими» (уголовных и казенных дел). При губернском сословном суде назначалось по одному прокурору и два стряпчих, а в уезде действовал подчиненный губернскому прокурору уездный стряпчий. Роль этих чинов прокуратуры на местах была незначительной. Губернский прокурор по чину был ниже не только губернатора, но и вице-губернатора, председателей палат уголовного и гражданского суда и приравнивался лишь к советникам губернских правлений и палат, председателям верхнего и земского суда и совестному судье. Это были как раз те чиновники, за деятельностью которых губернский прокурор должен был надзирать. Еще ниже были остальные чины прокурорского надзора. Чины прокуратуры при судах существовали только на бумаге.

Действия прокуратуры ограничивались весьма немногосложными задачами: формальным «надзором» за «законностью» действий чиновников и учреждений и чтением текстов вновь полученных законов чиновниками с соответствующим «разъяснением» их.

Реформа 1775 г. не только усилила местный чиновничий аппарат, но и повысила значение местного дворянства в управлении и суде. Для законодательного оформления этого комиссия по разработке реформы широко использовала сословные законы прибалтийского дворянства, выбиравшего большинство губернских

и уездных органов полиции и суда и умело использовавшего этот местный аппарат для феодальной эксплуатации. Из 75 штатных чиновников, определяемых в состав новых учреждений губерний, дворяне выбирали около $^1/_3$ состава (совестного судью, 10 заседателей верхнего земского суда, 2 заседателей совестного суда и, как правило, 10 заседателей в верхнюю расправу); примерно столько же местных дворян — главнокомандующий, губернатор и губернское правление — рекомендовали Сенату для определения на различные чиновничьи должности губернии.

Еще заметнее была роль местного дворянства в уезде. Дворяне выбирали не только главу уездного дворянства — предводителя, но и главу полиции — земского исправника, главу сословного суда — уездного судью, заседателей в уездный суд, заседателей в нижний земский суд, порой и в нижнюю расправу, т. е. до $^1/_2$ состава чиновников уезда. Остальные чиновничьи вакансии (включая даже должность уездного стряпчего — блюстителя «законности» в уезде) заполнялись губернской администрацией из местных дворян. Привлечение местных дворян в состав чиновничества губерний и уездов по реформе 1775 г. укрепляло самодержавно-дворянскую монархию, помогало ей полнее учитывать интересы господствующего класса помещиков-дворян.

«Учреждения о губерниях» вводились постепенно. 13 июня 1781 г. было утверждено «расписание» новых 40 губерний с распределением их между 19 наместниками. Ряд последовавших за реформой 1775 г. законодательных актов дополнял «Учреждение о губерниях».

Крупной вехой в реформах местного управления было утверждение 8 апреля 1782 г. *«Устава благочиния или полицейского»,* определявшего устройство полицейского аппарата городов. Сохранение «благочиния, добронравия и порядка» возлагалось в городах на городскую (отдельную от уездной) полицию и ее органы. Во главе полиции каждой из столиц стоял *обер-полицеймейстер,* являвшийся председателем полицейского общегородского учреждения — *управы благочиния,* которая охраняла порядок в городе, принуждала жителей к исполнению законов и постановлений, приводила в исполнение повеления местной администрации и решения судов, заведовала городским благоустройством и торговлей. Управа благочиния имела и некоторые судебные функции. Как и все полицейские органы, она проводила предварительное следствие и судила по мелким уголовным делам (кражи и мошенничество на сумму не более 20 руб.).

Кроме обер-полицеймейстера в состав управы благочиния входили два пристава (уголовных и гражданских дел), а также ратманы — выборные члены от купечества. В некоторых вопросах хозяйственного управления местные власти не могли не считаться с буржуазными элементами города.

В каждом губернском городе управу благочиния возглавлял *полицеймейстер* или обер-комендант. Город, насчитывавший более 4000 дворов, подразделялся на части (200—700 дворов) во главе

с *частным приставом.* Центром части было полицейское учреждение — канцелярия частного пристава, называвшаяся «часть», «частный» или «съезжий» дом. Полицейская часть следила за охранением «тишины и спокойствия», боролась с пожарами (при частях к концу века стали создаваться пожарные команды во главе с брандмейстерами), ей был подведомствен неопределенный круг дел: осмотр мертвых, призрение подкидышей, надзор за трактирами, гостиницами и ресторанами. Части были основными исполнителями судебных решений. При каждой части находился *словесный суд* по мелким гражданским тяжбам с устным, упрощенным судопроизводством. Словесный судья выбирался горожанами. Части делились на кварталы (по 50—100 дворов). Полицейский надзор в каждом квартале осуществляли *квартальный надзиратель* и его помощник — *квартальный поручик.*

За первой частью «Устава благочиния» — «Должностью» — следовали 34 статьи, которые составляли «Наказ управе благочиния». Бо́льшую часть этого наказа занимало написанное Екатериной II «Зерцало управе благочиния» — собрание нравственных афоризмов, которыми должны были руководствоваться и полиция («с пути сошедшему укажи путь», «буде и скотина злодея споткнется подними ее»), и городское население («жена да прилепится к своему мужу», «всем и каждому воспрещается пьянство» и т. п.). Эти морально-нравственные правила подтверждали господствовавшую в стране полицейскую регламентацию жизни простого народа, а также неограниченное право полиции на вмешательство не только в общественную, но и в частную жизнь городского населения.

Рост дворянских сословных привилегий завершился утверждением 21 апреля 1785 г. *«Грамоты на права, вольности и преимущества благородного дворянства»*. Первый раздел ее подробно освещал «личные преимущества дворян», т. е. их юридическое положение. Честь, жизнь и имущество дворянина можно было отнять только после свершения им преступления. Судить дворянина мог только суд, состоявший из равных ему. Приговор суда подлежал утверждению самой императрицы. Дворяне окончательно освобождались от телесных наказаний: «...телесные наказания да не коснутся благородного». Жалованная грамота «подтверждала вольности и свободы дворян». Находящийся на службе дворянин мог продолжать службу или просить отставку, беспрепятственно выезжать за границу. Подтверждалось полное право дворян распоряжаться своими поместьями, а следовательно, и крепостными: продавать их, завещать, заводить фабрики, заводы, рудники, торги, ярмарки и т. д.

35 статей грамоты гласили о дворянских привилегиях, и только одна статья касалась обязанности дворянина «по первому позыву от самодержавной власти не щадить ни труда, ни самого живота для службы государственной».

Грамота создавала местную корпорацию — «дворянское общество». По разрешению генерал-губернатора или губернатора дворяне каждой губернии могли созывать раз в три года в губернии —

губернское дворянское собрание, а в уезде — *уездное дворянское собрание.* На заседаниях дворянских собраний могли присутствовать все дворяне, но право голоса имели только те из них, которые владели поместьями и были старше 25 лет. Не имели права голоса те из дворян, которые ушли в отставку, не дослужившись до обер-офицерского чина. На этих собраниях рассматривались общедворянские «нужды и пользы».

Каждые три года губернское дворянское собрание избирало двух кандидатов в губернские *предводители дворянства,* из которых наместник или губернатор назначал губернского предводителя. Одновременно избирались совестный судья, дворянские заседатели в верхний земский и совестный суды. Дворяне уезда избирали *уездного предводителя,* исправника, уездного судью, заседателей уездного и нижнего земского судов. Все выборы в дворянских собраниях проводились путем баллотирования шарами [1].

Дворяне каждой из губерний вписывались в дворянскую «родословную» книгу. Эти сведения помогали Сенату и местным властям вести точный учет личного состава господствующего класса в каждой губернии, облегчали комплектование чиновников в центральные и местные учреждения. Для составления и ведения этой родословной было создано постоянно действующее учреждение — *дворянское депутатское собрание,* которое снабжало соответствующими сведениями герольдию Сената.

Жалованная грамота дворянству 1785 г. завершила формирование дворянского сословия в России.

Одновременно с жалованной грамотой дворянству была дана *«Грамота на права и выгоды городам Российской империи».* По этой грамоте все население города («городовые обыватели») подразделялись на 6 разрядов — сословных групп: «настоящих городовых обывателей» — владельцев домов и земель в черте города; купцов всех гильдий; цеховых ремесленников: «иногородных и иностранных гостей» — русских и иностранных купцов и специалистов, которые были приписаны к городу для торговли и промышленной деятельности, но не проживали в нем; пестрой по составу группы, включавшей представителей интеллигенции, выборных должностных лиц, некоторых категорий буржуазии (банкиры, оптовые торговцы); самой многолюдной группы населения — посадских. Это были лица, которые в городе «промыслом, рукоделием или работой кормятся», т. е. не записанные в цехи мелкие ремесленники, не состоящие в гильдии мелкие торговцы, чернорабочие и городская беднота. С конца XVIII в. за последней группой утвердилось на-

---

[1] Эта форма была установлена Петром I еще в 1719 г. и заключалась в следующем: избиратель брал в руку шар и вкладывал руку в особую трубку, приделанную к ящику с двумя делениями для «черных» и «белых» шаров; все это рекомендовалось делать «искусно, чтоб никто дознаться не мог, в которую сторону опустить». После баллотирования ящик отпирался и подсчитывалось число шаров в «белой» и «черной» сторонах ящика.

именование «мещане», хотя по жалованной грамоте 1785 г. этот термин применялся в отношении всего городского населения[1].

Сословные группы отличались друг от друга различными привилегиями и обязанностями. Настоящие городовые обыватели, купцы всех гильдий, иностранные и иногородние гости и именитые граждане были освобождены от телесных наказаний. Купцы не платили податей. Цеховые имели монопольное право на открытие ремесленных заведений, а за посадскими сохранялись лишь мелкие промыслы и торговля. Вся тяжесть повинностей ложилась на ремесленников и посадских — они платили подати, выставляли рекрутов, несли натуральные повинности. Имущественное и правовое различие между сословными группировками «городовых обывателей» мешало сплочению их в единое городское сословие. Внутри официально провозглашенного «градского общества» кипела классовая борьба и межсословная рознь. Феодально-крепостническое государство опиралось на привилегированные слои «градского общества», жестоко эксплуатируя бесправную массу посадских и ремесленников.

Грамота, выданная городам, восстанавливала захиревшие органы сословного городского «самоуправления». «Градское общество» получило право юридического лица; оно могло заводить собственность, иметь доходы с имущества, собирать с городского населения специальные сборы и т. п.

Первичным органом сословного «самоуправления» в городе было *городское* собрание, состоящее из всех «городовых обывателей». Право выбирать и быть избранными имели далеко не все; его получили лишь те «обыватели», которые достигли 25 лет и имели годовой доход не менее 50 руб. ассигнациями. Этот имущественный ценз вскоре возрос и стал зависеть от размеров города. В Москве он равнялся 5000 руб. Избирательные права в Москве имели лишь купцы первых двух гильдий и некоторые именитые граждане.

Городское собрание избирало *городского голову,* бурмистров и ратманов в магистрат, старост, судей словесных судов, заседателей от городского сословия в общие и сословные учреждения. Собрание выбирало также распорядительный орган сословного «самоуправления» — *общую городскую думу,* состоящую из городского головы и гласных от всех шести групп населения города. Собираясь раз в три года (исключая экстренные случаи), общая городская дума избирала исполнительный орган — *шестигласную думу,* в которой каждая группа населения имела по одному гласному. Председателем этого постоянно действующего учреждения был городской голова. Он же был председателем сиротского суда. Каждый городской «обыватель» вносился в особую «обывательскую» книгу с указанием его семейного положения и имущественного состояния. Эту книгу должно было составлять особое *городское депутатское собрание* — постоянно действующее учреждение,

[1] В большинстве славянских языков слово «место», «място» означает город.

состоящее из городского головы и депутатов от каждой полицейской части города. Составление и хранение обывательской книги, необходимой для раскладки налогов и повинностей, находилось чаще в ведении шестигласной думы.

Опасаясь самостоятельных действий в городском сословном самоуправлении буржуазных элементов, значение которых сильно возросло в последней четверти XVIII в., правительство установило очень узкие границы деятельности этого «самоуправления». В отличие от петровских ратуш и магистратов, ведавших почти всеми вопросами управления города, многие функции городского управления после реформы 1785 г. остались вне компетенции сословного «самоуправления». Полиция по-прежнему подчинялась правительственным органам, податное дело было подчинено казенным палатам, суд зависел от местной администрации.

В ведении сословных городских органов осталось все то, что было связано с городскими «пользами и нуждами», т. е. вопросы благоустройства, продовольственное дело, развитие торговли и промыслов, защита сословных прав и т. п. Попали в их ведение и некоторые полицейские функции: надзор за порядками на торгах и базарах; при шестигласных думах появились особые торговые депутации, смотрители, инспектора. Неполноправность городского сословия России выражалась в том, что основная часть городских расходов падала не на нужды города, а на содержание администрации, полицейских учреждений, тюрем, казарм и прочих правительственных учреждений.

Хозяйственную деятельность городского сословного «самоуправления» стесняла необыкновенно узкая финансовая база. Бюджеты городов основывались на отчислении процентов от казенной питейной продажи, гильдейских сборов, на штрафах, мелких налогах (с печей) и на эксплуатации городских оброчных статей. Дефициты в городских бюджетах покрывались сборами с населения.

Вся деятельность шестигласных дум была опутана опекой губернатора: городское собрание созывалось только с его «приказания и дозволения», он наблюдал за «правильным» употреблением суммы городским обществом; перед губернатором и казенной палатой шестигласная дума отчитывалась в доходах и расходах.

Наряду с общими сословными органами грамота создавала «частные» органы. Ремесленники каждого цеха собирались на особый *ремесленный сход,* избиравший *цеховую* или *ремесленную управу* в составе старшины и двух товарищей. Вся деятельность этих управ замыкалась в узкие рамки интересов ремесленников. Каждая из них проводила учет всех мастеров, подмастерьев, учеников определенной профессии, заботилась о нуждах данного ремесла, о «порядке и согласии» среди ремесленников, разбирала мелкие споры между мастерами, подмастерьями и учениками, проводила экзамены на мастеров и подмастерьев и т. п. Подмастерья могли избирать особые подмастерные управы.

Ремесленные управы всего города выбирали ремесленного голову, который входил в состав шестигласной думы как гласный от

цеховых. Во всем остальном ремесленные управы зависели от магистратов, которые утверждали в должности старшин, налагали на них взыскания. В магистрат можно было подавать жалобы не только на ремесленные управы, но даже на шестигласную думу.

В крупных городах стали создаваться особые «купеческие общества», объединявшие купцов в городе и избиравшие свои управы и купеческих старшин.

В целом органы городского сословного «самоуправления» играли роль административно-хозяйственного придатка к аппарату администрации и полиции.

Реформы 1775—1785 гг. завершили длившийся несколько веков процесс формирования в России феодальных сословий с характерным для каждого из них «особого *юридического* места в государстве...»[1]. Первенствующим сословием было привилегированное *дворянское* сословие, совпадавшее с господствующим феодальным классом — помещиками и получившее свою сословную организацию в форме дворянской местной корпорации и ее органов. С классом совпадало и другое основное феодальное сословие — *крестьянство*. Оно распадалось на несколько феодальных сословных групп (помещичьи, государственные, удельные, монастырские), находилось в феодальной зависимости от своих «владельцев» (помещиков, государства, императорской фамилии, церкви) и в тяглом отношении к государству. Относительно привилегированным сословием было и *духовенство*, представители которого имели самое различное классовое происхождение (от помещиков-дворян до крестьян). Духовенство не только обслуживало церковную организацию, но и пополняло, наряду с дворянством, бюрократический аппарат. Несмотря на сословную консолидацию и формирование особенно с начала XVIII в. сословных органов *городское* сословие представляло собой «рассыпанную храмину», включавшую в свой состав различные социальные группировки, отличавшиеся не только по своему имущественному, но и юридическому положению (купцы, посадские, городская беднота). С разложением крепостного строя и формированием капиталистического уклада именно в недрах этого сословия формируются первые буржуазные и пролетарские элементы. Во второй половине XVIII в. значение приобретают «люди разного чина и звания» — существовавшие и ранее *разночинцы* — межсословная категория населения, выходцы из разных сословий и оторвавшиеся от своей социальной и сословной среды.

Сословное деление общества сохранялось в России до 1917 г. и отражалось (даже в начале XX в.) на государственном строе страны.

Местные реформы 1775—1785 гг. укрепили государственный аппарат абсолютной монархии в России. Разветвленный местный аппарат с привлеченными в него чиновниками, избранными мест-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 6. с. 311.

ными дворянами и частично городскими верхами, не только более успешно справлялся со всеми повседневными делами управления и суда, но и успешно боролся с проявлениями недовольства народных масс.

Деятельность учреждений, созданных реформой 1775 г., вскрыла и их недостатки: новые учреждения обходились дорого, действовали крайне медленно, коллегиальный порядок деятельности многолюдных по составу учреждений администрации, полиции и суда порождал невиданную волокиту.

4. Военно-полицейский государственный аппарат в конце XVIII в.

В условиях обострения классовой борьбы и угрозы новой крестьянской войны правительство Павла I стремилось укрепить аппарат государства путем централизации власти и установления в стране сурового военно-полицейского режима. В 1796—1797 гг. местный аппарат был изменен.

Наместники и наместничьи правления были упразднены, а в центре стали открываться некоторые восстановленные коллегии.

Основными органами местной администрации оказались зависимые от Сената и коллегий губернаторы и губернские правления. В столицах появилась должность военных губернаторов. Приказы общественного призрения почти повсеместно были закрыты. В конце 1796 г. были упразднены надворные, а также все губернские сословные суды — верхние земские суды, губернские магистраты, верхние расправы, а из уездных — нижние расправы. Из сословного дворянского уездный суд превратился в общесословный для всего населения уезда, кроме горожан. Из чинов местной прокуратуры был сохранен только губернский прокурор. Палаты гражданского и уголовного суда были объединены в *палату суда и расправы.* Число судебных инстанций сократилось. Из уездного суда и городского магистрата апелляция подавалась в палату суда и расправы, а далее — в Сенат.

Значительной реорганизации подверглось управление городами. Слабое и бесправное городское сословное управление было слито с органами полиции. Управы благочиния и городские сословные думы (общие и шестигласные) были закрыты. Вместо них вначале в столицах, а с 1798 г. в остальных городах были учреждены городские правления — *ратгаузы,* объединявшие административно-полицейские, финансово-хозяйственные и частично судебные функции в городе; им были подчинены городовые магистраты и ратуши. Наряду с назначенными правительством чиновниками — президентом и директором экономии (заведующий хозяйством города) — в составе ратгауза были и выборные от городского общества: бюргермейстеры и ратсгеры; их выборы утверждались императором.

Ратгауз столицы находился в ведении «Комиссии о снабжении резиденции припасами, распорядком квартир и прочих частей до полиции относящихся», возглавляемой наследником престола Александром Павловичем. Департамент этой комиссии в Москве возглавлял военный губернатор.

Вскоре эти мероприятия по укреплению полицейского управления городов правительство сочло недостаточными и сделало шаг по пути военизации городского управления. Вначале в городах со значительными гарнизонами, а с 1799 г. во всех губернских и уездных городах стали открываться военно-полицейские органы — *ордонансгаузы.* Каждый ордонансгауз возглавлялся полицейместером, городничим или комендантом и имел военный суд и тюрьму.

Для медицинского освидетельствования рекрутов в 1797 г. в каждой губернии была создана *врачебная управа,* возглавляемая инспектором. В ее ведении находился немногочисленный медицинский персонал губернии («оператор»-хирург, уездные лекари, повивальные бабки), казенные больницы и аптеки.

В конце XVIII в. правительство упорядочило управление удельными и государственными крестьянами, подчинив его задачам абсолютистского и крепостнического государства. *«Учреждением о императорской фамилии»* (5 апреля 1797 г.) на местах, где находились удельные земли и крестьяне, был создан местный аппарат *Департамента уделов.* На местах при девяти казенных палатах открылись *экспедиции уделов,* которым были подведомственны удельные земли и крестьяне.

В каждой удельной волости (территориальная единица с 3000 душ удельных крестьян) крестьяне под руководством чиновников избирали *сельский приказ.* Это был полицейский и финансовый орган, осуществлявший исполнение распоряжений правительственных учреждений и Департамента уделов, проводящий раскладку податей и повинностей, сбор налогов, разбиравший мелкие тяжбы и проступки удельных крестьян. Сельский приказ возглавлял «первый начальник крестьян» — *голова.* В состав приказа входило двое старшин — приказный (по полицейским делам) и казенный (по податям и повинностям), а также писарь. *Сельские сходы* удельных крестьян избирали старост и низших полицейских чинов — сотских и десятских. Эти должностные лица избирались из наиболее зажиточных крестьян, которые были «доброго поведения» в глазах начальства.

Основным назначением всего этого аппарата была эксплуатация удельных крестьян с целью извлечения средств на содержание всей императорской фамилии. Удельные крестьяне испытывали более тяжелую феодальную эксплуатацию, чем государственные.

В том же 1797 г. была введена новая система управления государственных крестьян, подведомственных казенным палатам. Каждая волость была построена из полицейского и финансового

расчета в 6000 ревизских душ. Государственные крестьяне волости избирали волостные и сельские сословные органы. Состоящий из представителей *сельских сходов* (от 1 до 20 дворов) *волостной сход* избирал состав *волостного правления,* т. е. *волостного голову* и двух заседателей (по полицейской и хозяйственной части). Сельский сход избирал сельского старшину, его помощников — старост, сборщика податей, сотских и десятских.

Волостные и сельские сословные учреждения государственных крестьян являлись дополнительным и бесплатным звеном к правительственному административно-полицейскому аппарату, облегчавшим дело управления государственными крестьянами, выколачивания из них налогов и повинностей, комплектование армии.

Перегрузка генерал-прокуроров административными делами и ликвидация должности наместника усилили безнадзорность местных государственных учреждений. Несмотря на сокращение местного государственного аппарата и упрощение форм его деятельности, в стране возросли злоупотребления и произвол чиновников. Культивируемые правительством грубые военно-полицейские приемы управления делами делали чиновничий гнет невыносимым. Даже в среде привилегированного сословия дворян нарастало глухое недовольство. Все это беспокоило правительство. В октябре 1799 г. последовал указ Павла I Сенату, возлагавший на него, как на «первенствующий» в государстве «трибунал», задачу «истребить» злоупотребления чиновников на местах. Для этого Сенату предписывалось назначить кандидатов «для объезда и осмотра по всей империи всего принадлежащего по гражданской части». Россия была разделена на 7 сенаторских «округов» по нескольку губерний в каждом; Петербург и Москва составляли отдельные «округа». В каждый округ были назначены по 2 сенатора. Сенаторские ревизии вскрыли картину тяжелого состояния местного управления и суда, чиновничий произвол и волокиту, массу нерешенных дел, годами дожидавшихся очереди в канцеляриях, нарушения элементарных норм судопроизводства и т. п. К осени 1800 г. ревизии были окончены, но они оказались безрезультатными. Сенат заслушал «рапорты» ревизоров, отрешил от должности несколько десятков чиновников, и все пошло по-старому.

Преобразования местного аппарата нисколько не улучшили его состояние. Новые учреждения оказывались чаще всего безжизненными и до конца правления Павла I были открыты далеко не везде.

Александр I восстановил почти все учреждения местного управления и суда, а также сословные органы, созданные реформами 1775—1785 гг. «Учреждение о губерниях», «Устав благочиния», «Жалованные грамоты» дворянству и городам оказались устойчивыми законодательными актами, удовлетворявшими господствующие классы в течение многих десятилетий. Их основные начала сохранились до Великой Октябрьской социалистической революции.

5. Особенности управления окраинами в XVIII в.

В XVIII в. к России были присоединены значительные густонаселенные территории Прибалтики и Украины с развитой экономикой, сложными производственными отношениями и высокой культурой. Все это не позволяло самодержавию сразу же вводить там общегосударственную систему управления и суда, как это практиковалось в XV—XVII вв.

Осуществление политики национального угнетения на западных окраинах России требовало более гибких методов управления в специфических, характерных для каждой окраины органов и учреждений, привлечения к управлению местной феодальной верхушки.

В период Северной войны (1700—1721) в состав России была включена бóльшая часть **Прибалтики**, образовав Рижскую (Лифляндскую) и Ревельскую (Эстляндскую) губернии. Петр I сохранил за прибалтийским немецким дворянством и бюргерством старинные привилегии и систему сословного дворянского управления и суда (так называемого ландштадта), сложившуюся еще в период шведского господства XVI—XVII вв.

Правительственная администрация в каждой из прибалтийских губерний была представлена назначенным верховной властью генерал-губернатором, при котором находились два регирунгсрата (советника) из местных дворян.

Центральным органом управления финансами прибалтийских губерний была Камер-контора лифляндских, эстляндских и финляндских дел, а по судебным делам — Юстиц-коллегия лифляндских, эстляндских и финляндских дел. Высшей апелляционной инстанцией был Сенат.

Огромную роль в местном управлении и суде играли сословные учреждения местного немецкого дворянства — дворянские собрания — *ландтаги,* избиравшие за каждое трехлетие постоянные органы — *Дворянский конвент* в Лифляндии и *Дворянский комитет* в Эстляндии, а также состав основных органов суда, уездной полиции и сословной прокуратуры. Деятельность этих сословных органов координировалась ландтагом, коллегией ландратов.

Городское самоуправление осуществляли магистраты и ратуши, избираемые верхушкой гильдейского купечества и цеховых ремесленников; ими же выбирались и различные сословные суды (торговые — ветгерихты, коммерческие, фохтейские, строительные — баугерихты и пр.).

В 1744 г. учреждается Выборгская губерния, в которой действовали выборные сословные органы шведских дворян (лангманские и герадские суды) и бюргеров (магистраты).

На Прибалтику в 1783 г. было распространено «Учреждение о губерниях», а затем и другие общегосударственные реформы («Устав благочиния», «Жалованные грамоты»).

В 1795 г. Россия присоединяет Курляндию, бывшую ранее вассальным герцогством; она составила Курляндскую губернию.

Распространение на Прибалтику общегосударственных реформ вызвало недовольство местного дворянства. В 1796—1797 гг. правительство было вынуждено восстановить старую систему сословных привилегий и учреждений дворян и бюргерства. Из общегосударственных учреждений в каждой прибалтийской губернии сохранились только губернатор и губернское правление (с двумя немецкими дворянскими советниками и двумя канцеляриями — с немецким и русским делопроизводством), губернский прокурор, приказ общественного призрения и казенная палата. Все остальные губернские и уездные учреждения избирались дворянством. Все эти учреждения отражены в приведенной таблице.

Основные сословные учреждения Прибалтики

Губернии	Уездные полицейские учреждения и органы	Губернские суды	Уездные суды	Органы сословной прокуратуры
Лифляндская	орднунгсгерихт	гофгерихт	ландгерихт	обер-фискал
Эстляндская	гакенгерихт	обер-ландгерихт	мангерихт или нидерландгерихт	комиссариус фисци
Курляндская	гауптманский суд	обер-гофгерихт	обер-гауптманский суд	обер-фискал
Выборгская	земский комиссар	лангманский суд	герадский суд	»

Помещики безраздельно господствовали и в кирхшпилях (приходах) прибалтийских губерний. Сословные привилегии и органы прибалтийских дворян и верхов купечества устойчиво сохранялись и в первую половину XIX в.

На протяжении всего XVIII в. Россия вела наступление на автономию **Украины**. Сепаратистские планы казачьей старшины, направленные на отторжение Украины от России, поддерживались Польшей и Турцией. Это толкало правительство на ограничение и стеснение политических прав казачьей старшины, на отмену в отдельные периоды выборности гетманов. С другой стороны, страх перед народными волнениями на Украине и сложная международная обстановка вынуждали правительство идти на уступки казачьей старшине, искать с ней союза, восстановления ее привилегии и выборность гетманов.

Воспользовавшись изменой гетмана И. Мазепы и части казачьей старшины в 1709 г., Петр I учредил для надзора за гетманом должность резидента. С начала 1722 г. за гетманом надзирала находящаяся в Глухове *Малороссийская коллегия* — правительственное учреждение, подчиненное Коллегии иностранных дел и состоящее из шести царских офицеров во главе с бригадиром Вельяминовым. За казачьей старшиной в городах надзирали коменданты. После смерти гетмана И. И. Скоропадского выбор-

ность гетмана была запрещена, а Малороссийская коллегия стала органом управления Левобережной Украины. Исполнительным ее органом оставалась существовавшая еще с XVII в. при гетманах Генеральная войсковая канцелярия. Продолжал действовать и Генеральный войсковой суд.

В 1727 г. Малороссийская коллегия была упразднена, а гетманом избран миргородский полковник Д. Апостол, после смерти которого (1734) управление Украиной перешло в ведение коллегиального органа из царских чиновников и представителей старшины «Правления гетманского уряда». Политические права старшины были стеснены: возглавляя местное управление, они фактически не выбирались, а назначались «Правлением» по указанию правительства.

Недовольство народных масс возросшей феодальной эксплуатацией и обострившиеся отношения с Турцией вынудили правительство на союз с казачьей старшиной. В 1750 г. гетманом Украины был избран граф К. Г. Разумовский. Новый гетман ознаменовал свое правление раздачами земель и крепостных на Украине старшине и хлопотами по восстановлению автономии Украины. Однако даже всемогущество Разумовских не помогло притязаниям старшины. Гетману приходилось подчиняться экспедиции малороссийских дел при Сенате.

С 60-х годов было поведено более решительное наступление на остатки политической автономии Украины. В 1764 г. упраздняется должность гетмана. Управление Украиной передается восстановленной Малороссийской коллегии во главе с президентом генералом П. А. Румянцевым. Украина разделяется на две губернии (Слободскую и Новороссийскую) во главе с губернаторами. В 1765 г. закрываются общеукраинские учреждения — *войсковые* (генеральные) *канцелярия* и *суд*.

Старшина была компенсирована за эту потерю политической автономии новыми земельными пожалованиями, окончательным закреплением за ней феодально-зависимых крестьян и обещанием приравнять ее к русскому дворянству. К. Разумовский за отказ от гетманства получил ежегодную пенсию в 50 тыс. руб., город на Украине (Гадяч) с окрестностями и другие дары.

В 60—70-е годы начинается освоение юга Украины, присоединенного к России после первой русско-турецкой войны. Место сбора всех недовольных, в том числе беглых крепостных крестьян, старинная казачья республика — Запорожская Сечь была ликвидирована.

В 1781 г. на Украине упраздняется старинное административно-территориальное деление на *полки,* а с 1782 г. распространяется «Учреждение о губерниях» с общероссийскими учреждениями и чиновниками. Свободные казаки были превращены в государственных крестьян, а старшина слилась с русским дворянством. В 1786 г. Малороссийская коллегия была закрыта.

На Правобережной Украине после присоединения ее к России (1793) также были открыты общегосударственные учреждения.

Указом «О восстановлении в Малороссии правления и судопроизводства сообразно тамошним правилам и прежним обрядам» в 1796 г. были открыты избираемые украинскими дворянами *Генеральный суд,* а в поветах — *земские* (для гражданских дел) и *подкоморские* (по межевым делам) *суды.*

С начала XIX в. специфика управления Украиной почти исчезла. Остальные окраины в XVIII в. (Белоруссия и Литва, Уфимская и Оренбургская губернии, Сибирь) имели мало отличительных особенностей. Правительство предпочитало распространять на них общегосударственные порядки и учреждения. Местное управление на окраинах России отличалось крайним произволом и беззаконностью действий.

На обширной территории **Сибири** существовали нередко общие для всей России учреждения, только их организационное устройство было упрощенным. Из-за отсутствия в Сибири дворянства и малочисленности городского населения заседатели в полицейских и судебных учреждениях назначались правительством.

На протяжении XVIII в. в Сибири не раз менялось административно-территориальное деление. С 1708 по 1719 г. Сибирь представляла собой одну губернию (Сибирскую) с центром в Тобольске; губернию возглавлял губернатор, а уезды — воеводы. С 1719 по 1763 г. Сибирь подразделялась на 5 провинций. Общее управление в 1730—1763 гг. осуществлял *Сибирский приказ.* С 1763 г. в Сибири организуются две губернии (Тобольская и Иркутская). После распространения на Сибирь «Учреждения о губерниях» здесь были учреждены три наместничества (Тобольское, Иркутское и Колыванское), замененные в 1796 г. двумя губерниями (Тобольская и Иркутская).

Феодальная и родо-племенная верхушка нерусских народов в Сибири (тойоны — у якутов, тайши, шуленги и нойоны — у бурят, «князьцы» — у остяков и т. п.) подчинялась губернаторам и воеводам, которые использовали ее для осуществления основной функции в отношении этих народов — сбора натуральной подати — ясака (главным образом мехами). С 20-х годов XVIII в. все ясачные люди (мужчины с 16 до 60 лет, за исключением больных и увечных) записывались чиновниками в ясачные переписные и окладные книги. В уплате ясака нерусские народы были связаны круговой порукой и должны были платить до ближайшей переписи за всех выбывших (умерших, беглых). Падение ясачных сборов, вызванное хищническим истреблением пушного зверя, повлекло учреждение в 1764 г. в Сибири *ясачных комиссий* (Главной в Тобольске и местных по провинциям), узаконивших замену натурального ясака денежным. Несмотря на эти меры, размеры и техника уплаты ясака, «поминки» (взятки) чиновникам вызывали недоимки и обнищание ясачных людей и нередко приводили к их волнениям, жестоко подавляемым местной администрацией.

* * *

Крестьянская война под руководством Е. И. Пугачева вскрыла слабость местной администрации, полиции и суда. Реформы 1775—1785 гг. усилили местный правительственный аппарат, повысили значение в нем дворянства. Учреждением должности наместника (генерал-губернатора) на местах была создана твердая административная власть, сковывающая всякое проявление недовольства. Это позволило произвести известную децентрализацию управления, передать функции ряда коллегий местным учреждениям; большинство пришедших в упадок коллегий было упразднено; упало значение Сената в законодательстве и управлении.

Децентрализация местного управления была временной; она вступила в противоречие с централизаторскими тенденциями абсолютизма, окончательно возобладавшими в феодальной монархии к концу XVIII в.

Рост классовой борьбы крепостного крестьянства против помещиков толкнул правительство на отказ от политики «просвещенного» абсолютизма к установлению военно-полицейской диктатуры. Дальнейшее усиление этой политики привело к новой волне крестьянских волнений и смене курса внутренней политики с 1801 г.

* * *

Для абсолютной монархии в XVIII в. характерны следующие черты: 1) неустойчивость абсолютизма, вызванная недостаточно однородной социальной основой (неоформившееся дворянское сословие) с дворцовыми переворотами, попытками олигархического ограничения самодержавия, подкрепляющими абсолютизм фаворитизмом и специальными высшими учреждениями; 2) чередование, а порой и сочетание вместе деспотизма носителей неограниченной власти с политикой «просвещенного абсолютизма»; 3) рост бюрократизма государственного аппарата (увеличение числа чиновников, регламентация организации и деятельности государственных учреждений); 4) служилые сословия как резерв бюрократии и бесплатные звенья аппарата управления и суда; 5) новые характерные для абсолютизма звенья государственного аппарата (политический сыск и учреждения полиции, органы надзора за законностью деятельности государственного аппарата и финансов, органы управления регулярной армией); 6) завершение процесса превращения церкви в звено государства, включения ее аппарата в государственный аппарат.

Глава VII. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в. КРИЗИС ФЕОДАЛЬНОЙ МОНАРХИИ

1. Общая характеристика государственного строя России

Первая половина XIX века характеризовалась кризисом феодально-крепостнической формации, в недрах которой шел процесс формирования капиталистического уклада. Это отражалось и на политической надстройке — самодержавном и дворянско-бюрократическом государстве, которое переживало все углубляющийся кризис. В. И. Ленин особо выделял монархию первой половины XIX в[1]. Этот период истории России он называл крепостнической эпохой, а его самодержавие исключительно крепостническим[2].

Характерной особенностью абсолютизма этого времени явилась его способность к лавированию, гибкой смене курса политики, к второстепенным уступкам с целью сохранения крепостного строя.

Установившаяся в последнюю четверть XVIII в. и доведенная до крайности в конце века военно-полицейская диктатура не вызвала «успокоения» страны. Неудовлетворенные внутренней и внешней политикой Павла I дворянские верхи устранили его путем дворцового переворота. Этот переворот был последним в истории российского абсолютизма, что свидетельствовало об известной внутренней консолидации класса-сословия помещиков-дворян, вызванной опасностью массовых крестьянских волнений.

С начала XIX в. правительство было вынуждено проводить другой, более соответствующий историческому развитию путь лавирования, обещаний и реформ. Господствовавшие в дореволюционной и частично советской историографии противопоставление первой и второй половины правления Александра I как либерального (1801—1814) и реакционного (1815—1825) в значительной степени условно. И политика заигрывания с либерализмом, напоминавшая «просвещенный абсолютизм», и сменившая ее «аракчеевщина» имели одну цель: упрочение самодержавно-крепостнического строя.

Реформы 1801—1811 гг. приспособили политический строй России к буржуазным отношениям, укрепили высший и центральный государственный аппарат, теснее связали его с местными учреждениями.

---

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 20, с. 121.
[2] См.: там же, с. 174; т. 21, с. 303.

У наиболее дальновидных чиновников России возникали более последовательные и широкие планы преобразования государственного строя. Характерными в этом отношении являлись планы крупнейшего государственного деятеля М. М. Сперанского, занимавшего ряд важнейших государственных постов (директор департамента Министерства внутренних дел, статс-секретарь царя, государственный секретарь). В октябре 1809 г. по поручению Александра I Сперанский составил план государственных преобразований — «Введение к уложению государственных законов». В этом проекте Сперанский указывал на нарастание недовольства народных масс крепостнической системой и в целях предотвращения революции рекомендовал царю дать стране конституцию, которая должна будет только «облечь правление самодержавное всеми, так сказать, внешними формами закона, оставив в сущности ту же силу и то же пространство самодержавия»[1]. Этими лжеконституционными формами, прикрывавшими самодержавие, должны были явиться: элементарная законность, выборность и ответственность чиновников, новые буржуазные начала организации суда и государственного контроля, разделение властей и т. п.

Сперанскому удалось осуществить лишь некоторые мероприятия: 1 января 1810 г. был учрежден законосовещательный Государственный совет; 25 июня 1811 г.— «Общее учреждение министерств», которое вводило бюрократическое единообразие в организацию и деятельность министерств; в 1810—1812 гг. проведен ряд финансовых мероприятий. Объективно планы Сперанского были направлены на ограничение самодержавия путем расширения политических прав дворян и буржуазии.

Возникновение планов Сперанского и их дальнейшая судьба свидетельствовали о кризисе феодально-крепостнического строя и бессилии самодержавия пойти навстречу новым процессам в жизни страны. Социально-экономические условия России были таковы, что даже формальное юридическое ограничение абсолютизма не стало еще необходимостью. Деятельность Сперанского вызвала недовольство дворян. Влиятельный в придворных кругах писатель и историк Н. М. Карамзин подал на имя царя «Записку о древней и новой России» (1811), в которой злобно обрушивался на планы Сперанского. Крах планов преобразований Сперанского завершился его высылкой из Петербурга в марте 1812 г. С предложением реорганизовать отдельные звенья государственного аппарата выступали и другие крупные сановники (В. П. Кочубей, Д. А. Гурьев, Б. Б. Кампенгаузен и др.). К 1819 г. Н. Н. Новосильцев представил Александру I «Государственную грамоту Российской империи» — умеренный конституционный проект, расширявший политические права дворян, но не содержавший уже никаких элементов буржуазной государственности.

---

[1] *Сперанский М. М.* Проекты и записки. М.—Л., 1961, с. 164.

В первой половине XIX в. в России сохранялась неограниченная абсолютная монархия, прерогативы которой были закреплены в «Основных государственных законах» — компиляции из законов о государственном строе России XVIII — начала XIX в., составленной М. М. Сперанским для первого издания «Свода законов Российской империи» (1832). Статья 1 «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 монарха в законодательстве, управлении, суде, порядок престолонаследия, взаимоотношения членов императорской фамилии.

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 направлены 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 реакционного курса был царь Николай I (1825—1855) — самодовольный, «посредственный человек с кругозором взводного командира...»[1].

После подавления восстания декабристов царизм вступил на путь военно-полицейской крепостнической диктатуры.

Дальнейшее углубление кризиса всего феодально-крепостнического строя во второй четверти XIX в. вызвало усиление в государственном строе России бюрократического централизма, заключавшегося в сосредоточении многих не только распорядительных, но даже исполнительных функций в высших и центральных учреждениях, в мелочной их опеке над местными учреждениями, в бумажной волоките. Вершину всего здания крепостнического государства увенчала «Собственная его императорского величества канцелярия», где были сосредоточены важнейшие вопросы управления государством. До середины 40-х годов проводились и реформы отдельных звеньев государственного аппарата (кодификация, реформы политического сыска, государственной деревни и т. п.).

Крепостническое государство совершенствовало и кадры значительно возросшей бюрократии. Если в конце XVIII в. насчитывалось 15—16 тыс. чиновников, то к середине XIX в. их было уже 61,5 тыс. Характерной особенностью их была классовая и сословная однородность. По выражению В. И. Ленина, в период правления Николая I «дворянин-помещик командовал без

[1] *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд., т. 22, с. 35.

«плутократии»... без растущего третьего элемента»[1]. Верхи бюрократии даже к середине XIX в. были в большинстве своем дворянами-землевладельцами.

Усложнение задач государственного управления требовало большей деловой квалификации чиновников. Законы начала века (1803, 1809) создавали преимущества по службе чиновникам с высшим и средним образованием: «Правила о порядке производства в чины по гражданской службе» 1834 г. закрепили четкий порядок прохождения государственной службы. Введенный еще в 1771 г. на каждого чиновника формулярный или послужной список стал с конца XVIII в. обязательным документом, отражавшим все сведения о чиновнике и его служебной карьере.

Известным препятствием для лучшей расстановки бюрократических кадров были закостенелые формы «Табели о рангах». Во второй четверти XIX в. в бюрократических сферах не раз поднимался вопрос об упразднении «Табели», но перспектива быстрого обуржуазивания бюрократии отпугнула крепостническое самодержавие, и оно стало проводить совершенствование «Табели о рангах», направленное на ограничение доступа в потомственное и даже личное дворянство чиновникам по службе. Закон 11 июня 1845 г. значительно повысил класс «Табели о рангах» для получения дворянства как потомственного (VI — для военной и V — для гражданской службы), так и личного (с IX класса); закон 9 декабря 1856 г. давал чиновникам потомственное дворянство лишь с IV класса. Чиновники X—XIV классов по закону 1845 г. попадали в полупривилегированную прослойку почетных граждан, но их число к 1861 г. было невелико.

Крепостническое государство стремилось очистить чиновничество от чуждых ему элементов, изгоняло из его среды политически неблагонадежных лиц (законы 1 августа 1822 г., 21 апреля 1826 г. и знаменитый «пункт третий» закона 7 ноября 1850 г.).

Опираясь на помещиков и поместное землевладение, крепостническое самодержавие считало бюрократию также своей опорой и поощряло служебное рвение ее. Кроме жалованья, выражения всяких форм царской благодарности, пожалования почетных званий и единовременных денежных выплат широко практиковалось награждение чиновников орденами. В первую половину XIX в. окончательно сложилась система орденов Российской империи. От XVIII в. были унаследованы шесть «императорских» орденов: самый высший из них — Андрея Первозванного (основан в 1699 г. и имел 1 степень), женский придворный орден св. Екатерины (1714 г., имел с конца XVIII в. две степени), св. Александра Невского (1725 г., имел 1 степень), св. Анны (1743 г., 4 степени), военный орден Георгия Победоносца (1769 г., четыре степени), и св. Владимира (1782 г., четыре степени). В 1831 г. к этим «императорским» орденам были добавлены два ордена царства Польского — Белого орла (1 сте-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 21, с. 81.

пень) и св. Станислава (1—3 степени). В таком виде система орденов сохранилась до 1917 г.

В первую половину XIX в. оформились и два «знака» — знак отличия Военного ордена (Георгия) в 1807 г. для поощрения воинских заслуг солдат и унтер-офицеров (в 1856 г. стал подразделяться на четыре степени) [1]. Для поощрения служебного рвения средних и мелких чиновников в 1827—1828 гг., оформляется «знак беспорочной службы», которым награждались первоначально чиновники, прослужившие более 15 лет (с 1859 г. этот срок был увеличен до 40 лет).

Еще Павел I попытался усовершенствовать систему орденов, издав их общее «Установление» 5 апреля 1797 г. и подчинив все Орденской канцелярии, переименованной вскоре в Капитул российских кавалерских орденов (как Капитул императорских и царских орденов вошел в состав Министерства императорского двора и уделов в 1832 г., а министр его стал канцлером императорских и царских орденов).

До начала второй четверти XIX в. каждый орден, независимо от его степени, давал потомственное дворянство. С 1826 г. награжденные орденами купцы стали получать только личное дворянство (а с 1832 г. потомственное почетное гражданство). Законы запрещали «испрашивать» ордена мещанам и «лицам сельского состояния».

Уже в первую половину XIX в. сложилась окончательно табель орденского старшинства и чинопроизводства: личное дворянство давали ордена (снизу): Анна 4-й степени (с 1845 г.; ранее он давал потомственное дворянство), Станислав 3-й (с 1855 г.), Анна 3-й (с 1845 г.), Станислав 2-й (с 1855 г.), Анна 2-й (с 1845 г.), а потомственное — Владимир 4-й (до 1900 г.), Владимир 3-й, Станислав 1-й, Анна 1-й, Владимир 2-й, Белый Орел, Александр Невский, Владимир 1-й, св. Екатерина и Андрей Первозванный. Потомственное дворянство давали и все степени, находившегося вне этой последовательности наград ордена Георгия Победоносца (орденский знак давал награжденным солдатам и унтер-офицерам лишь некоторые льготы, в том числе изъятие из податного сословия).

Монархия первой половины XIX в. помимо склонности к лавированию имела еще целый ряд специфических особенностей. Одной из них было стремление самодержавия к более тщательному юридическому обоснованию не только власти, но и всей политики абсолютизма, что нашло закрепление в статье 47 «Основных государственных законов»: «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих». Несмотря на весьма ограниченный классовый и сословный характер законности в крепостнической России это было определенным сдвигом

[1] Впоследствии (с 1913 г.) орденский знак именуется «Георгиевским крестом» (солдатским), а награжденные им — «георгиевскими кавалерами».

по сравнению с XVIII в. Абсолютизм уже не чувствовал себя прочно без юридического обоснования законности своих действий.

Другая опора самодержавия — его идеология, государственная доктрина — переживала кризис. Попытки заимствовать содержание и методы западноевропейской реакционной религиозной идеологии в 10-х годах XIX в. потерпели крах. К 30-м годам окончательно сложилась «национальная» государственная доктрина самодержавной России — теория «официальной народности», основными идеями которой были: самодержавие, православие и народность (последнее понималось как покорность широких народных масс всем порядкам феодально-крепостнического государства). С помощью этой теории крепостническое государство старалось держать в повиновении народные массы и бороться с передовой дворянской и зарождавшейся разночинной общественностью.

Ход экономического развития толкал самодержавие на осуществление мероприятий, противоположных охранительным тенденциям крепостнического государства (создание Министерства коммерции 1802 г., протекционизм министра внутренних дел О. П. Козодавлева в 1810—1819 гг., учреждение в 1819 г. Коммерческого банка, создание в составе Министерства финансов Мануфактурного и Коммерческого советов в 1828—1829 гг., проведение финансовой реформы Ф. Ф. Канкрина 1839—1843 гг. и т. п.). Делая эти уступки крепнувшему классу буржуазии, самодержавие преследовало узкоклассовые цели укрепления крепостного строя.

Углубление кризиса феодально-крепостнического строя к середине XIX в. привело вначале к тормозящим явлениям в деятельности государственного аппарата, а затем и к подлинному параличу наиболее важных его звеньев (суда, цензуры, военного аппарата, администрации и т. д.).

Экономическое развитие России вызвало крушение старых производственных отношений. Рост крестьянских волнений, поражение в Крымской войне, финансовый крах самодержавия послужили созданию революционной ситуации 1859—1861 гг., вынудили феодальную монархию «сверху» провести отмену крепостного права, дать стране ряд буржуазных реформ.

2. Высшие государственные учреждения

Усложнение управления и суда и расширение к началу XIX в. законодательства вызвали появление, наряду со старыми высшими, наследованными еще от XVIII в., ряда новых учреждений.

26 марта 1801 г. упраздняется ставший совершенно безжизненным Совет при высочайшем дворе. Указом 30 марта 1801 г. «для рассуждения о делах государственных» был учрежден Непременный совет из представителей высшей титулованной знати. Этому совету была предложена довольно широкая задача по пересмотру всех государственных законов и составлению проектов новых. Однако утвержденный 3 апреля 1801 г. «Наказ» Непременному совету определил его весьма скромные права («не

имеет никакого действия внешнего и силы, кроме силы соображения»). Значение Непременного совета упало, и на его рассмотрение стали поступать маловажные и запутанные дела. Непременный совет упраздняется с учреждением Государственного совета.

Гораздо большее значение в государственном строе России имел Негласный (неофициальный) комитет, существовавший с 9 мая 1801 г. по 9 ноября 1803 г. Он состоял из так называемых «молодых друзей» Александра I: П. А. Строганова, А. Чарторижского, В. П. Кочубея и Н. Н. Новосильцева. Негласный комитет не имел организации государственного учреждения. Члены его собирались в личных комнатах царя в Зимнем дворце. Неофициально журналы заседаний вел граф П. А. Строганов. На заседаниях Комитета обсуждалось большинство правительственных мероприятий начала XIX в., в том числе и проекты реформ государственного аппарата (реформы Сената, создание министерств, реформы просвещения и т. д.). Уже на заседании 25 апреля 1801 г. Александр I заявил, что реформа администрации должна быть предпочтительнее конституции. 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 законодательным актом 1 января 1810 г. Государственный совет был высшим законосовещательным учреждением, члены которого назначались царем из влиятельных чиновников России; по должности в состав Совета входили министры. Председатель Государственного совета назначался императором. Первым председателем был канцлер граф Н. П. Румянцев. С 1812 по 1865 г. должности председателей Государственного совета и Комитета министров совмещались крупнейшими государственными деятелями (Н. П. Салтыков, П. В. Лопухин, В. П. Кочубей, светлейший князь А. И. Чернышев и др.).

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 дел царства Польского) были предварительными инстанциями для обсуждения законопроектов в узком кругу специалистов перед внесением его на обсуждение, в общее собрание. Комиссия составления законов занималась кодификацией, а Комиссия прошений наследовала функции существовавшей при Сенате конторы Генерал-рекетмейстера (в 1835 г. комиссия обособилась как самостоятельное учреждение). Делопроизводство 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. Одобренный Государственным советом текст законопроекта передавался на утверждение царя. Начальную формулировку его, «вняв мнению Государственного совета», отдельные дореволюционные историки права (А. Д. Градовский, В. И. Сергеевич, Л. Ф. Владимирский-Буданов и др.) истолковывали как ограничение законодательных прерогатив самодержавного монарха[1].

В действительности Государственный совет не был единственным законосовещательным учреждением России. Довольно часто после рассмотрения в Комитете министров, Собственной его императорского величества канцелярии, Синоде, отдельных высших комитетах, Военном и Адмиралтейском советах законопроекты поступали на утверждение царя, минуя общее собрание Государственного совета. Кроме того, с 30-х годов XIX в. установилась практика еженедельных докладов царю управляющими отдельными ведомствами. Эти «всеподданнейшие» доклады иногда без обсуждения в Государственном совете утверждались царем, становясь законами.

После обсуждения отдельных законопроектов в общем собрании император нередко соглашался с мнением меньшинства. Иногда (особенно при Николае I) законопроект направлялся в Государственный совет с царской резолюцией о желательности того или иного решения.

Государственный совет являлся органом, подвергавшим каждый поступавший в него законопроект шлифовке с целью достижения наиболее полного выражения воли господствующего класса.

В первую половину XIX в. складывались более четкие этапы законодательного механизма абсолютной монархии: законодательная инициатива принадлежала исключительно императору и верхам бюрократии, разработка законопроектов происходила во внутриведомственных (министерских) комиссиях и межведомственных комитетах и комиссиях. Обсуждение законопроектов проводилось в департаментах и общем собрании Государственного совета (иногда в Комитете министров, в высших комитетах и пр.); после царской устной или письменной «санкции» законопроект становился законом, который «обнародывался» 1-м департаментом Сената.

Одновременно с министерствами 8 сентября 1802 г. был учрежден Комитет министров, состоявший из министров и главноуправляющих на правах министров. С учреждением Государственного совета в состав Комитета министров вошли председатель Государственного совета, а также председатели его департаментов. Кроме того, в 1812 г. в Комитет министров включились отдельные лица по назначению императора. Компетенция Комитета окончательно была определена «Учреждением» 20 марта

[1] Признав эту формулировку неудачной, Николай I вычеркнул ее при издании «Свода законов» 1842 г.

1812 г. Комитет министров являлся органом, характерным для абсолютной монархии. Это было высшее административное учреждение, совещание неограниченного монарха по вопросам управления государством с наиболее доверенными, назначенными им и ответственными только перед ним высшими чиновниками. На его рассмотрение выносились дела, которые министры не могли решать из-за отсутствия соответствующих законов или из-за того, что они затрагивали интересы других ведомств. Поступали в Комитет и запутанные дела, которые министры не желали разрешать своей властью. Комитет нередко, особенно в первой четверти XIX в., рассматривал и законопроекты; в таком случае его журналы утверждались императором и обнародовались Сенатом, минуя Государственный совет. Через Комитет проходили многочисленные дела по надзору за государственным аппаратом (материалы сенаторских ревизий, выговоры местным администраторам и т. п.), а также дела по личному составу правительственных учреждений (назначения, увольнения, наградные, пенсионные и пр.).

При всем многообразии вопросов, рассматриваемых в Комитете министров, во второй четверти XIX в. особое место занимали вопросы охранения крепостного 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.

С установлением министерской формы правления шли поиски новых организационных форм правительства. Вопрос об «объединении» действий министерств, с упразднением Комитета министров и созданием «правительственного кабинета», ставился и в Негласном Комитете и в Комитете 6 декабря 1826 г., но не нашел сочувствия у монархов. Назначая министров из особо доверенных сановников, император принимал их индивидуальные «всеподданнейшие» доклады, сам своей властью направлял и объединял действия своих министров без вмешательства какого-либо органа.

В первые годы царствования Александра I проводится ряд реформ Правительствующего Сената, изменивших его функции, состав и положение в системе государственного аппарата. Указ, данный Сенату 5 июня 1801 г., предписывал восстановить Сенат «на прежнюю степень, ему приличную». Сенатор граф П. В. Завадовский подготовил доклад «О правах и преимуществах» Сената. Доклад обсуждался в Сенате и Негласном комитете и изложенный в форме указа был принят 8 сентября 1802 г. 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». 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, т. е. право ставить вопрос о пересмотре законов, если они не соответствовали действующим.

Этими «реформами» Сената, так же как и учреждением Непременного совета, Александр I создавал видимость уступки в пользу части высшего дворянства, стремящейся к олигархическому ограничению власти самодержавного монарха. Реальное значение всех этих «преобразований» было ничтожным. Указом 21 марта 1803 г. Сенат лишался права представления своих замечаний на все издаваемые впредь законы. Министерские отчеты вскоре стали поступать не в Сенат, а в Комитет министров. Подготовленная М. М. Сперанским реформа по разделению Сената на Правительствующий Сенат и Судебный сенат (1811) не была осуществлена. Даже в подведомственных Сенату делах надзора и суда его действия были весьма ограничены. За первую половину XIX в. была проведена 91 сенаторская ревизия, но из-за незаинтересованности правительства и господствующего класса в правильной организации надзора и устранении недостатков в деятельности государственного аппарата они носили формальный характер.

Сенат представлял собой совокупность ряда полусамостоятельных департаментов, скрепленных главенством стоявшего над Сенатом генерал-прокурора, который со времени возникновения министерств был одновременно министром юстиции. В состав каждого департамента входило несколько назначенных царем сенаторов. Во главе каждого департамента стоял обер-прокурор; председательствовал в департаменте первоприсутствующий.

Число департаментов Сената на протяжении первой половины XIX в. возросло с семи до двенадцати. В 1805 г. по одному департаменту были учреждены в Петербурге и Москве, в 1841 г. два номерных департамента — в Варшаве (9-й и 10-й), и, наконец, в 1848 г. контору герольдии преобразовали в особый департамент герольдии. К середине XIX в. Сенат представлял совокупность множества учреждений, расположенных в Петербурге (департаменты: 1—5-й, межевой и герольдии), в Москве (6—8-й департаменты) и Варшаве (9—10-й департаменты).

1-й департамент Сената осуществлял надзор за правительственным аппаратом, охранял права и преимущества разных сословий и проводил так называемое «обнародование» законов. Все прочие номерные департаменты являлись высшими апелляционными судами для определенных губерний (например, 2-й департамент был высшим гражданским судом для Петербургской и десяти прилегающих к ней губерний). 5-й департамент в Петербурге, 6-й в Москве и 10-й в Варшаве были уголовными, а все остальные — гражданскими. Департаменты в Петербурге, Москве и Варшаве имели несколько общих собраний, разрешавших различные административные и судебные дела.

Личный состав сенаторов свидетельствовал об упадке Сената. В первой половине XIX в. Сенат превратился в своеобраз-

ную богадельню для престарелых высших чиновников и генералов. Реформы начала XIX в. закрепили за Сенатом роль высшего органа суда и надзора. Его зависимое положение и малооперативный аппарат олицетворяли эфемерность законности и справедливости в крепостнической России.

В условиях общего кризиса феодально-крепостнического строя Сенат не способен был оперативно осуществлять элементарную законность. В области надзора за государственным аппаратом Сенат нередко оттеснялся Комитетом министров, а затем и Собственной его императорского величества канцелярией. Однако в некоторых категориях судебных 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 православной 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 оставался высшим законосовещательным, административным и судебным правительственным учреждением по делам русской православной церкви. В истории Синода заметна тенденция к падению значения коллегии Синода в разрешении наиболее важных дел (особенно в церковном управлении) и к возрастанию роли обер-прокурора, в канцелярии которого сосредоточиваются наиболее важные вопросы. Обер-прокурор превращается в своеобразного министра по духовным делам.

Усиление борьбы идеологии крепостничества с зарождавшейся буржуазной идеологией выразилось в создании 24 октября 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 бывшего обер-прокурора и президента Библейского общества кн. А. Н. Голицына три ранее самостоятельных ведомства: Синод, Главное управление духовных дел разных исповеданий и Министерство народного просвещения. Аппарат Синода подчинялся министру через департамент духовных дел. Этот опыт клерикализации просвещения был неудачным, повлек за собой падение значения просвещения, вызвал внутриведомственную рознь чиновников просвещения и духовных лиц. В мае 1824 г. министерство было расформировано с выделением в самостоятельные ведомства его составных частей.

В 30—40-е годы процесс бюрократизации Синода усилился: появились канцелярия обер-прокурора, управления — хозяйственное и духовно-учебное. С 1835 г. обер-прокурор заседал в Комитете министров. В эти годы Синод усилил свои карательные функции: борьбу с «иноверцами» и раскольниками, а также духовную цензуру.

Возникшая еще в конце XVIII в. Собственная его императорского величества канцелярия приобрела характер общегосударственного высшего учреждения лишь с 1812 г., когда в ее ведение попала 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 г. канцелярия находилась в ведении Аракчеева, через которого к царю поступали доклады и рапорты министров, губернаторов, послов и других чиновников. В условиях кризиса феодально-крепостнического строя и возрастания бюрократического централизма эта канцелярия превратилась в орган, связывающий императора со всеми правительственными учреждениями по наиболее важным вопросам внутренней политики. 31 января 1826 г. в составе канцелярии были созданы первое и второе отделения, 3 июля 1826 г.— третье, 29 апреля 1836 г.— пятое, и, наконец, 30 августа 1842 г.— шестое отделение.

Каждое из этих «отделений» составляло самостоятельное высшее государственное учреждение с особым начальником, ответственным только перед императором, штатами и делопроизводством.

Первое отделение заведовало разнообразными делами, наследованными от канцелярии предшествующего периода (отчетность министров императору, изготовление «высочайших» указов и т. п.). Отделение стремилось повысить оперативность действий ведомств и местной администрации, особенно в деле исполнения «высочайших повелений» и следить за исправным взыскиванием недоимок. С 30-х годов в этом отделении сосредоточиваются дела по надзору за службой гражданских чиновников. Определением на службу, чинопроизводством и увольнением чиновников заведовал существовавший при отделении в 1846—1858 гг. Инспекторский департамент гражданского ведомства — управление кадрами бюрократии России.

Создание и деятельность *Второго отделения* канцелярии было связано с кодификацией законов — составлением различных сборников законов России. Кодификация рассматривалась самодержавием как выражение провозглашенного им принципа «законности», как средство укрепления феодально-крепостнического строя и его государственного аппарата. К введению законности в управлении царизм толкали также возраставшие в стране капиталистические отношения. Первым начальником Второго отделения считался профессор Петербургского университета М. А. Балугьянский, но фактически главой отделения был М. М. Сперанский, возвращенный из ссылки в 1821 г. 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. Почти 31 тыс. актов за время с 1649 г. («Соборное уложение царя Алексея Михайловича») и до 3 декабря 1825 г. вошла в первое «Полное собрание законов», состоящее из 45 томов (40 томов законов и пять томов указате-

лей). Одновременно было издано несколько томов второго «Полного собрания законов» (тома этого издания в дальнейшем печатались погодно и завершились к 1883 г. изданием последнего, 55-го тома, доводящего законодательные даты до 28 февраля 1881 г.).

Для практических нужд чиновников был подготовлен 15-томный «Свод законов Российской империи» (1832), который отличался от «Полного собрания законов» тем, что включал лишь действующие в данное время законы, имевшие тематическое расположение. В первый том «Свода» были включены «Основные государственные законы Российской империи», а также 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 выходили ежегодные продолжения «Свода»).

Вторым отделением издавался также Свод военных постановлений 1838 г. и ряд местных «Сводов» (для Финляндии, западных губерний, Прибалтики и т. п.).

Специальная комиссия Второго отделения завершила работу по составлению «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных», утвержденного царем 15 августа 1845 г.

Особое место в государственном аппарате России занимало *Третье отделение* — орган политического сыска и следствия, созданный по записке генерала А. Х. Бенкендорфа («Проект об устройстве высшей полиции»). Это отделение заменило существовавшую в России в первой четверти XIX в. децентрализованную систему политического сыска из нескольких самостоятельных учреждений: Комитета 13 января 1807 г. «для рассмотрения дел по преступлениям, клонящимся к нарушению общего спокойствия» (1807—1829), Особенной канцелярии Министерства полиции (с 1810 г.; в 1819—1826 гг.— Министерства внутренних дел), органов политического сыска при штабе Гвардейского корпуса, командующем южных военных поселений, главнокомандующем Петербурга).

Третье отделение имело весьма широкую компетенцию. Обязанности, возложенные на него, были распределены по пяти экспедициям. Первая 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. В ее обязанность входило составление ежегодных отчетов для царя. Вторая экспедиция занималась делами, связанными с расколом и сектантством, а также должностными и уголовными преступлениями; здесь принимались различные прошения и жалобы. В ведении этой экспедиции находились и некоторые общегосударственные политические тюрьмы (Алексеевский равелин Петропавловской крепости,

Шлиссельбургская крепость, Суздальский Спасо-Евфимьевский монастырь и Шварцгольмский дом). Третья экспедиция наблюдала за проживавшими в России иностранцами, осуществляя, таким образом, некоторые функции контрразведки. Четвертая экспедиция рассматривала крестьянские дела, в том числе борьбу с крестьянским движением. Сюда поступали сведения о жестокости помещиков, жалобы крестьян на притеснения. Здесь же собирались сведения о всех происшествиях в государстве (пожары, бандитизм и т. п.). В 1828 г. в Третьем отделении создается должность цензора с помощником, на которых возлагалась театральная цензура. В 1842 г. учреждается пятая (цензурная) экспедиция, заведовавшая общим наблюдением за периодическими изданиями.

Исполнительным органом Третьего отделения были органы и воинские соединения корпуса жандармов (1827) [1] преобразованного 1 июля 1836 г. «Учреждением» в отдельный корпус жандармов [2]. Главный начальник Третьего отделения являлся одновременно и шефом корпуса жандармов. Правительство назначало на этот пост наиболее преданных ему деятелей. Первым его занимал генерал А. Х. Бенкендорф; в 1844 г. его сменил граф А. Ф. Орлов; в 1856—1866 гг. пост главного начальника отделения занимал князь В. А. Долгоруков. Ближайшим помощником главного начальника был управляющий Третьим отделением, который являлся одновременно начальником штаба корпуса жандармов. Долгие годы (1839—1856) им был генерал Л. В. Дубельт — умный и хитрый деятель жандармерии, выработавший особый «стиль» деятельности жандармерии.

Аппарат отдельного корпуса жандармов состоял к 1850 г. из штаба, нескольких (до 8) окружных жандармских генералов, подчиненных им жандармских штаб-офицеров, жандармских дивизионов в Петербурге, Москве и Варшаве, 126 команд, расквартированных по всем губерниям, жандармского полка и лейб-гвардии полуэскадрона в армии.

Вся деятельность Третьего отделения и жандармерии обобщалась в ежегодных «отчетах о действиях». Эти отчеты часто сопровождались «нравственно-политическими» обозрениями, в которых освещались вопросы политического состояния России, настроения различных классов и групп населения.

Жестоко обрушивались третье отделение и корпус жандармов на какие-либо проявления общественно-политического движения. В первые годы своей деятельности Третье отделение было направлено на осуществление расправы с осужденными декабристами,

---

[1] Первые жандармские соединения были созданы в 1815 г. в действующей армии. На них возлагались обязанности военной полиции: наблюдение за порядком на марше, бивуаках, борьба с мародерством и т. д. С 1817 г. жандармские части входят в состав корпуса внутренней стражи (жандармские дивизионы).

[2] Отдельный корпус — воинское соединение в царской России в XIX в. с правами армии.

а также с кружками передовой университетской молодежи конца 20—30-х годов. Еще ранее в Сибирь были направлены тысячи польских повстанцев восстания 1830—1831 гг., сотни участников восстаний военных поселян и холерных «бунтов» 1831 г. В 1849 г. отделение руководило расправой над петрашевцами.

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». Наряду с небольшой агентурой в России существовала и зарубежная агентура Третьего отделения за границей.

В Третье отделение стекалась вся информация о крестьянском движении в стране, что давало возможность правительству делать соответствующие указания по борьбе с неповиновением крестьян.

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

Третье отделение вело «безгласно» следствие по некоторым крупным уголовным делам, оглашение которых в общих судах подрывало авторитет существующего строя. Фактически оно стояло над всем правительственным аппаратом России, было феодальным органом внесудебной расправы.

Четвертое отделение было создано из канцелярии императрицы Марии Федоровны (жены Павла I). Это отделение ведало благотворительными учреждениями и женскими учебными заведениями. Передача этих учреждений в ведение особого отделения канцелярии была вызвана демагогическими стремлениями царизма поддержать в народных массах царистские настроения, веру в справедливого, щедрого и милостивого царя.

Пятое и шестое отделения канцелярии считались временными. *Пятое отделение* было учреждено для разработки реформ о государственных крестьянах. Ему было поручено в виде опыта управление государственными крестьянами и имуществами Петербургской губернии. Во главе отделения был поставлен граф П. Д. Киселев. Оно сохранялось и после учреждения Министерства государственных имуществ (до 1866 г.), как орган, стоящий над Министерством по вопросам законодательства, надзора и управления.

Шестое отделение было создано «для водворения в Закавказье прочного устройства», т. е. для разработки административной реформы на Кавказе. Непосредственным итогом деятельности этого отделения было учреждение кавказского наместничества 1844—1845 гг.

Скованные бюрократизмом высшие и центральные учреждения не могли оперативно решать вопросы законодательного и административного характера. Для разработки законопроектов и оперативного руководства пришлось во второй четверти XIX в. создать еще один этаж государственного аппарата — высшие комитеты.

Это были немноголюдные, наделенные часто большими полномочиями оперативные объединения особо доверенных высших сановников (И. В. Васильчиков, А. Н. Голицын, В. П. Кочубей, М. М. Сперанский, М. А. Корф, А. И. Чернышов, П. Д. Киселев и др.).

Комитеты условно можно разделить на четыре группы: комитеты по разработке мер по укреплению государственного аппарата и сословной организации; крестьянские комитеты; комитеты по проведению внутриполитических карательных мероприятий; комитеты по высшему руководству управлением отдельными национальными окраинами.

Наиболее значительным комитетом первой группы был *Особый секретный комитет* 6 декабря 1826 г. под председательством В. П. Кочубея (председателя Государственного совета). На этот комитет возлагалась задача провести более четкое разделение дел между Государственным советом, Сенатом и Комитетом министров, установить бо́льшую согласованность в действиях центральных и местных учреждений, укрепить сословный строй и т. п. Созданием Комитета 6 декабря самодержавие предприняло последнюю попытку укрепить дряхлую крепостническую систему посредством общих ее преобразований. Во второй четверти XIX в. феодальное государство уже не было способным на крупные реформы, и, прозаседав до 1832 г., Комитет был распущен. Из всех его многочисленных проектов были реализованы лишь сравнительно небольшие мероприятия (в том числе создание в 1832 г. полупривилегированной сословной группы «почетных» граждан).

Более действенными были высшие комитеты по проведению внутриполитических карательных мероприятий. В 1817—1855 гг. действовал *«Секретный комитет о раскольниках и отступниках от православия»,* состоящий из духовных лиц и некоторых высших чиновников (министры — внутренних дел, народного просвещения и управляющий Третьего отделения). Этот комитет координировал карательные меры духовных и гражданских властей в отношении раскольников. Его исполнительными органами с 1838 г. стали учрежденные в 21 губернии губернские раскольничьи комитеты.

Революция 1848 г. в Западной Европе и напряженное внутреннее положение в России вызвали необходимость усиления надзора за цензурными органами. В феврале—марте 1848 г. экстренную ревизию цензуры осуществлял секретный комитет под руководством кн. А. С. Меншикова. На основании его выводов был учрежден Постоянный *секретный комитет 2 апреля 1848 г.* (именовался современниками по имени первого председателя

Д. П. Бутурлина — бутурлинским). Аналогичный комитет действовал и в области духовной цензуры (1851—1860). Созданием этих высших секретных комитетов для надзора за деятельностью цензурных органов абсолютная крепостническая монархия выражала недоверие к деятельности собственного карательного аппарата.

Осуществление политики эксплуатации и национального угнетения нерусских народов окраин России требовало от правительства иных, чем в центральных губерниях, организаций и фондов управления. Эта специфика вынуждала предоставлять местной администрации отдельных окраин значительную самостоятельность. Создание высших комитетов по управлению отдельными окраинами явилось известным компромиссом между окраинной автономией и централизаторскими тенденциями абсолютизма. Оба *Сибирских* комитета (1821—1838 и 1852—1864) и действовавший под разными названиями *Кавказский* комитет (1840—1882) являлись для этих окраин органами высшего управления и надзора за местной администрацией; они нередко выполняли и законосовещательные функции для законопроектов по управлению этими окраинами. *Комитет по делам царства Польского* (1831—1841) и *Комитет западных губерний* (1831—1838) проводили мероприятия, связанные с подавлением польского восстания 1830—1831 гг., подготавливали и обсуждали законопроекты изменений управления. Деятельность *остзейских* комитетов (1828—1831, 1849—1850) была направлена на укрепление позиций прибалтийских немецких баронов, верных слуг самодержавия.

Управление автономным в составе России великим княжеством Финляндским император (как великий князь Финляндский) осуществлял с помощью ряда сменявших друг друга столичных учреждений «по делам финляндским»: *Комиссии* (1809—1811), *Комитета* (1811—1826) и *статс-секретариата* (1826—1857); возглавлявший последний статс-секретарь с 1834 г. именовался министром статс-секретарем.

На протяжении первой половины XIX в. (с 1802 г.) действовали несколько еврейских комитетов, которые рассматривали вопросы черты оседлости, быта, религии и школы евреев.

Кризис крепостного строя и рост крестьянских волнений толкали правящие круги на поиски такого разрешения крестьянского вопроса, которое помогло бы выйти из этого кризиса без разрушения основ крепостничества. Вслед за обсуждением крестьянского вопроса на заседаниях Комитета 6 декабря 1826 г. создавался ряд специальных *«крестьянских комитетов»* (1828, 1829, 1835, 1839, 1842, 1844, 1846, 1847). Ни один из них не ставил вопроса об освобождении крестьян, и лишь некоторые разработали и осуществили частные меры по устранению отдельных крайностей крепостного строя.

Только общий кризис феодально-крепостнического строя, поражение в Крымской войне и усиление крестьянского движения вынудили правительство Александра II вступить на путь подготовки реформы освобождения крестьян. Сделав 30 марта 1856 г.

перед предводителями московского дворянства заявление о необходимости освободить крестьян и о том, что «гораздо лучше, чтобы это произошло свыше, нежели снизу», Александр II решил проводить рассмотрение этого вопроса по старому — тайно в Секретном комитете 3 января 1857 г. С тех пор как стали открываться в губерниях дворянские комитеты, правительству пришлось отказаться от этой секретности — Секретный комитет был 21 февраля 1858 г. преобразован в *Главный комитет по крестьянскому делу;* вскоре председателем его стал сторонник крестьянской реформы великий князь Константин Николаевич.

В начале марта 1858 г. «для обсуждения и обработки» всех дел, связанных с подготовкой реформы, был создан Земский отдел Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел; его председателем назначается товарищ министра (вначале А. И. Левшин, а затем Н. А. Милютин).

Рассмотрением материалов, подготовленных дворянскими комитетами, и составлением проектов реформ занималось созданное в ведении Главного комитета по крестьянскому делу учреждение под названием *«Редакционные комиссии».* В число членов этого учреждения кроме чиновников были введены «эксперты» и от помещиков. Председателем «комиссий» был назначен Я. И. Ростовцев, а после его смерти в феврале 1860 г.— ярый крепостник и крупный помещик В. Н. Панин.

К осени 1860 г. Редакционные комиссии подготовили проекты «Положения» о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. 10 октября 1860 г. проекты были переданы в Главный комитет, где они обсуждались и дополнялись до 14 января 1861 г., а затем поступили в общее собрание Государственного совета, обсуждавшее их с 28 января по 17 февраля. «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 помещиков в особенности. Вы убедились, что все, что можно было сделать для ограждения выгод помещиков, сделано».

19 февраля 1861 г. Александр II утвердил «Положения» об отмене крепостного права и подписал об этом манифест (обнародован с 5 марта по 2 апреля).

3. Центральные государственные учреждения

В условиях усиления классовой борьбы и усложнения задач государства необходимы были новые формы более гибкого и оперативного центрального управления. Новая система управления — министерская, основанная на принципе единоначалия, созрела еще в недрах старой коллегиальной системы. В восстановленных в конце XVIII в. коллегиях президенты имели большие права, а некоторые коллегиальные учреждения возглавлялись «министрами» (министр коммерции — во главе Коммерц-коллегии, ми-

нистр уделов — во главе Департамента уделов). Своеобразным «министерством» (внутренних дел, финансов и юстиции одновременно) являлась канцелярия генерал-прокурора Сената, которой были подчинены после ликвидации наместников (генерал-губернаторов) местные органы администрации, полиции, финансов и суда.

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

Манифестом 8 сентября 1802 г. в России создавались первые восемь министерств: военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов, народного просвещения, юстиции, а также государственное казначейство на правах министерства. Каждому министру предписывалось создать канцелярию и иметь товарища. Коллегии были сохранены и расписаны между министерствами. В одних случаях в состав министерства вошла одна коллегия, в других — по нескольку.

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 был необходим. Для полного перехода к единоначалию нужен был некоторый опыт, известные привычки, новые формы делопроизводства, большая слаженность всего государственного аппарата.

Смешение двух начал в системе управления порождало медлительность в разрешении дел, множество излишних форм, путанность делопроизводства; сохранялись и такие недостатки коллегиального устройства, как нечеткость в разделении дел, известный параллелизм в работе отдельных коллегий, недостаточная ответственность за ведение дел и т. п. Поэтому с 1803 г. новые министерские принципы управления, прежде всего единоначалие, начинают распространяться в отдельных министерствах — коллегиях. Но в большей части министерств эти изменения произошли только после преобразований 1810—1811 гг. По закону «О разделении государственных дел по министерствам» 17 августа 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, а по закону от 28 января 1811 г. создавалось новое центральное государственное учреждение — Главное управление ревизии государственных счетов. Созданное еще 20 ноября 1809 г. Главное управление водяных и сухопутных путей сообщения в 1811 г. было переименовано в Главное управление путей сообщения.

Особое место в истории министерств заняло «Общее учреждение министерств» 25 июня 1811 г., определившее единообразие

организации и делопроизводства министерств, систему взаимоотношений их структурных частей, а также взаимоотношения министерств с другими учреждениями. Инициатором этого этапа министерской реформы явился М. Сперанский, использовавший при разработке законопроектов не только восьмилетний опыт деятельности «министерств», но и готовые, проверенные на практике образцы организации, делопроизводства и деятельности министерств наполеоновской Франции. Каждое министерство получило следующую структуру: во главе министерства стоял министр с товарищем; при министре имелись канцелярия и совет. Рабочий аппарат министерства состоял из нескольких департаментов, которые 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.

Совет министров состоял из начальников основных структурных частей министерства и имел значение органа «для рассмотрения дел, требующих по важности их общего соображения». В департаментах и отделениях роль советов играли общие присутствия. На заседания общих присутствий департаментов и министерских советов 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 самодержавие допускало временное «соучастие» верхов буржуазии и интеллигенции в совещательных органах центрального правительственного аппарата.

В состав министерств включались и так называемые «особенные установления»: канцелярии, счетные отделения, ученые комитеты, лаборатории, вспомогательные учреждения финансового, технического и другого специального назначения. Все эти вопросы подробно рассматривались в первой части «Общего учреждения министерств» — «Образование министерств». Во второй его части — «Наказе» 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 императором и были ответственны только перед ним. «Общее учреждение министерств» закрепляло безответственность и произвол министров, единолично управлявших подчиненными им ведомствами. Закон предписывал министерствам подавать ежегодные финансовые отчеты в Министерство финансов и Государственный совет, а о «видах и предприятиях к усовершенствованию» сообщать самому царю.

Принцип единоначалия в центральном управлении вызвал изменения в характере делопроизводства: коллегиальное делопроизводство заменялось министерским — «исполнительным». Был регламентирован порядок ведения дел: определенные формы ре-

гистрации, движение документа внутри министерства с указанием сроков исполнения, отправка документов, проверка исполнения («ревизия») 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 явилось элементом приспособления управления России к новым социально-экономическим условиям.

В России с 1811 г. существовали 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 (до 1861 г.) в этой системе произошли некоторые изменения. В 1817—1824 гг. существовало Министерство духовных дел и народного просвещения. Министерство полиции в 1819 г. было упразднено, и его аппарат вошел в Министерство внутренних дел. С 1819 г. обособился в самостоятельное ведомство Почтовый департамент (с 1830 — Главное почтовое управление). В 1821 г. Государственное казначейство было включено в состав Министерства финансов. В 1832 г. Главное управление путей сообщения стало именоваться Главным управлением путей сообщения и публичных зданий. Главное управление ревизии государственных счетов с 1836 г. было переименовано в Государственный контроль. Было создано два новых центральных ведомства: Министерство императорского двора и уделов в 1826 г. и Министерство государственных имуществ в 1837 г.

Несмотря на позднейшие изменения в организации и структуре, принципах деятельности и делопроизводстве отдельных министерств и главных управлений, «Общее учреждение министерств» продолжало оставаться основным законодательным актом, определяющим существование министерств вплоть до Великой Октябрьской социалистической революции.

Завершение организации министерств в России способствовало оформлению ведомств. Сложные задачи феодально-крепостнического государства в новых исторических условиях социально-экономического развития России требовали более четкого отраслевого разграничения не только в центре, но и на местах. Центральный аппарат министерства с его местными органами и учреждениями составил отныне единое ведомство со своими административными порядками, составом чиновников, бюджетом, иногда своим ведомственным территориальным, не совпадавшим с общим административно-территориальным делением (ведомственные «округа»). С первых же лет существования министерств одной из важнейших форм руководства центрального аппарата каждого министерства подведомственными местными учреждениями явилось издание министерствами и даже отдельными их структурны-

ми частями циркуляров и распоряжений (в военном и военно-морском министерствах — приказов) — административных актов, разъяснявших и конкретизировавших применение законов, устанавливавших нормы деятельности местной администрации. Эти акты рассылались местным учреждениям, а также частично публиковались в органах ведомственной печати.

Число ведомств за первую половину века оставалось примерно одинаковым. В 1802 г. их было 10 (8 министерств, Государственное казначейство и Департамент уделов), а к 1860 г. — 12 (9 министерств и 3 главных управления).

С 1811 г. «Общее учреждение министерств» было введено в большинстве министерств. Долго удержались коллегии в Морском министерстве (до 1827 г.), Министерстве иностранных дел (до 1832 г.) и Министерстве народного просвещения (до 1863 г.).

Государство уделяло большое внимание совершенствованию внутриминистерской организации. Исчезнувшая в 10-х годах во многих министерствах должность товарища министра в середине 20-х годов была восстановлена. С 1 января 1827 г. были восстановлены и ежегодные министерские отчеты. Во второй половине 30-х годов большинство министров получило право еженедельных «всеподданнейших» докладов императору.

Усилившийся во второй четверти XIX в. бюрократический централизм тормозил оперативность в решениях административных, полицейских и судебных дел. Правительство тщательно пыталось усилить действенность аппарата посредством второстепенных реорганизаций ведомств; широкое распространение получили во всех министерствах комиссии по сокращению переписи и штатов. Эти меры были малоэффективными. Неспособность осуществлять управление обычными методами толкала самодержавие на введение элементов милитаризации. Во второй четверти XIX в. большинство министров были генералами; целые отрасли управления получили военное устройство (горное и лесное, пути сообщения и др.). К середине XIX в. выявилась неэффективность этих мер.

Закон об учреждении министерств 8 сентября 1802 г. так определял полицейскую сущность Министерства внутренних дел: «Должность министра внутренних дел обязывает его печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве империи». В ведении этого министерства кроме карательных функций, направленных на пресечение нарушений «тишины и благоустройства», оказались и некоторые административно-хозяйственные дела. В его ведомство попали разнообразные учреждения: местные административно-полицейские учреждения и сословные органы дворянства и городских сословий, органы благотворительности, управление иностранными поселенцами, продовольственное дело, Медицинская коллегия, Главное почтовое управление, управление некоторыми отраслями промышленности — соляные конторы и Мануфактур-коллегия. Значение этого министерства в системе правительственного аппарата

подчеркивалось тем, что министром был назначен один из членов Негласного комитета — граф В. Кочубей, а его товарищем — П. Строганов. По инициативе Кочубея в июне 1803 г. были упразднены находившиеся в составе министерства коллегии и создан построенный на принципе единоначалия департамент министерства.

Разнородность задач Министерства внутренних дел тормозила управление полицией, полицейскую опеку и регламентацию отдельных административно-хозяйственных отраслей деятельности. 17 августа 1810 г. по проекту М. Сперанского из этого министерства выделилось Министерство полиции для управления административно-полицейскими учреждениями и некоторыми наиболее важными полицейско-хозяйственными делами. Одновременно из министерства были выделены вопросы заведования «иностранными исповеданиями» с образованием центрального ведомства — Главного управления духовных дел разных (иностранных) исповеданий [1].

На эти ведомства были распространены принципы «Общего учреждения министерств».

Министерство внутренних дел получило новое устройство. При министерстве были созданы совет, канцелярия и департаменты. Департамент государственного хозяйства и публичных зданий ведал сбором статистических сведений, управлением иностранными поселениями, постройкой и эксплуатацией «публичных зданий» — казенных помещений, в которых находились государственные учреждения, казармы, тюрьмы, государственные склады и т. п. В министерстве были созданы также департамент мануфактур и внутренней торговли и почтовый департамент. Министр внутренних дел О. П. Козодавлев выступал горячим поклонником протекционизма, развития промышленности и техники.

Министерство полиции состояло из министра, двух канцелярий (общей и особенной) и трех департаментов. Всем административно-полицейским аппаратом, тюрьмами, рекрутскими наборами ведал департамент полиции исполнительной. Продовольственными делами и приказами общественного призрения — департамент полиции хозяйственной, а врачебным составом, заготовлением медикаментов и снабжением медицинских учреждений — департамент полиции медицинской. Важнейшую роль в аппарате министерства играла Особенная канцелярия — орган политического сыска, осуществлявший борьбу с крестьянским и общественным движением, цензуру, расследование важнейших уголовных дел, а также функцию контрразведки.

Известная общность задач министерств полиции и внутренних дел, а также финансовые затруднения привели в 1819 г. к упразднению Министерства полиции и включению его аппарата

---

[1] Все вероисповедания, не относящиеся к господствовавшему православному в царской России, назывались «иностранными». Этим подчеркивалось неравенство религиозных исповеданий и отсутствие свободы совести в России.

в Министерство внутренних дел. Департамент мануфактур и внутренней торговли был передан в Министерство финансов. Особенная канцелярия Министерства внутренних дел была упразднена в 1826 г. в связи с созданием Третьего отделения.

В 30—40-х годах в Министерстве внутренних дел был проведен ряд организационных мероприятий, направленных на усиление полицейско-карательных функций за счет сокращения хозяйственной деятельности. В 1842 г. ведавшая личным составом местных административных органов канцелярия министерства была преобразована в департамент общих дел. Возникшая неофициально одновременно Особенная канцелярия министра действовала параллельно с Третьим отделением (раскрытие деятельности кружка петрашевцев).

С 1819 г. обособился в самостоятельное ведомство Почтовый департамент, преобразованный в 1830 г. в Главное управление почт. Наряду с управлением почтовым делом это ведомство имело и важнейшую сыскную функцию — занималось перлюстрацией корреспонденции.

Центральный аппарат учрежденного в 1802 г. Министерства юстиции вырос из канцелярии генерал-прокурора. На это министерство была возложена задача управления системой суда и прокуратуры (заведование личным составом, учреждение и упразднение судов, надзор за их деятельностью). Аппарат министерства состоял из министра, его товарища, совета («консультации»), канцелярии министра и департамента. Подготовка чиновников канцелярий судебного ведомства с 1835 г. проводилась в Училище правоведения — привилегированном учебном заведении для дворян, равном по правам с Царскосельским лицеем.

В условиях разложения феодально-крепостнического строя министерство проявляло заботу об охране земельных прав и сословных привилегий дворянства. Подтверждавшие это документы находились в различных архивах (Разрядном, Вотчинном и Старых дел). В 1852 г. все эти документы были централизованы в Московском архиве Министерства юстиции, ставшем одним из крупнейших исторических архивов России [1].

Судебная система была первым звеном крепостнического государства, пришедшая в негодность, и, несмотря на это, реакционный министр юстиции гр. В. Н. Панин (министр с 1839 по 1862 г.) противился буржуазным преобразованиям.

Созданное в 1802 г. Министерство финансов включило в свой состав различные хозяйственно-финансовые коллегии и другие финансовые учреждения. Оно не было единственным финансово-хозяйственным органом России. Многие финансовые и хозяйственные дела велись в Министерстве внутренних дел, Государственном казначействе и Министерстве коммерции

[1] Материалы этого архива послужили основой для одного из крупнейших современных архивов — Центрального государственного архива древних актов СССР.

(1802—1810) — небольшом ведомстве, включавшем в свой состав Коммерц-коллегию и заведовавшем вопросами внешней торговли и таможенным делом. Его создание было вызвано желанием усилить активный внешнеторговый баланс, но вскоре его деятельность была подорвана континентальной блокадой. С упразднением этого министерства его дела перешли в Министерство финансов, составив департамент внешней торговли.

Главным назначением Министерства финансов было заведование источниками государственных доходов; кроме того, в его ведении находились органы государственного кредита, а также технический аппарат по взиманию налогов и распределению сумм, изготовлением металлической монеты и бумажных денег.

Организационное устройство Министерства финансов изменилось после распространения на него принципов «Общего учреждения министерств». Аппарат министерства состоял из министра, канцелярии, совета и шести департаментов. Министром финансов с 1810 по 1823 г. был граф Д. А. Гурьев. Податным делом по взиманию прямых и косвенных налогов, а также повинностями населения заведовал департамент разных податей и сборов. Со времен восьмой ревизии (1833) на этот департамент возлагалось общее руководство по проведению переписей тяглого населения.

Департамент государственных имуществ управлял государственными крестьянами и государственными имуществами, направляя свои усилия на извлечение наибольших доходов. Те же задачи преследовал и департамент горных и соляных дел. Этот департамент заведовал горными заводами, Монетным двором, соляными промыслами и приписанными к ним рабочими, а также осуществлял надзор за частной промышленностью. При нем находились Горный ученый комитет и Горный институт.

В 1819 г. из Министерства внутренних дел в Министерство финансов был передан департамент мануфактур и внутренней торговли, а в 1821 г. в состав Министерства финансов включено Государственное казначейство, составлявшее отныне департамент государственного казначейства. Одновременно для приема, хранения и отпуска денежных средств было создано Главное казначейство.

Возросла роль Министерства финансов в разработке бюджета. Каждое министерство не позднее 15 ноября представляло министру финансов свои сметы, которые сводились в единую роспись доходов и расходов и вносились на рассмотрение в Государственный совет, а затем поступали на утверждение императора. В основе составления и реализации бюджета лежала строгая секретность. Она была вызвана стремлением скрыть от народных масс антинародный характер финансовой политики, а от западноевропейских кредиторов — ухудшающееся финансовое положение страны.

Для изыскания средств по погашению дефицита еще в 1806 г. был учрежден межведомственный Финансовый комитет,

а для сокращения Государственного долга с 1810 г. в аппарате министерства действовала Комиссия погашения долгов.

В условиях феодально-крепостнического хозяйства кредит был развит крайне слабо. Все банки России в начале XIX в. (Заемный, сохранные казны при воспитательных домах в Петербурге и Москве, приказы общественного призрения), за исключением ассигнационного, выдавали ссуды помещикам под залог их имений и «душ» крепостных. Ассигнационный банк занимался эмиссией (выпуском ассигнаций и обменом ассигнаций на звонкую монету).

В 1847 г., для того чтобы «дать купечеству вящие способы к увеличению и расширению коммерческого оборота», был утвержден *Государственный коммерческий банк.*

В административном отношении все эти кредитные учреждения не были централизованы. Если ассигнационный, заемный и коммерческий банки находились в ведении Министерства финансов, то ссудные казны — 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 утвержден *Совет государственных кредитных установлений*, состоявший из чиновников многих ведомств и представителей помещиков и купцов. Этот Совет, как и финансовый комитет, не входил в состав Министерства финансов (председателем его был председатель Государственного совета), но оба эти учреждения по компетенции и делопроизводству имели с министром финансов тесную связь. Заведование кредитными учреждениями Министерства финансов осуществляла Особенная канцелярия по кредитной части.

Усиление значения капиталистических элементов в России отразилось и на организации Министерства финансов. По желанию фабрикантов сменивший Д. А. Гурьева на посту министра финансов Е. Ф. Канкрин (1823—1844) учредил при департаменте мануфактур и внутренней торговли в 1828 г. Мануфактурный совет, а в 1829 г. по ходатайству купцов — Коммерческий совет. В составе этих советов под председательством министра финансов заседали в качестве членов (мануфактур и коммерц-советников) фабриканты, заводчики и купцы. Советы собирали сведения о состоянии промышленности и торговли, разрабатывали мероприятия по их улучшению. Через эти советы и их местные органы русская буржуазия ходатайствовала перед правительством о своих «пользах и нуждах». Мануфактурный совет в 30—40-х годах организовал ряд промышленных выставок (1829, 1839, 1849), назначая премии и награды за лучшие изделия.

Для подготовки инженерно-технических надзоров для русской промышленности в 1831 г. было открыто высшее техническое учебное заведение — Технологический институт. Это было гражданское учебное заведение с недворянским составом учащихся.

В интересах нормализации хозяйственной жизни была прове-

дена денежная реформа в 1839—1843 гг. Для выпуска кредитных билетов в составе Министерства финансов была учреждена Экспедиция государственных кредитных билетов. После прекращения всех денежных операций по ассигнациям Государственный ассигнационный банк был ликвидирован (1847).

Активное регулирующее вмешательство государства в экономическую жизнь страны преследовало, однако, не интересы буржуазии, а укрепление системы этого государства и класса помещиков.

Выступая сторонником кредитования помещичьего хозяйства, Канкрин отказался от кредитования промышленности, выступал против железнодорожного строительства, создания частных банков; его гильдейская реформа 1824 г. тормозила выделение капиталистических элементов из крестьян и мещан.

Чисто крепостнической политики придерживалось министерство и в отношении горнозаводской промышленности, основная часть которой находилась на Урале. Чтобы поддерживать производство чугуна и железа на определенном уровне, правительство пошло на милитаризацию горного дела. В 1834 г. Департамент горных и соляных дел был преобразован в военизированное главное управление горных и соляных дел, состоявший из департамента, штаба корпуса горных инженеров, горного аудиториата. По горным заводам были расположены воинские команды. Эта военизация должна была предотвратить волнения крепостных горнозаводских рабочих.

Хроническая дефицитность бюджета, покрываемая эмиссией кредитных билетов и займами (иностранными и внутренними), привела финансовую систему крепостнического государства после Крымской войны к краху.

В 1810 г. ряд учреждений, осуществлявших формальный контроль за приходом и расходом всех казенных и общественных сумм и капиталов (государственная экспедиция счетов Сената, департамент решения старых счетов бывшей Ревизион-коллегии, счетная экспедиция департамента водяных коммуникаций), был объединен в соответствии с планом финансов Сперанского в Главное управление ревизии государственных счетов. Небольшой аппарат этого ведомства состоял из государственного контролера и двух департаментов (гражданской, военной и морской отчетности). Финансовый контроль 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, благотворительные учреждения и т. п.) не был подотчетен даже такому контролю.

В 1836 г. Главное управление ревизии государственных счетов было переименовано в Главное управление государственного контроля; был создан совет — орган проверки контрольной деятельности департаментов и департамент морской отчетности. Однако состояние финансового контроля не улучшилось.

Созданные в начале XIX в. Экспедиция устроения дорог и Департамент водяных коммуникаций в 1809 г. были объединены в Главное управление водяных и сухопутных путей сообщения. Директором этого управления был назначен член царской фамилии принц Георг Ольденбургский (шурин Александра I). В 1811 г. это ведомство стало именоваться Главным управлением путей сообщения.

В 1832 г. в ведение Главного управления из Министерства внутренних дел была передана вся строительная часть по постройке так называемых «публичных зданий» и заведованию ими. С этого времени Главное управление получило наименование Главного управления путей сообщения и публичных зданий. Аппарат Главного управления начинает расти. В 1839—1842 гг. появилось несколько департаментов, в том числе департамент железных дорог, возглавивший строительство и эксплуатацию первой железной дороги в России[1]. В 1842 г. была создана телеграфная часть (по заведованию световым телеграфом), преобразованная впоследствии в Телеграфное управление.

Крепостническая Россия построила очень мало путей сообщения: несколько каналов, шоссейных дорог и железнодорожных линий. К 1855 г. Россия имела всего 980 верст железных дорог.

Создание 26 декабря 1837 г. Министерства государственных имуществ было связано с планами постепенной ликвидации крепостничества, при сохранении экономического и политического господства помещиков-дворян. Это министерство управляло государственными крестьянами, государственными имуществами, а также осуществляло «попечительство» об усовершенствованиях в области сельского хозяйства (внедрение среди государственных крестьян новых методов обработки земли, распространение агрономии, новых культур, открытие для государственных крестьян школ, больниц и т. п.).

Система «благожелательного попечительства», осуществляемая в отношении государственных крестьян, превратилась в назойливую бюрократическую опеку, рассчитанную на стеснение и регламентацию всякой деятельности крестьян, с превращением последних в послушных исполнителей воли начальства.

С 1837 по 1866 г. основной задачей министерства было управление государственными крестьянами: это определяло и его устройство. Аппарат министерства состоял из министра (первым министром был инициатор реформ управления государственными крестьянами граф П. Д. Киселев), совета, канцелярии четырех департаментов. Два департамента управляли государственными крестьянами и государственными имуществами центральных губерний и окраин России. Третий департамент осуществлял попечительство об усовершенствовании сельского хозяйства (с 1845 г. назывался департаментом сельского хозяйства). В 1843 г. был

[1] Железная дорога между Петербургом и Москвой сооружалась около 9 лет (1842—1851).

образован лесной департамент, в ведении которого находились военизированный корпус лесничих и Лесной институт. Созданное в 1843 г. как самостоятельное ведомство для управления государственными и надзора за частными конскими заводами Главное управление государственного коннозаводства в 1848—1856 гг. входило в состав Министерства государственных имуществ.

Сущность и формы эксплуатации казенных крестьян феодально-крепостническим государством, осуществляемые через Министерство государственных имуществ, мало чем отличались от эксплуатации помещиками крепостных крестьян. Эти взаимоотношения государственных крестьян и феодального государства В. И. Ленин называл «государственным феодализмом»[1].

Министерство императорского двора и уделов было образовано 22 августа 1826 г. путем механического объединения ряда разнородных по назначению учреждений, существовавших ранее и обслуживавших императора и членов его фамилии. Большую группу учреждений министерства составляли различные *дворцовые конторы.* Дворцовая «его императорского величества» контора была придворным административно-хозяйственным учреждением. Здесь же велись камер-фурьерские журналы. Егермейстерская контора заведовала царской охотой; Конюшенная контора — царскими конюшнями; существовали дворцовые конторы царя и членов царской фамилии. Включенный в состав министерства департамент уделов заведовал имуществом и крестьянами, принадлежавшими членам императорской фамилии.

Кабинет его императорского величества окончательно утратил свое общегосударственное значение и превратился в канцелярию императора по заведованию его личным имуществом (землями, предприятиями, драгоценностями) и крестьянами, а также финансово-хозяйственными делами всего министерства.

Еще с XVIII в. в России установилась практика награждения гражданских чиновников и командного состава армии и флота орденами. Созданный в 1797 г. *Капитул* императорских и царских *орденов* был исполнительной инстанцией для награждения орденами. Он ведал заготовлением орденских знаков и грамот, церемонией выдачи орденов, следил за исполнением ритуала при вручении каждого ордена. В 1842 г. Капитул орденов был включен в состав Министерства императорского двора и уделов; министр двора стал одновременно и канцлером орденов.

В состав министерства входила значительная группа учреждений, связанных с культурой: *Театральная дирекция* императорских театров, управлявшая казенными театрами в Петербурге (Александрийский и Мариинский), в Москве (Большой и Малый) и в Варшаве; «императорская» Академия художеств, «императорский» *Эрмитаж* и другие музеи, а также научные учреждения (с 1859 г.— *Археологическая комиссия*). Материальная поддерж-

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 16, с. 310.

ка царского двора создавала условия для развития театрального и хореографического искусств, пополнения коллекций Эрмитажа, создания выдающихся произведений живописи и архитектуры. Однако императорская фамилия и придворная среда нередко тормозили развитие наук и искусств, насаждая монархические и антидемократические вкусы и традиции в театре, живописи и т. д.

Министерство императорского двора и уделов занимало особое положение в центральном аппарате и не было подконтрольным ни одному из высших учреждений. Оно было важным звеном российского абсолютизма на той стадии, когда потребовалось четкое разделение имущественных интересов и средств абсолютного монарха и государства.

Созданное в 1802 г. для «воспитания юношества и распространения наук» Министерство народного просвещения имело в своем ведении высшие, средние и низшие учебные заведения, Академию Наук, Академию художеств (1811—1829), типографии, цензуру. Первым министром был екатерининский вельможа граф П. В. Завадовский. Аппарат министерства был невелик. Роль коллегии при министре, разрешавшей все вопросы административного, хозяйственного, учебного и научного характера, играло Главное правление училищ; оно состояло из назначенных императором чиновников и попечителей учебных округов. Единственный департамент министерства являлся исполнителем решений Главного правления. В ведении министерства находились созданная в 1814 г. Публичная библиотека в Петербурге, Румянцевский музей и основанная в 1839 г. Пулковская обсерватория. В 1817—1824 гг. аппарат Министерства народного просвещения входил в состав Министерства духовных дел и народного просвещения.

После подавления восстания декабристов Министерство народного просвещения обратило свои усилия на гонение всего передового и прогрессивного в просвещении и науке. В июне 1826 г. был принят новый обширный цензурный устав (он состоял из 19 глав и 230 параграфов). Этот устав кроме карательных задач ставил и другую цель — определять направление литературы: «...дать полезное или по крайней мере безвредное для блага отечества направление»,— гласил § 1 устава. Параграф 15 рекомендовал цензорам запрещать все, в чем можно было усмотреть двоякий смысл. Для общего надзора и руководства цензурой был учрежден межведомственный Верховный цензурный комитет, а в ведении министерства — Главный цензурный комитет. Местные цензурные комитеты подчинялись надзору попечителей учебных округов. Цензурный устав 1826 г., прозванный современниками «чугунным», просуществовал недолго. 22 апреля 1828 г. принимается новый 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 чести граждан». Верховный и Главный цензурные

комитеты были упразднены. Общее руководство цензурными комитетами в Петербурге, Москве, Риге, Киеве, Вильно, Одессе, Тифлисе и отдельными цензорами в Дерпте, Ревеле, Казани осуществляло Главное управление цензуры, включавшее кроме чиновников министерства народного просвещения представителей от других ведомств (управляющего Третьим отделением, Синода, министерств внутренних и иностранных дел); цензуру произведений иностранной печати осуществлял подчиненный ему Комитет иностранной цензуры.

В 30—40-х годах в России широкое распространение получает ведомственная цензура. Кроме Министерства народного просвещения, Синода и Третьего отделения цензуру осуществляли почти все министерства и даже небольшие ведомства. Цензурные гонения тяжело отражались на передовой общественно-политической мысли, литературе, искусстве и науке.

Прогрессивной теории дворянских революционеров царизм противопоставил теорию «официальной народности», сформулированную чиновником Министерства народного просвещения С. С. Уваровым. Став министром народного просвещения С. С. Уваров (1833—1849) проводил эту политику через все органы министерства.

С 30-х годов в аппарате министерства значительно возросло единоначалие, усилились централизаторские тенденции. Временное «учреждение» министерства 1835 г. увеличило значение департамента. В него из Главного правления училищ были переданы многие (особенно административные) дела. К середине 40-х годов Главное правление училищ существовало лишь на бумаге.

Название Министерства народного просвещения не соответствовало действительной его деятельности. Фактически просвещением и наукой были затронуты немногие верхушечные слои населения. К 1856 г. в университетах и лицеях России обучалось 2282 студента, в гимназиях 19 098, в уездных, приходских и частных училищах 95 315 человек (всего 118 895 человек). Для многомиллионного населения России (по 10-й ревизии в 1857 г. в европейской России проживало 59 330 тыс.) такое количество учащихся было ничтожно малым.

Устав Академии Наук 1803 г. восстанавливал в ней гуманитарные науки, освобождал ее от учебных функций. Власть президента ограничивалась академическим собранием, учреждалась должность непременного секретаря. На академиков и адъюнктов была распространена «Табель о рангах» (6—8-е классы). На должность президента назначались крупные сановники (Н. Н. Новосильцев, А. К. Разумовский, А. Н. Голицын, С. С. Уваров). Устав 1836 г. именовал Академию Наук «первенствующим научным сословием». В 1841 г. в ее состав была включена Российская академия. Академия Наук была разделена на 3 отделения: физико-математических наук, русского языка и словесности (бывшая Российская академия), а также исторических наук и филологии.

В 1834 г. в составе министерства была учреждена Археогра-

фическая комиссия, превратившаяся вскоре в научное учреждение по систематическому изданию источников по отечественной истории («Акты археографической экспедиции» с 1836 г., «Акты исторические» и «Полное собрание русских летописей» с 1841 г. и др.).

Учрежденное в 1802 г. Военное министерство (до 1808 г. оно называлось Министерством военно-сухопутных сил) включило в свой состав аппарат одной Военной коллегии. При первом министре С. К. Вязьмитинове над министерством стояла *Военно-походная канцелярия.*

В январе 1812 г. на министерство распространяется «Общее учреждение министерств». Военная коллегия и Военно-походная канцелярия были упразднены. При министерстве учреждаются Совет, общая и особенная канцелярия и 7 департаментов: инспекторский (заведовал личным составом армии), аудиториатский (распоряжался личным составом военных судов и проводил ревизию военно-судебных дел), артиллерийский, инженерный, провиантский, медицинский и комиссариатский (ведал снабжением войск вещевым и денежным довольствием). В составе министерства были созданы Военно-учебный комитет и Военно-топографическое депо.

27 января 1812 г. было утверждено «Учреждение о большой действующей армии». В отличие от предшествующих положений о полевом устройстве армии оно предоставляло главнокомандующему широкие полномочия, развязывавшие его инициативу, ранее стесненную императором и различными высшими и центральными учреждениями. В «Учреждении» подчеркивалось, что главнокомандующий на театре военных действий «представляет лицо императора и облекается властью его величества». Ближайшим помощником главнокомандующего был начальник его штаба, которому подчинялись ведавший военно-оперативными вопросами генерал-квартирмейстер и распоряжающийся административно-хозяйственными делами армий дежурный генерал. В условиях Отечественной войны 1812 г. широкие 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 армии Наполеона из России.

После окончания войн с Наполеоном армия царской России — военный оплот Священного союза — не была сокращена, а в полном составе расквартирована в западных (1-я армия) и южных (2-я армия) районах европейской части России; на окраинах были созданы «отдельные корпуса», представлявшие небольшие армии (Финляндский, Литовский, Оренбургский и Кавказский). Был сохранен существовавший во время войны принцип разделения военного аппарата. Это было закреплено «Учреждением о действующей армии в мирное время» 12 декабря 1815 г., когда единое военное ведомство разделили на две самостоятельные части: Главный штаб его императорского величества и Военное министер-

ство. В состав Главного штаба, возглавляемого начальником генерал-адъютантом князем П. М. Волконским (1815—1823), вошли генерал-квартирмейстер с подчиненными ему Военно-ученым комитетом и Военно-топографическим депо, дежурный генерал, которому подчинялись инспекторский и аудиториатский департаменты, обер-священник армии и флота и инспектор госпиталей. В 1819 г. военные материалы XVIII — начала XIX в. были объединены в Архив инспекторского департамента Главного штаба[1].

В ведении военного министра (им был генерал П. П. Коновницын) остались Совет и хозяйственные департаменты. Военный министр своего доклада царю не имел, и по его ведомству царю докладывал начальник Главного штаба е. и. в.

Строевая часть артиллерии и инженерных войск в 1819 г. обособилась в самостоятельные ведомства во главе с великими князьями: Николаем Павловичем — генерал-инспектором по инженерной части и Михаилом Павловичем — генерал-фельдцейхмейстером.

В 10-е годы в России создаются военные поселения. Идея военных поселений возникла в период разложения феодально-крепостнического строя и выражала желание господствующих верхов сохранить огромную армию без подрыва экономического состояния государства ежегодными обременительными рекрутскими наборами, а также создать оторванные от народа, слепо преданные своим командирам войска на случай народных волнений. Главный начальник военных поселений генерал А. А. Аракчеев возглавил 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 поселянами. Аракчеев был отставлен от всех должностей. Штаб военных поселений и Экономический комитет вошли в состав Главного штаба е. и. в. под наименованием «Главного штаба его императорского величества по военным поселениям».

С середины 20-х годов начало обособляться управление средними военно-учебными заведениями (пажеский и кадетские корпуса). В 1831 г. был создан «Штаб его императорского высочества по управлению военно-учебными заведениями». Во главе этого ведомства последовательно стояли великие князья Константин и Михаил; впоследствии их сменил наследник престола Александр.

Разделение единого военного центрального управления на несколько самостоятельных ведомств тяжело отразилось на состоянии русской армии, что подтвердили войны России с Турцией и Персией в 20-х годах XIX в. В связи с этим был поставлен вопрос

[1] Его материалы послужили основой для Центрального государственного военно-исторического архива СССР.

о ведомственной централизации военного управления. Уже с 1827—1828 гг. должности начальника Главного штаба и военного министра были объединены в лице генерала А. И. Чернышева, а после реформы Военного министерства в 1832 г. был упразднен аппарат Главного штаба е. и. в. и должность его начальника.

Правительство обращает внимание на военно-теоретическую подготовку командного состава, разработку планов военных операций. В 1827—1829 гг. «Свита е. и. в. по квартирмейстерской части», состоявшая из наиболее подготовленных в теоретическом отношении генералов и офицеров, объединяется с Военно-топографическим депо и Корпусом топографов в *Департамент генерального штаба.* На департамент возлагаются задачи изучения обстановки и данных для подготовки и проведения боевых операций, боевая подготовка войск, перемещение, военно-топографическое дело. В 1830 г. создается высшее 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. учреждается *Департамент военных поселений,* существовавший до 1857 г.

Все эти частичные преобразования подготовили общую реформу министерства, завершенную 29 марта 1836 г. и сосредоточившую основные вопросы военного управления в Военном министерстве. Вместо незначительных совета и канцелярии министра в аппарате Военного министерства учреждаются Военный совет — законосовещательное учреждение по военному ведомству и орган по общему руководству военным хозяйством, а также Канцелярия министерства, связавшая министра со всем обширным военным аппаратом. Вопросы военного управления осуществлялись с помощью девяти департаментов (добавились еще два: генерального штаба и военных поселений).

В последующие годы Военное министерство сохранило свое устройство, если не считать нового «Устава об управлении армией в военное и мирное время» 5 декабря 1846 г., ухудшившего аппарат полевого управления. По новому «Уставу» в армии создавался громоздкий полевой аппарат с множеством коллегиальных управлений, бесполезных должностных лиц и сложным делопроизводством. В 1855 г. в ведении министерства были созданы две новые академии — Военно-инженерная и Артиллерийская.

Крайняя централизация военного управления, мелочная регламентация деятельности его низших звеньев при почти полной бесконтрольности и другие пороки военной администрации — все это было полностью сохранено в военном аппарате и в период Крымской войны, которая вскрыла военную отсталость России.

Учрежденное в 1802 г. Морское министерство (до 1815 г. называлось Министерством военно-морских сил) включало в свой аппарат Адмиралтейств-коллегию. Первым морским министром был способный и высокообразованный адмирал

Н. С. Мордвинов, который пробыл на этом посту всего три месяца; его сменил известный по битве на р. Березине «сухопутный адмирал» П. В. Чичагов, возглавлявший министерство до 1809 г.

При Морском министерстве первоначально была создана «Военная по флоту канцелярия», а в 1803 г. Адмиралтейский департамент; последнему было передано заведование всей научной и инженерно-строительной частью морского ведомства. В состав Морского министерства входил и Морской кадетский корпус — единственное военно-морское учебное заведение России.

В 1827 г. Адмиралтейств-коллегия была упразднена и управление морским ведомством разделено по примеру военного ведомства на Морской его императорского величества штаб и Морское министерство. Главой морского ведомства был начальник Главного морского штаба, ему подчинялся морской министр. С 1827 по 1855 г. пост начальника морского штаба занимал князь А. С. Меншиков.

В 1836 г. произошла централизация морского управления. Главный морской штаб и должность морского министра были упразднены и все учреждения объединены в составе Морского министерства во главе с начальником штаба.

Появление паровых судов в военно-морском флоте вызвало создание в аппарате Морского министерства в 1842 г. Пароходного комитета. С 1848 г. стал выходить в свет официальный орган министерства журнал «Морской сборник».

Крымская война вскрыла недостатки и в организации управления парусного военно-морского флота. Со второй половины 50-х годов XIX в. стал 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. Многие важнейшие вопросы по сношениям 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 министерства были выделены дела по сношениям с азиатскими странами и переданы в Азиатский департамент; туда же попали административные дела по управлению некоторыми народами бывших пограничных районов Кавказа, Астраханской губернии, Казахстана. Только с 20-х годов 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 испытывало личное вмешательство царя. Николай I, так же как и его предшественник, особое внимание уделял военному аппарату и ведомству иностранных

дел. Стоявший долгие годы (1814—1856) во главе министерства граф К. Р. Нессельроде стремился как можно дольше сохранить старую организацию министерства.

«Общее учреждение министерств» было распространено на Министерство иностранных дел только в 1832 г., когда была упразднена коллегия, учреждены Совет министра и ряд департаментов. Дипломатические сношения с Западной Европой и Америкой сосредоточивались в двух департаментах: внешних и внутренних сношений. Департамент внешних сношений вел политическую переписку с иностранными правительствами, собирал газетные сведения о внутриполитическом положении иностранных государств, хранил цифры. С 1846 г. этот департамент был преобразован в Особенную канцелярию министерства. Все текущие дипломатические дела с заграничными государствами, защита интересов русских подданных за границей, консульские дела находились в ведении департамента внутренних сношений.

С Венского конгресса 1815 г. Министерство иностранных дел являлось проводником традиционной политики реакционного Священного союза, нередко несоответствующей интересам России. За пренебрежение этими интересами современники называли Нессельроде «русским министром австрийских иностранных дел». Близорукость и ошибочность внешней политики царизма обнаружились 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.

4. Местные государственные учреждения

Основными административно-территориальными единицами дореформенной России являлись губернии и уезды. В начале XIX в. (1803) число губерний возросло до 48, а к середине века (1850) достигло 52. Учреждение министерств не предусматривало повсеместного восстановления института наместников. «Особенное» управление сохранилось лишь в некоторых местностях России, главным образом на окраинах, где трудности связи с центром требовали расширения прав местной администрации. Наместники существовали в царстве Польском (с 1815 г.), на Кавказе (с 1844—1845 гг.), а генерал-губернаторы — в Финляндии, Западной и Восточной Сибири, Прибалтике, Оренбургском крае, Новороссии, а также в столицах государства (Петербурге и Москве). Если в начале XIX в. были 3 генерал-губернаторства (с восемью губерниями в них), то в 1850 г. было 10 генерал-губернаторств, с двенадцатью губерниями.

Генерал-губернатор являлся главой местной администрации нескольких губерний, входящих в генерал-губернаторство. Его связь со всеми правительственными и сословными учреждениями вверенных ему губерний осуществлялась через канцелярию. В своей деятельности генерал-губернаторы и наместники руководствовались весьма неопределенными формулировками «Учрежде-

ния о губерниях» 1775 г., дававшими им широкий административный простор. Мало что изменила в их деятельности и инструкция 1853 г. Она только подчеркивала ответственность генерал-губернатора за «состояние умов».

С начала века сложилась ведомственная («линейная») система управления; все местные должностные лица и учреждения (за исключением наместников и генерал-губернаторов) были распределены по соответствующим министерствам-ведомствам.

Местные учреждения Министерства внутренних дел.

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 административных учреждений: канцелярии губернатора, губернского правления, ряда комиссий, комитетов и присутствий. С созданием министерств губернаторы стали подчиняться Министерству внутренних дел.

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» 3 июня 1837 г., провозгласившем губернатора «хозяином губернии».

Со второй четверти XIX в. широко практиковалось назначение вместо обычных гражданских губернаторов, военных губернаторов, которым кроме местной администрации и полиции были подчинены воинские части местных войск и военные учреждения на территории губернии.

Основным административным учреждением губернии считалось *губернское правление,* возглавляемое губернатором. В законах подчеркивалось, что оно «управляет в силу законов всей губернии» и является коллегиальным учреждением под председательством губернатора. Фактически к середине XIX в. губернское правление превратилось в своеобразную исполнительную канцелярию при губернаторе. Роль общего присутствия губернского правления сводилась к ознакомлению с новыми законодательными актами и распоряжениями, к ряду хозяйственных операций (например, к совместному участию с казенной палатой в торгах), к обсуждению некоторых мелких вопросов организации и делопроизводства. Все основные дела губернского правления были сосредоточены в канцелярии правления, аппарат которой делился на четыре отделения. Первое отделение канцелярии заведовало обнародованием законов, наблюдением за исполнением распоряжений губернатора и губернского правления, газетой «Губернские ведомости». Через второе отделение губернатор осуществлял руководство полицией, третье — связь администрации с местными судами, и, наконец, четвертое — с финансово-хозяйственными органами.

Функция губернатора и губернского правления были обширны, и для усиления оперативности их деятельности в первую половину XIX в. был создан ряд коллегиальных учреждений: комитетов, комиссий или присутствий под председательством губернатора. Личный состав этих учреждений был приблизительно одинаков. Это были губернский предводитель дворянства, губернский прокурор, председатель казенной палаты, управляющий палатой государственных имуществ и ряд других должностных лиц губернии.

Наибольшее значение имели созданные еще в XVIII в. губернские рекрутские присутствия, переименованные в 1831 г. в рекрутские комитеты. Они издавали ряд распоряжений по проведению рекрутских наборов и следили за исполнением этих распоряжений уездными рекрутскими присутствиями (комитетами). С помощью комитетов и комиссий местная администрация губернии осуществляла некоторые хозяйственно-административные функции. Комиссия народного продовольствия разрешала задачи создания запасов продовольствия; строительная и дорожная комиссии осуществляли руководство по строительству дорог и казенных зданий; для сбора статистических сведений в губерниях возникли губернские статистические комитеты. Ряд учреждений этой группы были связаны с разрешением различных медицинских вопросов

суда возглавлялась секретарем и состояла из двух столов: исполнительного и следственного (предварительное следствие находилось в ведении полицейских органов).

Уезд являлся самой мелкой административной единицей. Увеличение населения в уездах и рост крестьянских волнений вызвали необходимость разделения уездов на более мелкие территориальные полицейские единицы. По «Положению» 3 июня 1837 г. учреждались *станы*. В каждый стан губернатор назначал непосредственных исполнителей — *становых 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 стана являлось местечко или заштатный город.

В городах «охрана тишины и порядка» возлагалась на полицию, сохранявшую организационное устройство, данное «Уставом благочиния» 1782 г. В ряде городов сохранялись созданные в конце XVIII в. комендантские управления и ордонансгаузы.

Управы благочиния кроме чисто полицейских дел заведовали и следственными делами. При управе благочиния находились гауптвахты — караульные помещения с особым арестным помещением, главным образом для военных и чиновников. В городах создавались также и долговые тюрьмы, в которые заключались должники по искам кредиторов. В столицах существовали почтамты во главе с почт-директорами, а в губерниях и уездах — и почтовые конторы с почтмейстерами.

Полицейское управление некоторых торговых городов, имевших значительную прослойку буржуазии, втянутую во внешнюю торговлю, имело свою специфику. Правительство было заинтересовано в развитии этих городов и брало их под свое «попечительство». В них создавались градоначальства (Одесса, Таганрог, Еникале — Керчь, Измаил, Феодосия). Территория градоначальства ограничивалась городом и его окрестностями. Градоначальники имели более широкие права, чем полицеймейстеры, и приравнивались 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.

По уголовным законам крепостнической России полицейские органы осуществляли предварительное следствие. Согласно, теории, формальными доказательствами считались 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, даже невиновные обвиняемые признавали себя виновными.

В показаниях сторон и их свидетелей на следствии законодательство исходило из старого феодально сословного принципа. Статья 333 Уголовного уложения 15 августа 1845 г. гласила: «При равной степени достоверности законных свидетелей, в случае про-

тиворечия 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. С 1827 г. вся страна, за исключением Польши, земель 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 (с 1836 г. он был в каждой губернии).

В ведении жандармских генералов и штаб-офицеров находились жандармские части. Чины жандармерии приводили в исполнение законы и приговоры суда; они посылались на поимку беглых крестьян, на преследование воров, корчемников, контрабандистов, на «рассеяние законом запрещенных скопищ», на препровождение особо важных преступников и арестантов. Кроме того, жандармские чины присутствовали на ярмарках, церковных и народных празднествах, гуляньях, парадах. Жандармские генералы и штаб-офицеры осуществляли надзор за местным государственным аппаратом, докладывая в Третье отделение о настроениях в местном «обществе» и среди крестьян.

Тюрьмы России в первой половине XIX в. были децентрализованы по разным ведомствам. Высшие политические тюрьмы (Петропавловская, Шлиссельбургская и Дюнемюндская) находились в ведомстве Третьего отделения. Синод имел духовные тюрьмы (на Соловках, в Суздале). Общеуголовные тюрьмы находились в ведомстве Министерства внутренних дел. В каждом губернском городе существовал местный губернский острог, во главе которого стоял смотритель из полицейских чинов. Помогали ему надзиратели из солдат-инвалидов; караульную службу в тюрьме осуществлял караульный офицер с небольшой командой. В некоторых крупных городах создавались пересыльные тюрьмы (Бутырская — в Москве). В Сибири складывается система каторжных тюрем, подчиненных генерал-губернаторам, а по пути к ним — этапы и полуэтапы. К числу тюрем относились смирительные и работные дома.

В тюрьмах строго сохранялось сословное деление. Во всех тюрьмах имелись особые камеры для «благородных» заключенных, для которых существовал более облегченный режим, без посылки на работу и телесных наказаний.

Произвол тюремной администрации не знал границ. Со второй четверти XIX в. предпринимаются попытки военизации тюрем. В 1823 г. были учреждены военно-арестантские роты для осуждения солдат и офицеров. Это были тюрьмы с жестоким каторжным режимом. Вскоре арестантские роты превратились в разновидность общих тюрем, что было закреплено в уставе 1842 г. Они 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 середине XIX в. в России насчитывалось 53 арестантских роты.

Органы местной *дворянской корпорации* имели решающее значение не только в сословных дворянских делах, но и в общем управлении 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.

В период подготовки крестьянской реформы по ходатайству дворян губерний в каждой губернии учреждался «комитет по улучшению быта владельческих крестьян». Эти комитеты были созданы для подготовки материалов и проектов «улучшения быта» (освобождения) крепостных крестьян на условиях, наиболее выгодных для помещиков. Председателем каждого комитета был губернский предводитель дворянства, а членами — избранные дворянами по 2 представителя от каждого уезда; два члена назначались губернатором из «опытных» помещиков. Проекты губернских дворянских комитетов явились первоисточником для разработки общих проектов. В. И. Ленин писал: «Крестьян «освобождали» в России сами помещики, помещичье правительство самодержавного царя и его чиновники. И эти «освободители» *так* повели дело, что крестьяне вышли «на свободу» ободранные до нищеты, вышли из рабства у помещиков в кабалу к тем же помещикам и их ставленникам»[1].

Кризис феодального строя, возникновение в его недрах элементов капиталистической формации вызвали начало разложения сословных групп городского сословия, что отразилось на судьбах *городских сословных учреждений:* прекратили существование городские депутатские собрания, а также общие думы, их члены использовались для отдельных поручений шестигласной думой. Городским сословным органам были переданы некоторые функции так называемой «торговой полиции», т. е. наблюдение за порядками на торгах, базарах. При шестигласной думе находились особые органы: торговая депутация, торговые смотрители, торговые и рядские старосты и т. п. На дело «благоустройства» города из городских доходов отпускались ничтожные суммы. Хозяйственную деятельность шестигласных дум опутывала назойливая опека губернатора.

Приниженное положение шестигласной думы, низведенной до роли хозяйственной канцелярии местных административных и полицейских учреждений, вызывало равнодушие городских сословий к службе в сословных учреждениях и уклонение от нее.

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 20, с. 140.

В 1824 г. купцы 1-й и 2-й гильдии получили право отказываться от службы в сословных городских учреждениях.

Во второй четверти XIX в. городские сословные группировки становятся искусственными, переплетаясь с классами буржуазного общества. Все это отражалось на судьбах сословных учреждений, которые не могли скрепить разнородные группировки с различными, порой уже не сословными, а классовыми интересами.

Местные учреждения Министерства юстиции.

До судебной реформы 1864 г. в России действовали суды, учрежденные губернской реформой 1775 г. В начале XIX в. не были восстановлены, как излишние, верхние и нижние расправы, губернские магистраты и верхние земские суды. В каждой губернии сохранились общесословные суды — палаты уголовного и гражданского суда, совестный суд и в столицах надворный суд. В каждом уезде действовал сословный (для дворян и крестьян) уездный суд; сохранились сословные суды и для городского сословия — магистрат, ратуши, а с начала XIX в. в крупных городах стали учреждаться коммерческие и словесные суды. За исключением сословных городских судов, во всех других судах России ведущую роль играли чиновники из дворян и дворянские судьи и заседатели.

Важнейшими судами губернии оставались палаты уголовного и гражданского суда, председатели которых с 1831 г. избирались дворянами. При палатах гражданского суда появились «крепостные отделения» для оформления документов и актов: о продаже вотчин, купчих, доверенностей, духовных завещаний; здесь же оформлялись акты на продажу и покупку в обмен крепостных душ, совершаемые на территории губернии. Безрезультатность совестных судов привела к их упадку, сокращению и фактическому прекращению деятельности, что вызвало упразднение большинства их в 1852—1857 гг.

Уездный суд был первой инстанцией для мелких уголовных и гражданских дел всех сословий уезда, кроме городского. В ведении уездного суда разрешались и некоторые несудебные дела: хранились межевые книги и планы, проводились ревизии («свидетельства») уездного казначейства, крепостное отделение уездного суда оформляло акты и документы в масштабе уезда, вместе с полицией уездный суд «вводил в имение» его законного владельца.

Дореформенные суды России были придатком к администрации и полиции. На утверждение или «ревизию» губернатора поступали все приговоры палаты уголовного суда и дела других судов. Судебное следствие проводилось органами уездной и городской полиции, а также особо назначенными чиновниками.

В уголовном процессе господствовал следственный, или инквизиционный, процесс, базировавшийся на теории формальных доказательств. После следствия, проводимого в полицейском учреждении, материал уголовного дела поступал в канцелярию суда, где

секретарь и его помощники составляли подробную записку с содержанием «дела», с доводами сторон, справками и ссылками на законы. Стороны и их доверенные удостоверяли правильность фактов своими подписями. Далее секретарь докладывал краткое изложение дела общему присутствию суда, заседавшему в особой комнате за присутственным столом с неизменным «зерцалом». Доступ сторон в эту комнату запрещался. За время заседания присутствия (оно продолжалось 3—4 часа) рассматривалось по нескольку «дел». Таким образом, главным в дореформенном судопроизводстве этапом был канцелярский.

Решения судов подлежали обжалованию в вышестоящих инстанциях, вплоть до Сената. «Дела» часто передавались на «ревизию» в то или иное административное учреждение. В подобных случаях «дело» обрастало новыми документами, собранными через полицию.

Законы того времени создали известные 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 шестидесяти ударам розгами).

Гражданский процесс отличался от уголовного лишь по форме, но покоился на тех же основах.

Обширное бумажное делопроизводство, множество ревизующих и апелляционных инстанций, запутанность самого процесса создавали волокиту в делах. Из уголовных дел только 12,5% всех приговоров кончалось полным обвинением. В остальных же случаях дело ограничивалось оставлением преступников «в подозрении» или «в сильном подозрении».

Произвол администрации и полиции, сословная неполноправность и известная «беззащитность» представителей буржуазии в судах, взятки и незаконные поборы — все это служило известным тормозом развития промышленности и торговли, не создавало прочных гарантий охранения буржуазной собственности.

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 правительственным местным аппаратом сливался частично с управлением. Это слияние надзора с администрацией, суда с полицией было характерно для крепостнического государства, когда угнетение помещиками-дворянами многомиллионных масс крестьян не прикрывалось никакими ширмами «законности» и проявлялось чаще всего в форме узаконенного произвола.

Большим препятствием для ведения 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.

В середине XIX в. судебная система России вызвала недовольство всех слоев населения. Даже господствующие классы высказывали недовольство медленностью и сложностью судопроизводства, грубостью судебного «процесса» и взяточничеством чиновников.

Местные учреждения Министерства финансов.

В каждой губернии основными были казенная палата и уездные казначейства. Казенная палата до 1845 г. возглавлялась вице-губернатором, а затем особо назначаемым председателем. Полуколлегиальное общее присутствие казенной палаты, состоявшее из назначаемых советников и асессоров, разрешало дела, связанные с торгами на подряды.

В первой половине XIX в. было проведено пять (6—10) ревизий (в 1811, 1815, 1833, 1850 и 1857 гг.). Все сведения о ревизиях хранились в хозяйственном отделении казенной палаты. Это отделение до 1838 г. управляло государственными крестьянами и государственными имуществами (кроме лесных). Казенными лесами, чинами, местной лесной стражей, а также эксплуатацией лесов заведовало лесное отделение. Отделение питейных сборов осуществляло надзор за питейными откупами, за выдачей свидетельств на винокурение, а также за деятельностью казенных питейных заведений. Винные откупа были средством обогащения не только местной администрации, но и чиновников казенных палат. Казначейское отделение заведовало уездными казначействами, а контрольное осуществляло внутренний финансовый контроль — ревизию книг и годовых отчетов казначейств.

С учреждением местных органов Министерства государственных имуществ (1838) из ведения палат было изъято управление государственными имуществами и государственными крестьянами, лесные отделения в казенных палатах были упразднены, а хозяйственные стали называться ревизскими.

Уездные казначейства, подчинявшиеся казенной палате, ведали приемом, хранением денежных сборов и доходов и выдачей денежных сумм. Они выдавали по распоряжению местных властей паспорта, подорожные и вели продажу всех видов гербовой бумаги (крепостная, заемная, для векселей и др.), а также аршинов.

В ведении Министерства финансов находились и другие местные учреждения: таможенные (начальники таможенных округов с таможнями и таможенной стражей), горные (горные правления, соляные конторы), пробирные палатки, а также местные органы советов: Мануфактурного (комитеты) и Коммерческого (отделения).

Местные учреждения Министерства государственных имуществ.

К двум ранее существующим с конца XVIII века звеньям сословного управления — волостному и сельскому — «Учреждениям об управлении государственными имуществами в губерниях» 1838 г. добавлялись еще два правительственных

органа управления государственными крестьянами и имуществами: палата государственных имуществ (в каждой губернии или одна на несколько губерний) и окружное управление государственных имуществ (одна на несколько уездов). В каждой волости государственных крестьян был учрежден сословный суд — волостная расправа. Деятельность всех крестьянских сословных органов была до мелочей регламентирована уставами 1839 г.— полицейским и судебным.

Местными учреждениями Главного управления путей сообщения с 1809 г. были начальники округов путей сообщения.

Местными учреждениями, входящего в состав *Министерства императорского двора и уделов Департамента уделов* были удельные экспедиции казенных палат, а с 1808 г. были учреждены удельные конторы и их отделения в губерниях, где существовали удельные имущества и крестьяне; для последних удельные конторы являлись административно-полицейскими и финансово-хозяйственными учреждениями, им подчинялись волостные и сельские органы удельных крестьян, созданные еще в конце XVIII в. Бо́льшая часть кабинетских земель объединялась в два обширных округа (Алтайский и Нерчинский).

Потребности феодального государства, промышленности и торговли в грамотных кадрах заставили правительство создать законами 1803—1804 гг., впервые в истории России, систему *местных учреждений и заведений Министерства народного просвещения.*

Законом 1803 г. были учреждены шесть учебных округов (Петербургский, Московский, Виленский, Дерптский, Харьковский и Казанский по нескольку губерний в учебном округе). Каждый округ возглавлял попечитель, под надзором которого находились все учебные заведения округа.

В начале XIX в. кроме созданного еще в 1755 г. Московского университета были учреждены университеты в Вильно, Харькове, Казани, Дерпте. (В 1819 г. из Педагогического института был учрежден университет и в Петербурге.) Административная деятельность попечителя округа была ограничена «университетской автономией», созданной уставами Московского, Харьковского и Казанского университетов 5 ноября 1804 г. Состоящий из профессоров совет университета избирал ректора, деканов, инспектора, правление (для хозяйственных дел); совет имел обширные административные, учебные, ученые и даже судебные права (университетский суд). В 1804—1826 гг. при университетах находились и цензурные комитеты (в дальнейшем они существовали как самостоятельные учреждения). Срок обучения в университете ограничивался тремя годами.

Университетские уставы делали университеты и органами управления учебными заведениями. 5 ноября 1804 г. был утвержден «Устав учебных заведений, подведомственных университетам», по которому создавалась сеть учебных заведений, носящих всесословный характер: четырехклассная гимназия во главе с ди-

ректором, двухклассные уездные училища во главе со смотрителем и одногодичное приходское училище. Средними и низшими учебными заведениями губернии заведовал директор училищ, избираемый университетским советом, и его подчиненный.

Между приходским, уездным училищами и гимназиями, а также университетами установилась преемственность.

В первые два десятилетия XIX в. в России был создан ряд привилегированных учебных заведений — лицеев. Некоторые из них по программе были близки к гимназиям (Нежинский лицей графа 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). В 1848 г. он был переведен в Петербург и стал именоваться Александровским.

Этот лицей готовил кадры 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 были великий русский поэт А. С. Пушкин, его друзья — А. А. Дельвиг, поэт и декабрист В. К. Кюхельбекер, декабрист И. И. Пущин, статс-секретарь, государственный секретарь, главноуправляющий Второго отделения граф М. А. Корф, министр иностранных дел и канцлер князь А. М. Горчаков и др.

Создание лицеев, а также установление ряда законов, запрещающих обучение крепостных в учебных заведениях и ограничивающих обучение в гимназиях детей лиц непривилегированных сословий, свело так называемую «всесловность» школы к нулю. Крепостное право препятствовало распространению просвещения. По идее реформы 1803—1804 гг. каждый крупный город должен был иметь университет, губернский — гимназию, уездный — уездные училища, а села — приходские училища. В действительности к 1825 г. из 553 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 гимназий и училищ 1828 г. сохранял трехстепенность школ, но в основу школьной системы положил сословность. По новому уставу директор гимназии и училища 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. Господствующий класс ревниво следил за направлением образования в школах, не доверяя надзору органов Министерства народного просвещения. На каждые три года дворянство губернии выбирало почетного попечителя гимназии. Усилен был надзор и за частными учебными заведениями. В 1833 г. в каждом учебном округе создается должность инспектора частных учебных заведений.

25 июня 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 превращались в учебные заведения. В каждом учебном округе в помощь попечителя создавались совет, канцелярия и должность инспектора казенных училищ.

Принятый 26 июля 1835 г. общий университетский устав сводил на нет «университетскую автономию», увеличивая в университете права попечителя округа. Вместо отделений университеты стали подразделяться на факультеты. Для учрежденного в 1833 г. Киевского университета был принят особый устав, ограничивший выборность деканов и установивший назначение профессоров министром просвещения. В 1848 г. к университетам приравнен Лазаревский институт восточных языков. В 1848—1849 гг. проводится ограничение притока в университеты разночинцев.

Местные учреждения Синода объединялись в духовные округа (епархии), совпадавшие с начала XIX в. чаще всего с губерниями. Епархии делились на духовные уезды-благочиния, а последние — на церковные приходы. Епархию возглавлял архиерей с консисторией, благочиние — благочинный.

Епархиальным архиереям подчинялись учреждения культа (местные монастыри, соборы, церкви), а также учебные заведения — средние (семинарии, духовные училища) и низшие (приходские школы). Лавры (Троицко-Сергиевская, Киево-Печерская, Александро-Невская и Почаевская), ставропигиальные монастыри и синодальные соборы, а также духовные академии (Московская, Киевская и Казанская) подчинялись непосредственно Синоду.

Местные учреждения военного ведомства. Хозяйственные департаменты Военного министерства имели свои местные административно-хозяйственные органы, объединявшиеся в несовпадавшие друг с другом 12 артиллерийских, 8 инженерных, 10 провиантских и 18 комиссарских округов. Эти хозяйственные учреждения имели очень мало прав и по каждой мелочи обращались в министерство.

Особое место в армии занимал корпус внутренней стражи. В 1811 г. местные воинские команды, находившиеся в ведении гражданских властей — губернаторов и выполнявшие наряду с полицией функцию по охране «тишины и спокойствия», были преобразованы во внутреннюю стражу. В 1816 г. был создан корпус внутренней стражи во главе с инспектором, подчиненным непосредственно военному министру. Все внутренние губернии были разделены на 8 округов, в каждом из которых располагалось по нескольку бригад внутренней стражи. Бригады делились на губернские батальоны и полубатальоны, инвалидные, этапные и соляные команды. Окружной генерал являлся инспектором и командиром всех войск внутренней стражи на территории округа. На обязанности внутренней стражи лежали задачи «охранять внутренний порядок по требованию губернского начальства», усмирять неповиновение и разбойников, но и беглых рекрутов

и крепостных крестьян, принимать и препровождать партии рекрутов и арестантов, надзирать за исполнением рекрутского набора, обучать рекрутов, а также нести караульную службу при арестантских ротах.

Довольно сложную организацию имели военные поселения. Полки военных поселян комплектовались главным образом из государственных крестьян. Территория поселения каждого полка называлась округом; во главе его стоял начальник, при котором находились штаб и канцелярия. К концу царствования Александра I в военных поселениях находилось 375 тыс. человек, т. е. $^1/_3$ армии.

Восстание военных поселян в Новгородской губернии в 1831 г. заставило правительство провести реформу военных поселян. Бо́льшая часть военных поселян была превращена в военно-пахотных солдат. Опека над военными поселениями ослабла, но обособленность управления продолжала сохраняться. Окончательно военные поселения были упразднены в 1856—1859 гг.

Огромная армия феодально-крепостнической России требовала большого командного состава. В начале XIX в. старые шляхетские корпуса были преобразованы в кадетские. В 1802 г. учреждается привилегированный Пажеский корпус, готовящий сыновей наиболее знатных дворян к придворной службе и службе в гвардии.

В 1830 г. вся система подготовки командного состава получила единообразие. За исключением Пажеского корпуса, сохранившего особое положение, все военно-учебные заведения были преобразованы в кадетские корпуса, в которых в течение 7 лет обучения подготавливались офицеры. Кадетские корпуса получили «Общее положение» и «Устав». В кадетских корпусах характерны были увлечения линейной тактикой и муштрой. От офицера требовали слепого выполнения уставов и предписаний начальства, а также поддержания жестокой палочной дисциплины в армии. Недостатки в подготовке командного состава армии являлись одним из факторов военной отсталости крепостнической России.

5. Особенности управления окраинами

Осуществление политики колониальной эксплуатации национального угнетения народов окраин России требовало от царизма иных, чем в центральных губерниях, методов управления, а следовательно, иной организации управления. В первой половине XIX в. система управления окраинами России характеризовалась «особенным» административно-территориальным делением (наместничества, генерал-губернаторства, встречались и более мелкие территориальные единицы: области, округа, магалы и т. д.) и наличием «особенных» специфических, нередко только для данной окраины, учреждений и должностных лиц. В наместничествах и генерал-губернаторствах военные и гражданские функции управления почти всегда сливались; в одних учреждениях объеди-

нялись различные функции (административно-полицейские, финансовые и пр.).

Специфика управления отдельными окраинами определялась местными задачами царизма. 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 и угрозой восстания и т. п. «Местные» задачи военного подавления окраин требовали предоставления администрации этих окраин широкой самостоятельности в действиях, известной «независимости» от центральных, а порой и высших правительственных учреждений.

К началу XIX в. **Сибирь** представляла собой одно генерал-губернаторство, разделенное на три губернии: Тобольскую, Томскую и Якутскую. Увеличение русского сибирского населения, возрастание значения Сибири как места ссылки, социально-экономические сдвиги в развитии нерусских народов — все это вызывало необходимость организации более гибкой системы управления Сибирью. Непосредственным толчком к реформе сибирского управления послужили грандиозные злоупотребления сибирской администрации, вскрытые сибирским генерал-губернатором М. Сперанским. Ревизия, проведенная Сперанским, сняла с постов около 700 чиновников, однако под суд попали только 48 человек. Был отдан под суд даже сибирский генерал-губернатор И. Б. Пестель. Одновременно подготавливалась реформа всех звеньев сибирского управления, осуществленная в июле 1822 г. рядом разработанных под руководством Сперанского законодательных актов.

В январе 1822 г. Сибирь была разделена на два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское. В состав первого из них с центром в Тобольске вошли Тобольская и Томская губернии и Омская область, а в состав второго с центром в Иркутске — Иркутская и Енисейская губернии и Якутская область, а также Охотское и Камчатское приморское и Троицко-Савское пограничное управления.

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 совещательный 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 совещательный окружной совет из чиновников округа.

Полицией округа заведовал земский исправник, возглавлявший земский суд. Кроме того, в каждом округе был окружной суд и окружное казенное управление; в городах полицией заведовал городничий. Личный состав всех этих учреждений был назначае-

мым. Хозяйственное управление города осуществлялось сословной думой, состоявшей из головы и двух-трех заседателей. Управление в малолюдных городах 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 управления. В каждой области существовали соответствующие учреждения: областные советы, правления, суды и казенные палаты. Окружные учреждения в областях были те же, что и в округах губернии.

Реформа 1822 г. упорядочила препровождение в Сибирь ссыльных и их размещение. На территории Сибири была учреждена 61 этап-тюрем для ночлега и дневок на пути пешего следования арестантов.

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 [1]. При губернских и областных правлениях существовали местные приемные, распределительные и учетные пункты — экспедиции о ссыльных.

Основная масса каторжан и поселенцев размещалась на территории Восточно-Сибирского генерал-губернаторства.

«Устав об инородцах» 1822 г. усложнил систему управления нерусскими народами Сибири. Он подразделил нерусские народы Сибири на три категории: бродячих, кочевых и оседлых. Для бродячих народов, стоявших на низкой ступени развития (охотничьи и оленеводческие народы Крайнего Севера), сохранялась сложившаяся ранее система взаимоотношений царской администрации с местной родо-племенной верхушкой («князьцами», «старостами»). Для оседлого нерусского населения вводилась волостная система.

Наибольшее внимание «Устав» уделил кочевым народам (бурятам, якутам, хакасам, остякам, вогулам, эвенкам). Феодальные основы общественного строя у этих народов сохраняли еще патриархальные формы общественных отношений. Феодалы, хотя и захватили лучшие для земледелия и кочевья земли у своих родственников, продолжали считаться главами — «родоначальниками» — и все свои действия мотивировали «интересами» рода.

Система управления этими народами имела три звена: *степная дума, инородная управа и родовое управление.*

Низовое звено этой системы — родовое управление — учреждалось на каждое стойбище, улус или род, имевший не менее 15 семей. Оно состояло из старосты и помощника, выбранных из «по-

[1] До 1822 г. эти функции выполняло «Присутствие по колодничьей части» в Тюмени, учрежденное еще в XVIII в.

четных 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, избираемые на три года. Эти «выборы» носили формальный характер и зависели от утверждения губернатора или областного начальника. Во второй четверти XIX в. головами были представители местной феодальной верхушки. Управа имела свое делопроизводство и подчинялась окружному начальству.

Для бурятов, хакасов и несколько позднее для южных якутов были учреждены промежуточные между инородными управами и окружным начальством административно-хозяйственные сословные органы — степные думы. В состав этих учреждений входили представители местной знати.

Особый устав в 1822 г. устанавливал систему управления «сибирскими киргизами» (фактически казахами, проживавшими на территории Омской области). Это был «средний жуз» (по терминологии царских 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 осуществлял окружной приказ, состоящий из председателя — старшего султана (ага-султан), избираемого волостными султанами на три года, двух русских 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 упрочили положение местной администрации, которая в осуществлении эксплуатации местного населения опиралась на родо-племенную 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 различны. Все это и определяло многообразие форм управления на Кавказе.

Управление на Северном Кавказе было сравнительно близким к общероссийскому.

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 Грузии, во главе которой был поставлен главнокомандующий (он же и командир Отдельного грузинского корпуса).

По проведенной при первом главнокомандующем Д. П. Цицианове (1803—1810) 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 были созданы управа земской полиции и уездный суд; их возглавлял окружной начальник. Кое-где сохранялась должность моуравов, назначаемых из грузинских дворян. В городах существовали коменданты из русских офицеров, а их помощники — полицеймейстеры — из грузинских дворян. В городах также разрешалось учреждать магистраты.

В первом десятилетии XIX в. к России была присоединена значительная часть современного Азербайджана, земли которого были разделены на несколько провинций, во главе которых стояли коменданты из офицеров. Система комендантского управления создавала своеобразный военно-административный режим. Коменданты 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.

В 1828 г. из Эриванского и Нахичеванского ханств была образована Армянская область. Управляющие ею областной начальник и 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 — особенно княжеств в западной части Закавказья — получили своеобразную автономию. Они сохранили бывших феодальных владетелей-князей под надзором комендантов из русских офицеров.

Военные действия на Кавказе, жалобы отстраненных от участия в управлении местных дворян вызвали восстановление многих элементов самостоятельности кавказской администрации и специфики учреждений. Особый «Комитет водворения в Закавказском крае прочного устройства» и шестое отделение Собственной его императорского величества канцелярии подготовили введение на Кавказе наместничества. Учреждение наместничества на Кавказе в ноябре 1844 г. совпало с решающим этапом борьбы царизма против народов Чечни и Дагестана, создавших в борьбе за свою независимость довольно прочное государственное образование (имамат Шамиля).

При наместнике Кавказа (первым наместником был князь М. С. Воронцов) к концу 1846 г. оформился аппарат управления: совет и канцелярии наместника. Совет наместника состоял из назначаемых царем чиновников, губернаторов и выполнял функции надзора над всем аппаратом управления и суда на Кавказе, раз-

решал все вопросы, связанные с применением законов. Наместнику подчинялись начальники округов — жандармского и путей сообщения. Возглавлявший каждую губернию военный губернатор не только управлял военными учреждениями, но и заведовал 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 выполняли участковые начальники. В городах сохранялось прежнее полицейское устройство. В аппарат управления и суда в Закавказье были широко привлечены грузинские и армянские дворяне.

При наместнике князе А. И. Барятинском (1856—1862) происходит значительное усиление военного и гражданского административного аппарата. В 1856 г. Отдельный кавказский корпус был преобразован в Кавказскую армию с большим аппаратом (Главный штаб во главе с начальником и ряд управлений). В 1859 г. канцелярия наместника преобразуется в Главное управление наместника, состоявшее из пяти своеобразных «министерств», называемых «департаментами»: общий отдел (заведовал личным составом чиновников, почтами, строительными, медицинскими и учебными делами), судебный, финансовый, государственных имуществ, контрольный. При наместнике существовала даже особая дипломатическая канцелярия.

Концентрация крупных вооруженных сил и укрепление военного и административного аппарата на Кавказе дали возможность царизму расправиться с национально-освободительным движением горцев Чечни и Дагестана и завершить к началу 60-х годов XIX в. 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, которая устанавливала неразрывную связь «царства» с Россией и царствующей в ней династией. Император России являлся одновременно и королем (или царем) Польши и управлял ею через наместника, назначаемого из членов царской фамилии (впоследствии и из наиболее доверенных сановников). Законодательную власть в царстве Польском осуществлял Сейм, состоящий из двух палат: Сената с назначаемым царем составом и Посольской избы. Состав Посольской избы избирался дворянами на местных дворянских собраниях — сеймиках, а также представителями городских общин. Сейм обновлялся в течение шести лет по третям состава и собирался на заседания раз в два года. Административные функции в царстве осуществляли действующий под представительством наместника Государственный совет, а также шесть министров (внутренних дел, юстиции, финансов, духовных дел, просвещения, военное).

Царство подразделялось на восемь воеводств, а воеводства —

на поветы. Воевода 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. Конституция 1815 г. была проникнута духом шляхетской сословности.

С первых лет существования конституции царизм ограничивал политическую автономию Польши, а после восстания 1830—1831 гг. пошел на ее фактическое упразднение. В 1832 г. проводится реформа управления Польши: Сейм и Государственный совет упразднялись; управление царством осуществлял наместник с помощью совета управления и заменивших министерства комиссий. Воеводства переименовались в губернии, а поветы — в уезды.

Польская армия была упразднена. На территории царства и прилегающих к нему губерний Украины и Белоруссии была размещена первая так называемая «действующая армия», обширный аппарат которой (главный штаб и управления) возглавлял наместник Польши (главнокомандующий армией).

В первой половине XIX в. в трех прибалтийских губерниях, объединенных в единое Прибалтийское генерал-губернаторство, сохранилась в основном система сословных органов дворянства и городов, сложившаяся еще в XVI—XVII вв. Прибалтийские помещики-бароны ревниво отстаивали закостенелость сословного «ландштата», позволявшую им осуществлять эксплуатацию и держать в повиновении 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, имевшая свой законодательный орган (Сейм), правительство (Совет, с 1816 г. Сенат), возглавляемый, правда, царским генерал-губернатором, а также широкое местное самоуправление.

Сохранялись некоторые особенности в управлении Бессарабской области, Астраханской губернии, Башкирии и областей с казачьим населением.

* * *

В первой половине XIX в. абсолютная монархия в России стремилась приспособить государственный аппарат к изменениям в экономическом строе (кризис феодального строя, складывание в недрах феодальной формации капиталистического уклада). Специфическими чертами монархии была ее политическая гибкость (лавирование между реформами и военно-полицейскими методами управления), укрепление внешней «законности» императорской власти и деятельности учреждений, проекты реформ, исходящие от

представителей высшей бюрократии, усиление карательного аппарата и идеологического воздействия крепостнического государства.

Усложнение задач государства вызвало необходимость создания ряда высших государственных учреждений с более четким функциональным назначением: Государственного совета, Комитета министров, Собственной е. и. в. канцелярии, превращения Сената в высший орган суда и надзора.

На рубеже XVIII и XIX вв. произошла смена коллегиальной формы управления министерской, вызвавшей усиление бюрократизации всего аппарата. Созданные реформой 1802—1811 гг. министерства и главные управления обособились в самостоятельные ведомства с более четкой по сравнению с коллегиями компетенцией, порядком взаимоотношений с высшими и местными учреждениями и делопроизводством.

Продолжали существовать основные административные, полицейские, финансовые и судебные учреждения и сословные органы, созданные реформами 1775—1785 гг.

На большей части окраин правительство создало «особенное» управление, характерными особенностями которого были большая самостоятельность местной администрации наместничества или генерал-губернаторства, слияние военного и гражданского управления, а на некоторых окраинах — привлечение местной феодальной и родо-племенной верхушки в отдельных звеньях управления и суда.

Кризис феодально-крепостнического строя отразился и на государственном аппарате России: его основные звенья (управление армией, суд, полицейские, цензурные, финансовые органы) к середине XIX в. оказались неспособными к выполнению этих задач.

Антифеодальные выступления крестьян, борьба революционной демократии, политический кризис государственности после Крымской войны поставили вопрос о реформах всего государственного аппарата России.

Глава VIII. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПОРЕФОРМЕННОГО ПЕРИОДА (1861—1904). ПЕРВЫЙ ШАГ ПО ПУТИ К БУРЖУАЗНОЙ МОНАРХИИ

1. Общая характеристика государственного строя. Шаг по пути к буржуазной монархии

После крестьянской реформы 1861 г. начался период капиталистического развития России. Он выражался в быстром росте капиталистических форм промышленности, сельского хозяйства, в процессах расслоения крестьянства и превращения барщинного помещичьего хозяйства в капиталистическое, усиление рыночных капиталистических отношений, чему немало способствовало появление более совершенных путей сообщения — железных дорог.

Умершего Николая I на престоле сменил его сын Александр II (1855—1881). Революционная ситуация 1859—1861 гг., борьба революционной демократии, общественный подъем в стране вынудили правящие верхи вслед за крестьянской реформой в 60—70-х годах провести ряд буржуазных реформ. Разработка и проведение реформ происходили в условиях борьбы правительственных группировок. Сторонники реформ возглавлялись братом царя, великим князем Константином Николаевичем; в эту группу входили: министр народного просвещения А. В. Головнин, товарищ министра внутренних дел Н. А. Милютин, его брат — военный министр Д. А. Милютин, министр финансов М. Х. Рейтерн, государственный контролер В. А. Татаринов и др. Против реформ выступали: главный начальник Третьего отделения шеф жандармов князь В. А. Долгоруков и сменивший его в 1866 г. граф П. А. Шувалов, министр юстиции граф В. Н. Панин, министр двора граф В. Ф. Адлерберг, двоюродный брат царя принц П. Г. Ольденбургский и др.

Борьба либеральной и консервативной бюрократии являлась отражением общей борьбы вокруг реформ в среде господствующих классов, которую В. И. Ленин считал борьбой внутри лагеря помещиков, «борьбой *исключительно* из-за меры и формы *уступок*», необходимых для сохранения помещичьей собственности и основ самодержавия[1]. Царь Александр II, по выражению современника, «шел то вправо, то влево, беспрестанно меняя свое направление»[2]. Особенно возросли колебания царя после 1866 г.

Дворянско-буржуазная историография (А. А. Головачев, Г. Джаншиев, М. Лемке, И. В. Гессен и др.) идеализировала буржуазные реформы в России как «великие реформы», а в создан-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 20, с. 174.
[2] *Долгоруков П. В.* Петербургские очерки. М., 1934, с. 105.

ных ими учреждениях усматривала ростки нового «правого» строя, ограничивавшего всесилие абсолютизма и бюрократии.

Оценивая крестьянскую реформу 1861 г. и буржуазные реформы 60—70-х годов с марксистских позиций, М. Н. Покровский преувеличивал их значение, считая, что в результате этих реформ в России установилась «буржуазная монархия»[1].

Глубокий анализ сущности реформ 60—70-х годов в России дал В. И. Ленин в ряде работ («Гонители земства и Аннибалы либерализма», «Пятидесятилетие падения крепостного права», «По поводу юбилея», «Крестьянская реформа» и пролетарски-крестьянская революция» и др.).

Исходя из ленинской оценки буржуазных реформ 60—70-х годов и созданных ими учреждений, советские историки П. А. Зайончковский, В. В. Гармиза, В. З. Смирнов и другие создали глубокие исследования по истории отдельных реформ и учреждений пореформенной России.

Характеризуя «эпоху реформ» 60—70-х годов, В. И. Ленин писал: «Если бросить общий взгляд на изменение всего уклада российского государства в 1861 году, то необходимо признать, что это изменение было шагом по пути превращения феодальной монархии в буржуазную монархию»[2].

Реформы 60—70-х годов ввели в государственный строй России некоторые элементы буржуазной государственности: создали выборные представительные учреждения местного административно-хозяйственного управления (земские и городские органы «самоуправления»), выборные органы суда (мировые судьи), установили основы буржуазного судоустройства и судопроизводства, более гибкие буржуазные формы государственного финансового контроля и цензуры, ввели принцип всесословности в комплектование армии и в деятельность органов народного просвещения и т. п. Эти реформы были буржуазными и потому, что они учитывали интересы буржуазии и буржуазной собственности, создавали благоприятные условия для развития торговли, промышленности и кредита.

В организации и деятельности старых, наследованных от крепостнической монархии учреждений, появились новые элементы: представители буржуазии стали чаще приглашаться в качестве членов в совещательные отраслевые учреждения министерств (комитеты, советы) при сохранении в них преобладания чиновников-дворян, в министерствах была проведена децентрализация деятельности с расширением полномочий местных органов. В деятельности высших государственных органов (Комитет министров, Государственный совет, Сенат) все большее место стали занимать дела, связанные с буржуазным предпринимательством и собственностью, акционерными обществами и компаниями; правительствен-

---

[1] *Покровский М. Н.* Русская история с древнейших времен. М., 1934, т. IV, с. 98.

[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч, т. 20, с. 165.

ный аппарат самодержавия все больше считался с мнениями дворянской и буржуазной общественности, выраженными через периодическую печать и публицистику.

Произошли некоторые изменения и в бюрократии. Ее численность возросла и достигла к началу XX в. 385 тыс. человек (из них 161 тыс. классных чиновников). В среде высшей бюрократии понизился процент земельных собственников (немного более 50%). В составе бюрократии по-прежнему преобладали дворяне-чиновники, но наряду с этим появились и новые прослойки. Одну из них составляла так называемая плутократия (богатые люди из буржуазии), другую — «третий элемент» — вольнонаемный персонал органов самоуправления (врачи, учителя, статистики, агрономы и т. п.)[1]. Уже с 60-х годов в государственном аппарате появились женщины (счетный персонал Государственного контроля). К концу XIX в. на государственной службе находилось 38 тыс. женщин (учебные и медицинские заведения, почта, телеграф и т. п.).

Усложнившиеся задачи управления и появление в государственном аппарате чиновничьих должностей с техническими знаниями снова вынудили самодержавное государство ставить вопрос о реформе гражданской службы и упразднении «Табели о рангах». Специальная комиссия о службе гражданской 1895—1901 гг. даже подготовила новый проект «Устава о службе гражданской» с предложением некоторых полумер, призванных повысить оперативность бюрократии (сокращение числа чинов, упразднение производства за выслугу лет и т. п.). В условиях кануна революции был сохранен старый «Устав о службе гражданской» 1832 г., в архаичных нормах которого самодержавие видело известную гарантию сохранения дворянской однородности верхов бюрократии.

Установившиеся в пореформенные годы связи бюрократии с буржуазным предпринимательством вынудили принять закон 1884 г., запрещавший чиновникам I—III классов (а по некоторым ведомствам и ниже) участие в правлениях акционерных обществ и компаний.

Все эти процессы в государственном строе России не следует преувеличивать. Несмотря на введение буржуазных реформ и некоторых изменений в организации, составе и деятельности правительственных учреждений, Россия оставалась абсолютной монархией с неограниченным самодержавным императором во главе. В стране сохранились основные дореформенные государственные высшие, центральные и даже местные учреждения (особенно органы администрации и полиции) с дворянским чиновничьим большинством, а также и основы дореформенного права.

Социальной опорой самодержавной монархии оставался класс помещиков с сохранившимся и после 1861 г. поместным землевла-

---

[1] Выражение «третий элемент» было впервые употреблено самарским вице-губернатором В. Г. Кондонди 11 января 1900 г. («первый и второй элементы», по его мнению, составляли государственные чиновники и чины сословных органов). См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 5, с. 327—335.

дением. К помещикам-дворянам примыкала и дворянская бюрократия.

В условиях развития капитализма снизу самодержавие было вынуждено покровительствовать буржуазии «сверху», насаждать капитализм в интересах своих военно-политических и финансово-хозяйственных функций.

Самодержавное государство выступало как крупнейший в стране помещик и капиталист. К концу XIX в. ему принадлежала $^1/_3$ всех земель страны, $^2/_3$ лесов, $^2/_3$ железных дорог, $^7/_8$ телеграфа, множество промышленных предприятий. Государственно-капиталистическую деятельность осуществлял ряд ведомств пореформенной России (Министерства земледелия и государственных имуществ, путей сообщения, военное и морское, Главное управление почт и телеграфов и др.).

Реформы 60—70-х годов укрепили правительственный аппарат самодержавной России, позволили царизму отбить новую революционную волну в годы революционной ситуации 1879—1880 гг. Однако с 1881 г. крепостники переходят к «разнузданной, невероятно бессмысленной и зверской реакции...»[1], главным деятелем которой был Александр III (1881—1894), сменивший убитого народовольцами 1 марта 1881 г. Александра II. Последовавший 29 апреля манифест провозглашал незыблемость самодержавия и установление режима политической реакции. Большое влияние на политику самодержавия оказывал «триумвират» из обер-прокурора Синода К. П. Победоносцева, министра внутренних дел гр. Д. А. Толстого и реакционного публициста М. Н. Каткова. В 80-х — начале 90-х годов проводится полоса контрреформ, которые ликвидировали наиболее последовательные буржуазные преобразования, вернули некоторые дореформенные порядки. Этот реакционный курс пытался проводить в начале своего правления и последний император России Николай II (1894—1917). Напуганная размахом революционного движения (особенно рабочего), буржуазия охотно соглашалась на реакционные мероприятия.

Нарастание нового революционного кризиса и революционную ситуацию в начале XX в. правительство пыталось предотвратить усилением полицейского гнета, распространением различных стадий «исключительного» положения, внесудебными формами расправы, расширением деятельности Департамента полиции, жандармских управлений и охранных отделений, насаждением провокаций в политических партиях (зубатовщина, гапоновщина), привлечением к делу «охранения тишины и спокойствия» армии и военного аппарата.

В деятельности государственных учреждений России накануне первой революции сохранялись формализм, обширное бумажное делопроизводство, полная бесконтрольность чиновничества. «Ни в одной стране нет такого множества чиновников, как в России. И чиновники эти стоят над безгласным народом, как темный лес...

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 1, с. 295.

Армия чиновников, которые народом не выбраны и не обязаны давать ответ народу, соткала густую паутину, и в этой паутине люди бьются, как мухи.

Царское самодержавие есть самодержавие чиновников. Царское самодержавие есть крепостная зависимость народа от чиновников и больше всего от полиции. Царское самодержавие есть самодержавие полиции»[1],— писал В. И. Ленин. Гнет самодержавия усиливал в начале XX в. в России своеобразный «кризис законности», когда правительство стало прибегать к грубым, неприкрытым формам классовой расправы с революционерами, демонстрантами, стачечниками и т. д.[2]

В самом самодержавном государственном строе появились черты разложения и гнилости. Большое влияние на государственные дела стала оказывать «придворная камарилья» — неофициальное правительство из близких к царю лиц и отдельных представителей высшей бюрократии: московский генерал-губернатор вел. кн. Сергей Александрович, министр внутренних дел В. П. Плеве, статс-секретарь А. М. Безобразов, управляющий делами Особого комитета Дальнего Востока контр-адмирал А. М. Абаза и др.

В предреволюционные годы самодержавие предпринимало и некоторые попытки лавирования (созыв Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности в 1902—1905 гг., «полицейский социализм» В. Плеве и др.). Указом «О мерах к усовершенствованию государственного порядка» 12 декабря 1904 г., составленным на основе доклада министра внутренних дел кн. П. Д. Святополк-Мирского, Николай II обещал расширение прав земств, пересмотр законов о крестьянах, старообрядцах, печати, об исключительном положении и т. п. Предложение Святополка-Мирского о включении в состав Государственного совета представителей земств и городского самоуправления в указ не вошло.

Весь политический строй России с его огромным карательным аппаратом и попытками лавирования оказался бессильным предотвратить революцию.

2. Высшие государственные учреждения

Из высших государственных учреждений сохранялись Государственный совет, Собственная его императорского величества канцелярия, Комитет министров, Сенат, Синод, ряд комитетов и канцелярий. В 1861 г. был создан Совет министров.

Государственный совет сохранял значение высшего законосовещательного учреждения и старое организационное устройство. Особенно велика была его роль в подготовке и проведении буржуазных реформ 60—70-х годов. В условиях «кризиса верхов» правительство нуждалось в коллективном мнении пред-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 7, с. 137.
[2] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 5, с. 17.

ставителей высшей бюрократии. Вместе со специально созданными комитетами и комиссиями активное участие в разработке всех законопроектов принимала Государственная канцелярия. Законопроекты поступали на обсуждение в департаменты, а затем в общее собрание Государственного совета.

Департамент военных дел числился только в законах, фактически его место заменил Военный Совет. Иногда для рассмотрения законопроектов определенной категории в составе Государственного совета создавались специальные органы (например, Особое присутствие о воинской повинности в 1874—1881 гг.).

Для устранения разрыва между обсуждением законопроектов, их редактированием и составлением сборников законов в Государственном совете была сосредоточена кодификация законов: в 1882—1894 гг. в Кодификационном отделе, а с 1894 г. в отделении свода законов Государственной канцелярии[1]. В 1884 г. при Государственном совете было создано «Особое присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Сената». Таким образом, даже высшее судилище России находилось под надзором высшей бюрократии.

Созданный в 1900 г. Департамент промышленности, наук, торговли был тесно связан с «заботами» самодержавного государства о «нуждах» русской буржуазии; он способствовал быстрому рассмотрению и проведению через общее собрание Государственного совета законопроектов о капиталистической деятельности банков, акционерных обществ, компаний и пр.

В годы политической реакции 80-х годов значение Государственного совета несколько падает за счет усиления роли Комитета министров. Александр III предпочитал обсуждать законопроекты в более узком кругу доверенных высших чиновников — в Комитете министров. В верхах бюрократии не раз выдвигались проекты расширения состава Государственного совета за счет выборных членов — от дворян, земств, городов (наиболее значительны проекты М. Т. Лорис-Меликова и кн. П. Д. Святополк-Мирского). Все эти проекты не были реализованы.

Государственный совет оставался важным звеном в системе государственного аппарата России. Роль этого учреждения подчеркивалась тем, что во главе его стояли великие князья Константин Николаевич (1865—1881) и Михаил Николаевич (1881—1905).

Характер самостоятельного высшего учреждения имела и Комиссия прошений. В 1895 г. она была преобразована в «Канцелярию по принятию прошений на высочайшее имя приносимых». Через это учреждение представители господствующего класса осуществляли право «законодательной инициативы». В Комиссию прошений, а затем в Канцелярию шел поток жалоб и прошений, которые подвергались тщательной классовой фильтрации.

---

[1] Третье издание «Полного собрания законов» (1881—1913), а также издания «Свода законов», начиная с 16-томного издания 1892 г. были предприняты аппаратом Государственного совета.

В связи с расширением значения «Канцелярии» Особое присутствие для предварительного рассмотрения «всеподданнейших» жалоб на определения департаментов Сената было упразднено.

К Государственному совету по составу, делопроизводству и характеру деятельности были близки так называемые высшие комитеты. 19 февраля 1861 г. Главный комитет по крестьянскому делу был преобразован в постоянно действующий Главный комитет об устройстве сельского состояния, осуществлявший наблюдение за проведением крестьянской реформы и обсуждение связанных с ней законопроектов и административных мероприятий (в частности, по борьбе с крестьянскими волнениями). Этот комитет действовал в тесной связи с Государственным советом; его председателем был великий князь Константин Николаевич, а делопроизводство велось в Государственной канцелярии.

В России и после 1861 г. продолжали действовать некоторые дореформенные комитеты: только в 1864 г. был ликвидирован Второй Сибирский комитет; вплоть до упразднения наместничества на Кавказе (1882) действовал Кавказский комитет.

Существование других высших комитетов было связано с некоторыми важнейшими вопросами внутренней политики. В 1862—1865 гг. действовал Западный комитет — чрезвычайный орган для проведения мероприятий по ликвидации последствий польского восстания. В 1864 г. был создан и существовал до 1881 г. Комитет по делам царства Польского, рассматривавший проекты изменений в управлении царства Польского и проведении в нем крестьянской реформы.

Надзор за Дальневосточным наместничеством осуществлял Особый комитет Дальнего Востока (1903—1905).

С железнодорожной политикой правительства было связано существование Комитета железных дорог (1859—1874) и Комитета Сибирской железной дороги (1892—1905).

Вся деятельность Комитета министров была направлена на укрепление и охранение господствующих позиций дворянства в экономике и самодержавном государстве, на поощрение капиталистической промышленности и торговли. На утверждение Комитета министров поступало множество уставов акционерных обществ, компаний, банков, положений о биржах, представления и предписания министра путей сообщения, разрешающих постройку железных дорог.

В пореформенное время Комитет министров выступает как орган проведения карательной политики. По закону 1872 г. министр внутренних дел подавал на имя Комитета министров представления о запрещении книг или повременных изданий, «распространение коих признано им, министром, особенно вредным», а Комитет министров принимал постановление об их уничтожении. За 1872—1904 гг. по постановлениям Комитета министров было

уничтожено до 200 различных изданий (в том числе произведения К. Маркса, сборник «Материалы к характеристике нашего хозяйственного развития» со статьей В. И. Ленина, произведения В. В. Берви-Флеровского, Д. И. Писарева, Л. Н. Толстого и т. д.). В 60-х годах через Комитет министров проходит ряд мероприятий по усилению власти губернаторов, в 70-е годы — по усилению полиции, введению временных генерал-губернаторов. Большинство реакционных положений 80-х годов обсуждалось в Комитете министров, а не в Государственном совете (Положение 14 августа 1881 г. о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, временные правила о печати, о евреях, Положение о полицейском надзоре и др.). Комитет министров отменял или продлевал действие «Положения» 14 августа на территории отдельных местностей России.

На пост председателя Комитета министров назначались опытные чиновники, занимавшие ранее министерские и прочие высокие посты: граф П. Н. Игнатьев (1872—1879), граф П. А. Валуев (1879—1881), С. Ю. Витте (1903—1906) и др.

К началу XX в. Комитет министров сохранял характер высшего административного учреждения, в которое, по выражению С. Ю. Витте, «вносилась масса административного хлама — все, что не было более или менее точно определено законами, а также важные законодательные акты, которые рисковали встретить систематическое и упорное сопротивление со стороны Государственного совета»[1].

Приближение революционной ситуации в России и начало разработки буржуазных реформ в конце 50-х годов потребовало сплочения бюрократических сил страны. Загруженный массой административных дел, Комитет министров не мог осуществлять координацию деятельности отдельных ведомств и министерств. Неофициально с осени 1857 г., а официально с 12 ноября 1861 г. действовал 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 император, ему принадлежало право выносить на рассмотрение Совета все вопросы. В отличие от Комитета министров, в ведении которого остались текущие административные дела, Совет Министров рассматривал и обсуждал мероприятия общегосударственного значения. В него 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 действия. На рассмотрение Совета Министров выносились годовые отчеты министров, а также их «всеподданнейшие» доклады с предложением преобразований и реформ. Некоторые из рассматриваемых в Совете мероприятий сразу утверждались императо-

[1] *Витте С. Ю.* Воспоминания. М., 1960, т. 2, с. 259.

ром и получали силу закона (так называемых «высочайших повелений»), а другие передавались в специальные совещания и комитеты для дальнейшей разработки. Делопроизводство Совета Министров велось управляющим делами Комитета министров. Расцвет деятельности Совета Министров падает на 1857—1862 гг., т. е. на время революционной ситуации, борьбы разночинной интеллигенции, крестьянских волнений, разработки и начала осуществления крестьянской реформы, подготовки буржуазных реформ (из 144 заседаний с 303 докладами — 90 заседаний с 238 докладами).

По мере проведения буржуазных реформ и укрепления самодержавно-бюрократического аппарата России роль Совета Министров начинает падать. В 70-х годах его заседания собирались очень редко, а с 1882 г. прекратились вообще.

Собственная его императорского величества канцелярия продолжала играть в 60—70-х годах значительную роль в государственном аппарате России. Буржуазные реформы почти не коснулись этого учреждения; оно сохранило дореформенную обособленность, функции и устройство (четыре отделения).

Довольно активной была деятельность *Второго отделения* канцелярии. С 1862 г. оно стало важнейшим звеном законодательства: здесь предварительно рассматривался всякий законопроект, подлежащий внесению из министерства в Государственный совет. Второе отделение принимало участие в разработке многих буржуазных реформ: не только редактировало законопроекты и составляло на них отзывы, но иногда составляло проекты предполагаемых реформ (например, устав уголовного судопроизводства).

Второе отделение проводило текущую работу по изданию томов второго «Полного собрания законов» и перезданию отдельных томов «Свода законов». В 1882 г. Второе отделение было упразднено, а его дела были переданы в Государственный совет.

Приспособленное к борьбе с небольшими организациями революционеров и крестьянскими «бунтами» *Третье отделение* в условиях массового революционного движения 60—70-х годов с трудом справлялось со своими обязанностями. В его аппарате прошли реорганизации — распределение дел между его экспедициями изменилось. В первой экспедиции велись дела, связанные с оскорблением царя и членов его семьи, а также следствия по государственным преступлениям; вторая — заведовала штатом Третьего отделения, собирала сведения о религиозных сектах, изобретениях, усовершенствованиях, культурно-просветительных, экономических и страховых обществах, о фальшивомонетчиках, принимала различные прошения о пособиях, т. е. заведовала разнородным кругом дел, не носящих политического характера. Сильно изменились функции третьей экспедиции — из органа наблюдения за проживающими в России иностранцами экспедиция превратилась в важную составную часть Третьего отделения. Она руководила всеми карательными мерами по борьбе с массовым движением крестьян, наблюдением за общественным и революционным движением, за

деятельностью революционных организаций, за общественным мнением, давала распоряжения о высылке под надзор полиции, ссылке на поселения, о заключении в крепость. Здесь составлялись обозрения общественно-политической жизни страны. Существовавшая до 1872 г. четвертая экспедиция сохраняла разнородные дела (сбор сведений о пожарах, грабежах, убийствах и прочих происшествиях в государстве), а также сведения о «видах на продовольствие жителей», о ходе торговли, руководила борьбой с контрабандой, собирала материалы о злоупотреблениях местных властей, о «беспорядках в городах» (рабочее движение). Дела пятой экспедиции (драматическая цензура) в 1865 г. поступили в Главное управление по делам печати Министерства внутренних дел. Несмотря на это, в Третьем отделении была создана Газетная часть, которая не только наблюдала за прессой, но и вела антиреволюционную пропаганду. Увеличение числа политических процессов в судах повысило интерес Третьего отделения к знанию законов: с 1871 г. при его главном начальнике существовала юрисконсультская часть (впоследствии преобразована в Судебный отдел Министерства внутренних дел). Исполнительным органом Третьего отделения оставался аппарат Корпуса жандармов.

В 60—70-х годах на посту начальника Третьего отделения и шефа жандармов находились доверенные царские генералы: В. А. Долгоруков (1856—1866), П. А. Шувалов (1866—1874), А. Л. Потапов (1874—1876), Н. В. Мезенцов (1876—1878), А. Р. Дрентельн (1878—1880), П. А. Черевин (4 марта — 6 августа 1880 г.).

Аппарат Третьего отделения жестоко обрушился на отстаивавших интересы народных масс революционных демократов. 21 мая 1862 г. в Петербурге была учреждена «Следственная комиссия по делам о распространении революционных воззваний» во главе с князем А. Н. Голицыным, председателем многих комиссий по политическим делам. Комиссия явилась вспомогательным органом Третьего отделения. Ее материалы послужили основой для ряда политических процессов в V и VI департаментах Сената в 60-х годах XIX в. В 70-х годах Третье отделение стало центром, руководящим производством дознаний по деятельности народников и подготовке материалов по массовым политическим процессам. Уже с 70-х годов внимание отделения привлекает рабочее движение, а также борьба с проникавшим в Россию марксизмом.

Летом 1878 г. под председательством министра государственных имуществ 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 Н. В. Мезенцов и министры: внутренних дел — Л. С. Маков, юстиции — Д. Н. Набоков и военный — Д. А. Милютин.

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.

После взрыва в Зимнем дворце 5 февраля 1880 г. последовал указ 12 февраля о создании *«Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия»* во главе с генералом М. Т. Лорис-Меликовым. В ведение этой комиссии поступали все политические следствия по столице и Петербургскому военному округу, а также верховный надзор за политическими следствиями по всей стране. Ей также «временно» подчинялись Третье отделение и Отдельный корпус жандармов. Все местные власти были обязаны оказывать комиссии в делах политических следствий «содействие».

Главными задачами Верховной распорядительной комиссии были: объединение всех карательных органов для борьбы с революционным движением, экстренный разбор всех политических дел, разгрузка столичных тюрем, ускорение судебного рассмотрения всех дел и административная расправа с частью арестованных и т. д. Подавляющее большинство этих дел рассматривал Лорис-Меликов. В докладе Александру II 26 июля 1880 г. он отмечал выполнение комиссией своих основных задач и рекомендовал на будущее все дела по «охране государства и общественного спокойствия» сосредоточить в Министерстве внутренних дел. Эта мысль получила законченное завершение в докладной записке Лорис-Меликова о преобразовании полиции, по которой Верховная распорядительная комиссия и Третье отделение были закрыты, а дела последнего были сосредоточены в Департаменте государственной полиции Министерства внутренних дел. На министра внутренних дел возлагалось и заведование Отдельным корпусом жандармов на правах шефа корпуса. Последовавшее вскоре объединение политической и общей полиции было подготовлено связью и параллелизмом их деятельности еще с 60-х годов XIX в. в борьбе с революционным движением. Первым министром, наследовавшим права главного начальника Третьего отделения, был М. Т. Лорис-Меликов.

В 60—70-х годах *Четвертое отделение* сохраняло старые порядки и устройство. 12 августа 1880 г. оно преобразуется в самостоятельное высшее учреждение *Собственную его императорского величества канцелярию по учреждениям императрицы Марии.*

После закрытия Второго и Третьего отделений оставшееся в составе канцелярии царя Первое отделение стало именоваться Собственной его императорского величества канцелярией (с 22 февраля 1882 г.) с сохранением за ней значения канцелярии царя по различным вопросам. Особенно возросло значение этой канцелярии по вопросам заведования личным составом чиновников. Для заведования делами определения на службу, чинопроизводства, наград или увольнения чиновников до V класса при Канцелярии в 1894 г. был учрежден Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах, а также Инспекторский отдел.

Более четкое разделение дел по ведомствам, некоторая децентрализация распорядительной и исполнительной деятельности, усиление системы местных учреждений и как следствие

укрепление всего государственного аппарата в период буржуазных реформ — все это повлекло за собой ослабление бюрократического централизма и сокращение значения Собственной е. и. в. канцелярии как чрезвычайного высшего правительственного учреждения.

В пореформенной России Правительствующий Сенат сохранял свое старое значение высшего органа суда и надзора. Все изменения, которые произошли в его функциях, организационном устройстве и деятельности были тесно связаны с судебной буржуазной реформой 1864 г. Еще 29 сентября 1862 г. Александром II 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 20 ноября 1864 г. Эти уставы вводили в России буржуазные принципы судоустройства 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. К концу века из апелляционных департаментов Сената сохранились только четвертый и пятый, которые 2 июня 1898 г. были объединены вместе с Межевым департаментом в Судебный департамент.

Большое значение в пореформенном Сенате приобрели открытые в 1866 гг. кассационные департаменты (Уголовный и Гражданский), которые рассматривали жалобы и протесты на решения местных судов, отменяли эти решения в том случае, если было замечено нарушение форм судопроизводства, передавали дело на пересмотр в другой судебный орган. На должность сенаторов этих департаментов назначались опытные чиновники из прокуратуры.

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

Первый департамент осуществлял надзор за местным управлением и судом. Буржуазные реформы повысили оперативность руководства местными учреждениями, умерили произвол местной администрации и полиции.

Поэтому в пореформенный период было проведено только 20 сенаторских ревизий, из которых особое значение имели ревизии 1880—1882 гг.; они проводились по новой инструкции, разработанной в 1880 г. под руководством Лорис-Меликова. Эта инструкция предусматривала всестороннее обследование местных учреждений и рекомендовала сенаторам обращать внимание не только на деятельность местного аппарата, но и на «настроение умов», степень распространения революционных учений и «влияния их на общественную и народную жизнь».

С 1863 г. несколько раз в неделю Сенатом издавались «Собрания узаконений и распоряжений» правительства, которые рассылались первым департаментом в виде небольших брошюр по всем высшим центральным и местным учреждениям.

В 1884 г. на месте упраздненного второго апелляционного департамента Сената возник одноименный департамент с совершенно иными функциями. Этот департамент нередко именовали «крестьянским», так как он принимал и рассматривал жалобы на губернские по крестьянским делам присутствия и губернские присутствия по хозяйственному и по земельному устройству крестьян, по личным, имущественным и общинным вопросам крестьян. Департамент являлся плотиной 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.

В 1885 г. для рассмотрения дел «об упущениях» и «противонравственных проступках» судей был учрежден в составе Сената Высший дисциплинарный суд. Созданием этого органа правительство получило возможность в обход принципа «несменяемости судей» устранять неугодных судей.

В 60-х годах царизм приспособил к ведению политических процессов пятый (уголовный) департамент Сената. Именно здесь состоялся ряд политических процессов, в том числе и процесс великого русского революционного демократа Н. Г. Чернышевского (1863—1864).

Старый громоздкий аппарат Сената не был способен к осуществлению быстрой и гибкой судебной расправы с политическими заключенными.

По судебным уставам 20 ноября 1864 г. Сенат в области судебной деятельности превратился в кассационный орган, и все дела о государственных преступлениях должны были рассматриваться в судебных палатах, а также в Верховном уголовном суде.

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. Кроме первоприсутствующих и пятерых сенаторов, в Особое присутствие входили назначаемые царем по списку Министерств внутренних дел и юстиции на один год так называемые сословные представители — по одному губернский и уездный пред-

водители 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 при закрытых дверях или с приглашением вполне благонамеренной публики. Отчеты о некоторых судебных процессах печатались в сокращенном виде. На решения Особого присутствия разрешались кассационные жалобы в общее собрание гражданского и уголовного кассационных департаментов Сената.

В Особом присутствии Сената рассматривались самые крупные народнические процессы 70-х годов: «долгушинцев», о демонстрации на площади Казанского собора 6 декабря 1876 г., «процесс 50-ти», «процесс 193-х», «первомартовцев»; в мае 1877 г. рассматривался процесс первой рабочей организации в России — «Южнороссийского союза рабочих».

Правительство было недовольно тем впечатлением, которое производили массовые процессы на общественное мнение страны. Уже с 1878 г. для ведения политических процессов правительство стало применять военно-окружные суды с закрытым и ускоренным процессом, с более суровыми (нередко смертными) приговорами. В связи с этим роль Особого присутствия Сената резко упала.

Буржуазные преобразования не коснулись Святейшего Синода, сохранившего существовавшие до 1861 г. функции и аппарат. Синод лишь номинально числился высшим учреждением, фактически же по своему значению он приближался к министерству. Изменения в пореформенном Синоде были направлены на усиление идеологического влияния церкви на народные массы. В 1885 г. в составе Синода учреждается 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 80-х — начала 90-х годов.

3. Центральные государственные учреждения

В пореформенной России существовали все прежние министерства. Общие принципы организации, структуры и деятельности пореформенных министерств определялись по-прежнему «Общим учреждением министерств» 25 июня 1811 г. Усиление бюрократизации аппарата привело к тому, что канцелярия каждого министерства превратилась в орган связи министерства с аппаратом министерства. Кроме департаментов во многих министерствах создавались главные управления, управления и отделы, которые подразделялись не на отделения и столы, а более оперативные делопроизводства. Начальники главных управлений и управлений имели больше самостоятельности, чем директора департаментов.

Возросло значение общеминистерских советов (особенно как органов надзора за учреждениями ведомства). Кроме этих советов в министерствах возник ряд других органов (советов и комитетов), на заседаниях которых вместе с чиновниками заседали представители самых различных ведомств. На эти заседания чаще, чем в дореформенное время, приглашались «сведущие» люди — представители промышленной, железнодорожной, банковской и торговой буржуазии, различные буржуазные специалисты (инженеры, ученые и пр.). Это «соучастие» буржуазии в работе центральных правительственных учреждений накладывало отпечаток на характер их деятельности, создавало известное «сближение» между господствующими классами пореформенной России.

Для деятельности пореформенных ведомств после буржуазных реформ 60—70-х годов характерно некоторое ослабление бюрократического централизма с передачей местным учреждениям исполнительных и части распорядительных дел с сохранением за центральным аппаратом общего руководства и надзора. Такая децентрализация делала аппарат министерства более гибким и работоспособным в выполнении основных его задач.

После 1861 г. возросло значение Министерства внутренних дел. Административно-хозяйственные функции министерства оттесняются административно-полицейскими задачами. 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 проводил сбор сведений, необходимых для реформы. С 1861 г. Земский отдел стал самостоятельной и одной из главных структурных частей министерства. Он осуществлял наблюдение за введением в действие положения 1861 г. и связанного с ним законодательства, ведал многими земскими хозяйственными делами, следил за управлением всеми крестьянами и органами правительственно-дворянского надзора за ними на местах и некоторыми другими делами (переселенческое дело, комплектование армии).

На Министерство внутренних дел были возложены важнейшие задачи претворения крестьянской реформы в жизнь и управление многомиллионной массой крестьян. Возглавлявший министерство в период разработки крестьянской реформы представитель либеральной бюрократии С. С. Ланской (1855—1861) был заменен более умеренным П. А. Валуевым (1861—1868).

В апреле 1865 г. была проведена буржуазная цензурная реформа. Изданием «Временных правил о печати» цензуре придавалась большая гибкость. Цензурным комитетам предоставлялись более широкие права расправы путем предостережений, приостановки (после двух предостережений), конфискации номеров, штрафов, судебного преследования издателей и редакторов.

Для общего руководства 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 делались доклады о нарушениях цензурных правил, о законопроектах и пр. Первые шаги деятельности Главного управления по делам печати ознаменовались запрещением органов революционной демократии 60-х годов — журналов «Современник» и «Русское слово» (1866).

В последующие годы деятельность министерства в области руководства цензурой расширилась. Дополнивший «Временные правила» закон 1873 г. давал право министру 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 562 циркуляров, запрещавших освещать в печати те или иные вопросы внутренней и внешней политики [1].

В 1879 г. заведование местами заключения и пересылкой было выделено из департамента полиции исполнительной и передано в Главное тюремное управление.

6 августа 1880 г. в составе министерства был создан Департамент государственной полиции, а 15 ноября того же года к нему был присоединен Департамент полиции исполнительный Министерства внутренних дел. Только после присоединения к Департаменту государственной полиции Судебного отдела министерства (надзор за политическими дознаниями) он стал именоваться Департаментом полиции (1883). После упразднения Верховной распорядительной комиссии Министерство внутренних дел в 1880—1881 гг. возглавлял М. Т. Лорис-Меликов. После его ухода пост министра внутренних дел занимал граф П. Н. Игнатьев (май 1881 — май 1882 г.), деятельность которого была направлена на то, чтобы «прикрыть отступление правительства к прямой реакции...»[2]. Со времени политической реакции 80-х годов за Министерством внутренних дел прочно закрепилась репутация важнейшего ведомства России. Министры внутренних дел граф Д. А. Толстой (1882—1889), И. Н. Дурново (1889—1895), И. Л. Горемыкин (1895—1899) и другие играли роль своеобразных «первых министров» самодержавной монархии. В известной мере это объясняется тем, что в ведении этого министерства находился Департамент полиции. Основной функцией Департамента полиции было предупреждение и пресечение преступлений и охрана общественной безопасности и порядка. В его ведении находились охранные отделения, полицейские учреждения, как городские, так и уездные, градоначальники, речная и фабричная полиция, сыскные части отделения, адресные столы, пожарные команды. Тесно были связаны с департаментом и органы штаба корпуса жандармов на местах — губернские жандармские управления

---

[1] См.: *Лемке М.* В мире усмотрения. — Вестник права, 1905, сентябрь, с. 100.

[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 5, с. 46.

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 (революционерами) осуществляла заграничная агентура департамента.

Департамент полиции и аппарат Отдельного корпуса жандармов, также вошедшего в состав министерства, сделались основными органами этого ведомства. Роль Департамента полиции подчеркивалась тем, что руководство им с 1882 г. 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 занималось общеполицейскими делами и личным составом полиции. Второе (законодательное) — заведовало разработкой различных полицейских законопроектов, инструкций и циркуляров. Третье — называлось секретным и ведало вопросами политического розыска; в его ведении находилась внутренняя и заграничная агентура Департамента полиции, охрана царя, наблюдение за революционной деятельностью в стране, предупреждение и пресечение ее. К концу XIX в. в ведении этого делопроизводства остались лишь второстепенные (финансово-счетные) дела, так как все дела, касавшиеся политического розыска, были переданы в учрежденный в 1898 г. Особый отдел департамента.

В 1883 г. были созданы четвертое и пятое делопроизводства. Четвертое делопроизводство наблюдало за ходом политических дознаний, а пятое ведало вначале гласным, а впоследствии негласным надзором. Оба эти делопроизводства в своей деятельности были тесно связаны с Особым совещанием — постоянным учреждением под председательством товарища министра внутренних дел, утверждавшее представления губернаторской административной ссылке частных лиц. Возникшее в 1894 г. шестое делопроизводство заведовало различными вопросами, находящимися в сфере деятельности Департамента полиции: об изготовлении, хранении и перевозке взрывчатых веществ (ранее эти дела находились во втором делопроизводстве), о фабрично-заводском законодательстве и т. п. На созданное в 1902 г. седьмое (наблюдательное) делопроизводство возлагались дела упраздненного четвертого делопроизводства, т. е. наблюдение за производством жандармскими управлениями дознаний по государственным преступлениям.

Первые директора Департамента полиции В. К. Плеве (1881—1884) и П. Н. Дурново (1884—1893) значительно обновили состав департамента за счет привлечения сотрудников суда и прокуратуры. Это позволило поставить дело политического сыска на более широкую ногу.

Возросло число источников информации: сведения в департамент поступали не только из жандармских управлений и немногочисленных еще тогда секретно-розыскных отделений, но и от заграничной агентуры, находящейся в ряде стран Европы и Азии. До 1902 г. она возглавлялась П. И. Рачковским, сумевшим установить в деле борьбы с русской революционной эмиграцией контакт с французской политической полицией.

Одной из первоочередных задач Департамента полиции в 80-х годах была борьба с народовольцами. К 90-м годам объекты деятельности Департамента полиции изменились. Внимание департамента стало привлекать более сознательное и организованное рабочее движение. Кроме остатков народнических организаций появились кружки и организации, которые соединили свою деятельность с рабочим движением («Петербургский союз борьбы за освобождение рабочего класса» и другие «Союзы»), а в 1903 г. оформились в РСДРП. В числе персональных дел, заведенных в Департаменте полиции на виднейших деятелей российской социал-демократии, было дело В. И. Ульянова (Ленина).

В ведении Министерства внутренних дел находились и другие отрасли управления. В начале 80-х годов в министерстве окончательно закрепилось заведование почтовыми и телеграфными учреждениями (Главное управление почт и телеграфов — 1884 г.[1], в 1896 г. создано Переселенческое управление, а в 1900 г.— Управление по делам воинской повинности).

С ростом аграрного движения в начале XX в. министерство взяло инициативу по сплочению и активизации дворян-помещиков. 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), объединившее дела хозяйственного и частично медицинского департаментов, отстраняло земские и частично городские органы «самоуправления» от некоторых отраслей хозяйственного управления (например, продовольственного дела) и усиливало надзор за ними.

Накануне первой революции министры внутренних дел Д. С. Сипягин (1900—1902) и В. К. Плеве (1903—1904) направляли деятельность всего огромного аппарата министерства на репрессии против революционного движения. Эта политика предотвращения революции с помощью карательных мер потерпела полный крах.

Суд, формально отделенный от администрации судебными уставами 20 ноября 1864 г., фактически через Министерство юстиции (заведование личным составом суда и прокуратуры, надзор) подчинялся администрации. Это подчеркивалось и сохранением совмещения одним лицом должностей министра юстиции и генерал-прокурора.

---

[1] В 1865—1868, 1880—1881 гг. — почтово-телеграфное ведомство действовало как самостоятельное Министерство почт и телеграфов.

После 1861 г. Министерство юстиции сохранило весь дореформенный аппарат, претерпев лишь частичные изменения. Оно принимало очень слабое участие в разработке судебной реформы, а возглавлявший его граф В. Н. Панин (1839—1862) был решительным противником всех буржуазных реформ. Завершение разработки и введение судебной реформы произошли при преемнике Панина на посту министра Д. Н. Замятнине (1862—1867). К концу века единственный департамент Министерства не мог справляться с массой поступавших в него административных, судебных дел и дел по надзору за судом, поэтому его аппарат был разделен в 1892 г. на два департамента. В декабре 1895 г. Главное тюремное управление вместе с многочисленной и сложной системой тюрем России было передано из Министерства внутренних дел в Министерство юстиции, что объясняется возросшим значением прокуратуры в уголовном судопроизводстве.

Министерство в пореформенный период проводит реакционный курс, направленный на стеснение некоторых умеренно буржуазных начал судебных уставов, на особенно тщательную организацию и проведение судебной расправы над политическими преступниками.

С 1881 г. специальная комиссия, в состав которой входили крупнейшие русские криминалисты, разрабатывала проект нового «Уголовного уложения», устанавливающего более гибкую систему наказаний. Текст «Уложения» был утвержден царем 22 марта 1903 г., но реакционные дворянские чиновники в Государственном совете настояли на сохранении основных норм старого «Уложения» 1845 г. Из «Уложения» 1903 г. были признаны действующими лишь главы, касавшиеся политических преступлений,— «О бунте против верховной власти», об усилении репрессии, за массовое выступление рабочих (стачки, демонстрации), за хранение нелегальной литературы.

Крестьянская реформа 1861 г. и связанная с ней выкупная операция, рост государственного аппарата, промышленности и торговли увеличили значение Министерства финансов. При министрах финансов А. М. Княжевиче (1858—1862) и особенно графе М. Х. Рейтерне (1862—1878) проводится ряд буржуазных финансовых реформ по упорядочению кредита, бюджетной, налоговой систем и государственного контроля.

23 мая 1862 г. были утверждены новые правила составления, утверждения и исполнения государственной росписи, предусматривавшие осуществление бюджетного единства. 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 же производились расходы.

По «Положению о выкупе» 19 февраля 1861 г. общее руководство и заведование выкупной операцией возлагалось на Петербургскую сохранную казну, деятельность которой находилась в ведении министра финансов и под надзором Совета государст-

венных кредитных установлений. С возрастанием числа выкупных дел в августе 1862 г. в составе министерства было создано Главное выкупное учреждение.

За время буржуазных реформ 60—70-х годов значительным изменениям подверглась основная группа учреждений министерства по заведованию отдельными статьями денежных поступлений и распределению их по ведомствам.

В начале 60-х годов были упразднены обременительные для народных масс и недостаточно прибыльные для государства винные откупа. Торговлю спиртными напитками сделали свободной. С 1 января 1863 г. производство спиртных напитков было обложено акцизным сбором. Являясь значительным источником дохода для государства, акциз на водку как косвенный налог ложился тяжелым бременем на народные массы. Введение этого акциза вызвало разделение департамента разных податей и сборов на два департамента — неокладных и окладных сборов.

Департамент неокладных сборов заведовал питейным, табачным, свеклосахарным, спичечным и керосиновым акцизами, а также различными пошлинами: гербовыми, судебными, канцелярскими, паспортными, страховыми и др. Все акцизы, особенно питейный, являлись одним из основных источников доходов царской России в пореформенное время (в 70—80-е годы составляли более 35—40% всех доходов).

Департамент окладных сборов заведовал системой прямого обложения, руководил осуществлением натуральных повинностей, сохранившихся в пореформенное время (постойной, дорожной и пр.).

Вступление России на путь капиталистического развития потребовало усиления органов правительственного «попечительства» над промышленностью и торговлей. Распространение Положения 19 февраля на горнозаводских рабочих и переход казенной горной промышленности на вольнонаемный труд заставили правительство провести демилитаризацию горного ведомства. 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.

В 1864 г. в аппарате Министерства финансов создается Департамент торговли и мануфактур — учреждение по управлению казенной промышленностью и «попечительству» над частной промышленностью и торговлей. В 1872 г. Мануфактурный и Коммерческий советы объединились в Совет торговли и мануфактур.

При министрах Н. Х. Бунге (1881—1887), И. А. Вышнеградском (1887—1892) и С. Ю. Витте (1892—1903) в аппарате министерства происходят значительные изменения, связанные с возрастанием косвенных налогов. Департамент неокладных сборов в связи с введением в стране винной монополии (1894) был преобразован в *Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей* (1896), которое заведовало не только всеми акцизными сборами, но и казенной продажей спиртных напитков. В со-

зданом одновременно Совете по делам казенной продажи питей обсуждались законопроекты по казенной продаже спиртных напитков, устанавливались размеры цен на поставку в казну спирта, продажные цены на спиртные напитки, рассматривались ходатайства о построении винокуренных заводов.

Во второй половине XIX в. произошли изменения и в кредитной системе. В 1860 г. был создан *Государственный банк* для «оживления торговых оборотов и упрочения денежной кредитной системы». Он наследовал денежные остатки вкладов дореформенных банков: Коммерческого, Заемного и приказов общественного призрения. 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, серебра и кредитных билетов, а также разменивал кредитные билеты. После финансовой реформы (1898) Государственный банк стал и эмиссионным учреждением.

В ведомстве Министерства финансов были созданы также *Крестьянский поземельный* и *Дворянский земельный банки*. В деятельности Крестьянского и Дворянского банков устанавливалось известное единство действий, выраженное в объединении управления: во главе обоих банков стоял общий управляющий.

Созданием Крестьянского поземельного банка (1882) правительство стремилось открыть кулачеству возможность «законного» приобретения земель путем покупки. Посредническая деятельность банка по продаже дворянских земель по выданной ссуде после издания устава 1895 г. значительно возросла. Вся деятельность Крестьянского банка была направлена на удовлетворение земельных интересов кулачества. В. И. Ленин писал, что «всякие банки вообще и крестьянский банк в особенности помогает добывать землю вовсе не всем крестьянам (как уверяют иногда люди, обманывающие мужика или очень уже большие простячки), а только ничтожному числу крестьян, только богатеям»[1].

Экономический кризис части помещичьих хозяйств после крестьянской реформы 1861 г. сильно обеспокоил самодержавие, социальной базой которого являлось дворянство и поместное землевладение. В 1885 г. был создан Дворянский земельный банк, который выдавал долгосрочные ссуды дворянам под залог их земельной собственности. В. И. Ленин расценивал создание этого банка как одну из подачек «благородным дворянам-помещикам...»[2]. Условия залога в банк дворянского имущества были исключительно выгодны для дворян.

Возросло значение в Министерстве Особенной канцелярии по кредитной части. Кроме управления казенными банками и контроля за частными банками она проводила все операции по заклю-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 7, с. 152.
[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 5, с. 87.

чению займов, платежам по ним процентов. С конца 50-х годов здесь велась государственная долговая книга.

Рост классовой борьбы пролетариата пореформенной России заставил правительство издать первые фабричные законы. С изданием фабричных законов тесно связано создание фабричной инспекции. Официально фабричная инспекция создавалась для беспристрастного наблюдения за исполнением фабрикантами фабричных законов, а фактически — для «успокоения» рабочих, насаждения среди наименее сознательной части рабочих иллюзий о правительственной заботе о нуждах рабочих, для защиты интересов предпринимателей, а впоследствии и для информации охранки о настроении рабочих, об их организациях.

С момента основания фабричная инспекция попадает в ведение Департамента торговли и мануфактур, при котором создается должность главного фабричного инспектора, существовавшая до 1899 г. и замененная коллегиальным учреждением — *Главным по фабричным и горнозаводским делам присутствием.*

При Департаменте торговли и мануфактур находился и созданный в 1896 г. *Комитет по техническим делам* — орган выдачи привилегий на изобретения и усовершенствования.

Наличие в аппарате Министерства финансов большой группы учреждений, тесно связанных с деятельностью буржуазии, создавало известную окраску деятельности этого министерства, которое В. И. Ленин называл «фабрикантским ведомством»[1].

Особенно возрастает значение этих учреждений в эпоху империализма. В 1900 г. вместо Департамента торговли и мануфактур в министерстве создаются следующие отделы: торговли, промышленности, торгового мореплавания, учебный. Эта группа отделов возглавлялась третьим товарищем министра, ставшим председателем Совета торговли и мануфактур; его делопроизводство велось в отделах торговли и промышленности. Фабричная инспекция остается в ведении отдела промышленности. Опасаясь усиления значения буржуазии в одном из важнейших министерств, правительство пошло на раздробление этой группы. В 1903 г. из Министерства финансов искусственно выделяется самостоятельное ведомство — *Главное управление торгового мореплавания и торговых портов* во главе с великим князем Александром Михайловичем.

Вся организация и деятельность Министерства финансов была направлена на возрастание налогового гнета, особенно косвенных налогов, ложившихся тяжким бременем на широкие народные массы; на дальнейшее усиление правительственного попечительства о нуждах буржуазии и помещиков; на укрепление финансовой и кредитной системы самодержавной России.

Буржуазные реформы Государственного контроля (1862—1868), проведенные под руководством государственного контролера В. А. Татаринова (1863—1871), установили новые бюджетные пра-

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 6, с. 406.

вила и публикацию бюджета, создали единство касс, учредили местные органы финансового контроля (контрольные палаты), проверяющие финансовую отчетность не по сводным отчетам, а по первичным документам. Возросло значение 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 и Министерство иностранных дел, Синод, банки, Кредитная канцелярия, армия и т. д.) сохранили внутриведомственный контроль. Заинтересованная в бесконтрольных расходах государственных средств дворянско-чиновничья верхушка отвергла идею предварительного контроля под предлогом, что он породит лишнюю переписку и «замедлит» дело.

Новые порядки в финансовом контроле разрешали контролерам за незаконные расходы устанавливать на чиновников «начеты», но взыскание их было связано с согласием вышестоящего начальства, что делало идею «начетов» мало реальной. Да и сам Государственный контроль находился под надзором первого департамента Сената, куда могли подавать протесты обиженные Государственным контролем чиновники.

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

Изменения аппарата Государственного контроля были связаны с расширением сферы его деятельности. Правительственные кредиты железнодорожных компаний в 60—70-х годах вызывали 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 правительственных ссуд. В 1884 г. был учрежден в составе Государственного контроля *Железнодорожный отдел,* преобразованный в 1891 г. в *Департамент железнодорожной отчетности.* С упразднением в 1895 г. Совета государственных кредитных установлений в ведомство Государственного контроля попал и надзор за казенными банками. В 1901 г. был организован *Департамент кредитной отчетности.*

В аппарате самодержавной России XX в. Государственный контроль был ведомством, прикрывавшим «государственное фокусничество» царизма с бюджетом, скрывавшим от народных масс

подлинное происхождение «свободной наличности»[1]. Господствующие классы не были заинтересованы в реальном контроле за расходованием средств, а народные массы оставались безгласными.

Весь ход экономического развития страны привел к необходимости строительства железных дорог. Железные дороги были необходимы и для расширения военно-стратегических задач. Бездорожье явилось существенным фактором поражения царской России в Крымской войне. Финансовый кризис конца 50-х годов, а затем буржуазные реформы в 60—70-х годах, требовавшие огромных средств, исключали возможность железнодорожного строительства за счет государства. Поэтому правительство поощряло капиталистическую инициативу железнодорожного строительства, выдавая железнодорожным обществам и компаниям большие ссуды, гарантируя им выручку процентов.

Высшее руководство всей железнодорожной политики в стране было возложено на специальный межведомственный Главный комитет железных дорог, созданный в 1856 г. во главе с графом А. Ф. Орловым.

Новый курс правительства в железнодорожной политике вызвал некоторые изменения в Главном управлении путей сообщения и публичных зданий. В 1858 г. в его аппарате создается *Управление главного инспектора* частных железных дорог, на которое возлагалось наблюдение за постройкой и эксплуатацией частных железных дорог. Аппарат Главного управления был несколько разгружен. Уже в 1864 г. из ведомства Главного управления выделились строительство публичных зданий, 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 института путей сообщения П. П. Мельников. При нем Главное управление подвергается реорганизации и в июне 1865 г. преобразуется в Министерство путей сообщения. С созданием министерства появилась должность инспектора эксплуатации правительственных железных дорог.

С 80-х годов правительство отказывается от ориентации на частное предпринимательство в строительстве железных дорог. В 1882 г. в составе министерства было создано Временное управление казенных железных дорог. Устав 1885 г. вводил на железных дорогах России единые порядки.

В 1885 г. в составе министерства учреждается *Совет по железнодорожным делам,* который обсуждал 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 министерстве был создан *Инженерный совет.* Начало постройки Ве-

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 23, с. 26, 25.

ликого Сибирского пути вызывает создание в министерстве Управления по сооружению этой железной дороги. Общий надзор за строительством осуществлял высший орган — *Комитет Сибирской железной дороги* (1892—1905), фактическим руководителем которого был министр финансов С. Ю. Витте.

В 1899 г. разросшийся аппарат министерства был перестроен, сохранившиеся до этого времени департаменты преобразованы в управления. Созданный в составе министерства в 1802 г. *Комитет по распределению заказов на рельсы, скрепления и подвижной состав* выполнял роль государственно-монополистического регулирующего органа, связанного с монополиями.

После распространения на государственных крестьян основных начал крестьянской реформы 1861 г. главной задачей Министерства государственных имуществ стала эксплуатация сохранившихся за ним государственных имуществ (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 при министре П. А. Валуеве (1872—1879) государственных имуществ. В некоторых местностях (Приуралье, Башкирия и т. д.) эта распродажа носила характер чиновничьего разграбления государственных богатств.

В 1866 г. аппарат министерства был несколько сокращен, а департамент земледелия преобразован в Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности, который разрабатывал мероприятия по развитию различных отраслей сельского хозяйства, кустарных промыслов («сельскохозяйственной промышленности»). В ведении этого департамента находилась Петровская земледельческая и лесная академия, созданная в октябре 1865 г. Деятельность Департамента земледелия и сельскохозяйственной промышленности была направлена на повышение интенсивности помещичьего, а впоследствии и кулацкого хозяйства.

С 70-х годов аппарат министерства стал расти за счет присоединения к нему ряда других ведомств. В 1873 г. с целью ослабления влияния буржуазии из Министерства финансов в Министерство государственных имуществ было передано горное ведомство.

Кризис земледелия в России, вызванный наличием остатков крепостничества в экономике, нашел выражение в голоде 1891 г. и подтолкнул правительство на различные второстепенные мероприятия, не затрагивавшие ни помещичьего земледелия, ни других остатков крепостничества в деревне. В 1894 г. Министерство государственных имуществ было преобразовано в Министерство земледелия и государственных имуществ с сосредоточением основных задач на улучшении состояния сельского хозяйства путем казенного «попечительства» о расширении полезной для земледелия территории, распространения агрономических знаний с целью повышения продуктивности сельского хозяйства, разви-

тия кустарных промыслов и т. д. Все эти меры были направлены исключительно на подъем помещичьего и кулацкого хозяйства и не затрагивали малоземельных и задавленных налогами и выкупными платежами рядовых крестьянских хозяйств.

В новом министерстве большую роль играли 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 министерства и других ведомств. На год, с утверждения царя, приглашались в совет и «сельские хозяева» из помещиков и кулаков. Совет обсуждал законопроекты, ходатайства, связанные с вопросами улучшения и усовершенствования сельского хозяйства, способствовал выяснению «нужд» сельского хозяйства России. Практическими вопросами исполнения распоряжений этого совета ведал Департамент земледелия (так назывался бывший Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности), который заведовал сельскохозяйственными учебными заведениями, организовывал выставки, съезды по вопросам сельского хозяйства. Отдел сельской экономики и сельскохозяйственной статистики изучал условия и явления экономики, тесно связанные с сельским хозяйством. В состав этого отдела входил Кустарный комитет. Отдел земельных улучшений разрабатывал и пытался осуществить робкие меры по орошению земель, осушению болот и т. д.

В ведении министерства оставались и учреждения, связанные с управлением и развитием горнозаводской промышленности. Сравнительно второстепенную роль играли теперь учреждения, заведовавшие государственными имуществами,— Департамент государственных земельных имуществ и Лесной департамент.

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.

Аграрное движение в России в начале XX в. вынудило правительство пойти на созыв в январе 1902 г. под председательством министра финансов С. Ю. Витте межведомственного «Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности». Его местные органы — комитеты включали до 13 тыс. членов — чиновников, дворянских и земских деятелей и небольшой кучки кулаков. Практическое значение этого совещания, призванного «выяснить нужды сельскохозяйственной промышленности и связанных с нею отраслей народного труда», была ничтожной[1]. Материалы Особого совещания были использованы впоследствии при разра-

[1] По рекомендации Особого совещания правительство приняло два второстепенных закона в 1904 г. (14 мая и 7 июня) — о праве крестьян работать в праздники и о «насаждении мелкого народного кредита».

ботке новой аграрной политики, получившей наименование столыпинской.

Министерство императорского двора и уделов в пореформенный период сохранило свое особое место ведомства, подчиненного только императору и обслуживавшего его семью и всю «императорскую фамилию». В конце 50-х годов из Министерства иностранных дел в Министерство двора было передано заведование придворными церемониями — Экспедиция церемониальных дел (с 1892 г.— Церемониальная часть).

С освобождением удельных и кабинетных крестьян Департамент уделов и Кабинет е. и. в. сосредоточили внимание на эксплуатации удельных и кабинетских имуществ (8 млн. дес. удельных земель, 713,5 тыс. кв. км земель «кабинетских» округов — Забайкальского и Нерчинского, заводы и рудники), на развитии высокопродуктивного хозяйства в удельных имениях, производительности кабинетских предприятий. В 1892 г. Департамент уделов был преобразован в *Главное управление уделов.* Ведавшая еще в XVIII в. всем дворцовым хозяйством Придворная контора стала именоваться *Главным дворцовым правлением,* а с 1891 г.— *Гофмейстерской частью.*

Новое «Учреждение императорской фамилии» 1886 г. упорядочило распределение удельных доходов между членами разросшейся императорской фамилии.

Находившиеся в составе министерства такие придворные учреждения, как Дирекция императорских театров и Академия художеств тормозили развитие передового реалистического искусства.

Несмотря на ряд буржуазных реформ 60-х годов, 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.

В начале 60-х годов были проведены буржуазные реформы в области просвещения, но период реформ в деятельности министерства был коротким. После покушения на царя в апреле 1866 г. А. В. Головнин был смещен, пост министра передан одному из самых реакционных представителей высшей бюрократии графу Д. А. Толстому, назначенному еще в 1865 г. обер-прокурором Синода; оба эти поста Д. А. Толстой занимал до апреля 1880 г.

Специальным рескриптом царя 13 мая 1866 г. на имя председателя Комитета министров князя П. П. Гагарина министру народного просвещения предписывалось руководствоваться охранительными началами, быть охранителем религии и существующего строя. Эти указания послужили основой деятельности министерства на долгие годы. В 1882—1897 гг. министерство возглавлял граф И. Д. Делянов, подчинивший свое ведомство указаниям Синода и Департамента полиции. В годы политической реакции были изданы новые правила о печати 1883 г., университетский устав 1884 г., циркуляр о «кухаркиных детях» 1887 г., усиливается над-

зор за учебными заведениями со стороны центрального аппарата министерства и его местных органов.

В последние десятилетия XIX в. в аппарате Министерства народного просвещения происходят некоторые изменения. В 1884 г. при ученом совете министерства было создано отделение по техническому и профессиональному образованию, а в 1893 г.— особое отделение департамента по заведованию промышленными училищами. В 1900 г. был создан отдел департамента по женскому профессиональному образованию. Этими мероприятиями министерство шло навстречу русской буржуазии в подготовке квалифицированного технического персонала для фабрично-заводской промышленности. Одновременно с этой ранней специализацией министерство ограждало высшие учебные заведения, и особенно гуманитарные факультеты, от молодежи из «низов». Министр Н. П. Боголепов (1897—1901) прославился как гонитель просвещения, инициатор жестоких мер в отношении студенчества.

Накануне первой буржуазно-демократической революции министерство сохраняло облик министерства «народного затемнения». На дело «просвещения» правительство тратило ничтожные суммы годичного бюджета (от 1 до 2% общего бюджета страны).

После отмены крепостного права в стране назрела острая необходимость проведения ряда военных реформ. Военные преобразования возглавил назначенный в 1861 г. военным министром генерал Д. А. Милютин.

Значительные изменения произошли и в центральном аппарате Военного министерства. Эти изменения были тесно связаны с реформой местного управления (1862—1864) и децентрализацией распорядительной и исполнительной деятельности. Уже с 1862 г. отдельные департаменты Военного министерства стали преобразовываться в главные управления, начальники которых имели больше прав, чем бывшие директора департаментов. Для ликвидации разобщенности службы генерального штаба и личного состава армии Главное управление Генерального штаба и инспекторский департамент в декабре 1865 г. были объединены в *Главный штаб,* который сделался основной структурной частью министерства. Он сосредоточил в себе все вопросы управления войсками: заведовал личным составом армии, ее комплектованием, дислокацией, устройством, службой, образованием и хозяйством. Здесь же собирались сведения разведывательного характера об армиях иностранных государств. При Главном штабе находились Военно-ученый комитет, Николаевская академия генерального штаба, а также редакции печатных органов министерства (кроме газеты «Русский инвалид» с 1858 г. издавался журнал «Военный сборник»). Военно-судебная реформа 1867 г. распространяла на военный суд России некоторые принципы буржуазного судоустройства и судопроизводства (отделение военной администрации от суда, состязательный процесс и др.). Военно-судебный устав 1867 г. и военный устав о наказаниях 1868 г. приспосабливали военную юстицию к борьбе с революционным движением в армии.

С утверждением военно-судебного устава была изменена система центрального и местных судов; Генерал-аудиториат был заменен Главным военным судом — высшим военным кассационным судом. При Главном военном суде находился главный военный прокурор — глава всей военной прокуратуры России. Аудиториатский департамент был заменен Главным военно-судным управлением.

Изменения в Военном министерстве были закреплены «Положением» 1869 г., которое расширяло права военного министерства как главного начальника всех отраслей военного управления. Значение Военного совета возросло; кроме законосовещательной и хозяйственной функции он осуществлял кодификацию военных законов (издание «Свода военных постановлений» и продолжений к нему), его члены занимались инспектированием войск.

Кроме семи главных управлений (интендантского, артиллерийского, инженерного, военно-медицинского, военно-учебных заведений, военно-судного и иррегулярных войск) в составе министерства было создано несколько управлений (генерал-инспектора кавалерии, инспектора стрелковых батальонов, главного священника армии и флота) и ряд второстепенных учреждений.

Итогом военных преобразований была реформа комплектования армии. Ее разработка началась еще в ноябре 1870 г. 1 января 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. Однако в условиях пореформенной России воинская повинность не стала всеобщей. «В сущности, у нас не было и нет всеобщей воинской повинности,— писал В. И. Ленин,— потому что привилегии знатного происхождения и богатства создают массу исключений. В сущности, у нас не было и нет ничего похожего на равноправность граждан в военной службе»[1].

В мае 1881 г. в связи со сменой курса внутренней политики ушел в отставку Д. А. Милютин. Пост военного министра занял посредственный, но близкий ко двору генерал П. С. Ванновский.

Проведение в случае войны быстрой мобилизации к сосредоточению войск, снабжение армии в ходе войны всем необходимым заставили Военное министерство обратить особое внимание на состояние стратегических железных дорог. В 1900 г. в его составе было создано Управление военных сообщений.

При военных министрах генералах П. С. Ванновском (1881—1898) и А. Н. Куропаткине (1898—1904) возросло значение армии и военного аппарата в борьбе с революционным движением. Военное ведомство равнодушно проходило мимо новейших изобретений, которые могли бы способствовать улучшению боевой подготовки армии.

В русско-японской войне (1904—1905) царская Россия потерпела поражение. Бюрократия гражданская и военная оказалась

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 4, с. 393.

такой же тунеядствующей и продажной, как и во времена крепостного права. «Царизм,— писал В. И. Ленин, анализируя причины военных поражений,— оказался помехой современной, на высоте новейших требований стоящей, организации военного дела...»[1]

Изменения в Морском министерстве были вызваны попытками преодолеть военную отсталость России в военно-морском деле. После смерти Николая I во главе морского флота был поставлен брат царя Александра II — великий князь Константин (1855—1881), который получил звание генерал-адмирала и такие широкие права, что фактически управляющий Морским министерством являлся исполнителем его воли.

С 60-х годов морское ведомство России приступило к постройке паровых и броненосных судов. Одновременно обращалось внимание на боевую подготовку флота и его комсостава. В 1877 г. из офицерского класса Морского кадетского корпуса была создана Николаевская морская академия.

В апреле 1881 г. несогласный с изменением курса внутренней политики великий князь Константин подал в отставку. Пост главного начальника флота и морского ведомства занял брат Александра III — великий князь Алексей (1881—1905).

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.

Хуже обстояло дело в отношении военно-оперативного руководства, стратегической подготовки флота. Учреждения, ведавшего этими вопросами, в аппарате министерства не было. Этими вопросами занимался лично генерал-адмирал.

За годы правления великого князя Алексея флотом бюджет морского ведомства возрос почти в пять раз, но морской флот по-прежнему имел много старых тихоходных судов. Предложения передовых деятелей флота о технических новшествах в судостроении и вооружении, изменении стратегии и тактики встречали полное равнодушие руководства.

Все эти недостатки в организации морского ведомства России тяжело отразились на состоянии морского флота к началу русско-японской войны и в ходе ее.

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). Уже в конце 50-х — начале 60-х годов министерство окончательно освободилось от некоторых административных дел по управлению

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 9, с. 156.

отдельными национальными окраинами. С 1897 г. Азиатский департамент стал именоваться первым, а департамент внутренних сношений — вторым.

Более четверти века (1855—1882) Министерство иностранных дел возглавлял талантливый деятель русской дипломатии князь А. М. Горчаков (с 1867 г.— канцлер), провозгласивший уже в начале своей деятельности новый курс внешней политики, соответствующий национальным интересам России. Ему удалось добиться ряда дипломатических успехов.

В конце XIX в. в правящих кругах России сложилась возглавляемая статс-секретарем А. М. Безобразовым влиятельная при дворе группировка, к которой примыкали наместник Дальнего Востока Н. И. Алексеев и министр внутренних дел В. К. Плеве. Эта группировка толкала Николая II на путь военных авантюр на Дальнем Востоке. Министры: финансов — С. Ю. Витте, военный — А. Н. Куропаткин и иностранных дел — В. Н. Ламсдорф (1900—1905) — считались сторонниками более осторожной и последовательной политики на Дальнем Востоке.

Русско-японская война вскрыла не только военную слабость царизма, но и авантюризм его внешней политики, который привел к дипломатической изоляции России.

4. Местные государственные учреждения

В пореформенной России продолжало существовать в основном старое административно-территориальное деление. К началу XX в. в России было 78 губерний, 18 областей, 4 градоначальства (в том числе Петербургское), 10 генерал-губернаторств (Московское и 9 — на окраинах).

Отмена крепостного права, создание новых финансовых и судебных учреждений, органов земского и городского «самоуправления» — все это лишь частично изменило правительственный аппарат.

Местные учреждения Министерства внутренних дел. Главой местной администрации оставался *губернатор,* официально признаваемый законами «хозяином губернии». В период буржуазных реформ компетенция губернаторов несколько сузилась: они потеряли право «ревизии» судебных дел, в их ведение не попал ряд учреждений, созданных в 60-х годах (контрольные палаты, губернские акцизные управления и т. д.). Однако за губернатором сохранялась основная власть в губернии. Он возглавлял губернское правление, которое в 1865 г. было освобождено во многих губерниях от сравнительно второстепенных административно-хозяйственных дел (с передачей их создаваемым вновь земствам). Структура губернского правления подверглась изменениям. Особое внимание местная администрация стала обращать на рабочее движение — в структуре отдельных губернских правлений появляются «фабричные столы». Губернское правление окончательно превращается в исполнительный орган губернатора. Гораздо большее значение приобретает канцелярия губернатора.

Губернатор являлся председателем до полутора десятков различных совещательных учреждений губерний: присутствий, комитетов, комиссий, составленных из чиновников губернии, иногда с привлечением представителей земского и городского «самоуправления». В ряде присутствий соответствующими министерствами назначались непременные члены. Эти присутствия, комитеты и прочие учреждения при губернаторе дополняли деятельность губернского правления. С их помощью губернатор осуществлял надзор за новыми пореформенными учреждениями; с помощью губернского по крестьянским делам присутствия (1861—1889) и губернского присутствия (1889—1917) — надзор за крестьянскими сословными органами; губернского по городским делам присутствия (1870—1892) и губернского по земским и городским делам присутствия (1892—1917) — за городскими и земскими органами «самоуправления»; губернского по фабричным делам присутствия (1886—1917) — за фабрично-заводской промышленностью и рабочим движением; губернского по воинской повинности присутствия (1874—1917) — за руководством по комплектованию армии; губернского по питейным делам присутствия (1885—1917) — за наиболее прибыльным источником бюджета царской России — «питейным делом», губернского распорядительного комитета (1876—1917) — за осуществлением сохранившихся и после 1861 г. феодальных «натуральных» земских повинностей (постойной, подворной и др.); губернского лесохранительного комитета (1888—1917) — за сохранностью казенных лесов и т. п. Из дореформенных присутствий и комитетов сохранились губернские рекрутские комитеты, а также статистические комитеты; последние с 60-х годов ежегодно издавали губернские «памятные книжки» или «адрес-календари» — справочники об учреждениях и чиновниках каждой губернии.

Революционное движение и общественный подъем 60-х годов толкали правительство на усиление власти губернатора. В 1866 г. губернаторы получили право ревизии всех гражданских учреждений губернии независимо от ведомства, а Положение Комитета министров 13 июля 1876 г. давало губернаторам право для «правильного исполнения узаконений о благочинии и безопасности» издавать так называемые «обязательные постановления» (запрет собраний, органов печати и пр.), указало меры наказания за их нарушения.

В 80-е годы губернатор получил право влияния даже на суд (просмотр списков лиц, имеющих право быть избранными в мировые судьи, списков присяжных заседателей); с 1889 г. он делается 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. Роль губернатора не ограничивалась установленными рамками закона. По определению В. И. Ленина, «губернатор в русской провинции был настоящим сатрапом, от милости которого зависело существование любого учреждения и даже любого лица во «вверенной» губернии...»[1].

С начала 80-х годов правительство все чаще прибегало к «исключительному положению» для отдельных местностей России. Согласно «Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г., на местах могла быть введена временно (на три года) Комитетом министров «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: закрывать собрания, торговые и промышленные заведения, запрещать органы печати, арестовывать, штрафовать и высылать в административном порядке разных «подозрительных» и «вредных» лиц; 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 на недвижимое и арест на движимое имущество.

«Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении» 18 июня 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. Положение 14 августа 1881 г., по выражению Ленина, «стало одним из самых устойчивых, основных законов Российской империи»[2]. В 1901 г. режим «усиленной охраны» и «обязательных постановлений» губернаторов распространялся более чем на $^1/_3$ населения России.

Учитывая, что с падением крепостного права вотчинная полиция помещиков потеряла свое значение, правительство стремилось к увеличению власти и авторитета полицейских уездных органов, к эффективности их воздействия на широкие массы населения.

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 5, с. 280.
[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 9, с. 331.

Полицейская реформа была принята 25 декабря 1862 г. в форме «Временных правил» об устройстве полиции, согласно которым в 44 губерниях России старые полицейские органы в каждом уездном городе (городничий и его канцелярия) и уезде (земский исправник и земский суд) объединялись в возглавляемое исправником уездное полицейское управление. Исправники назначались губернатором из местных дворян. В губернских городах были созданы городские полицейские управления.

Централизация городской и уездной полиции увеличила власть исправников, в ведении которых находились основные дела полицейского управления уездного города и уезда. Власть исправника охватывала весь уезд. В каждом уезде под председательством предводителя дворянства или исправника действовали распорядительно-исполнительные коллегии и совещательные органы из уездных чиновников; чаще всего они назывались присутствиями (по воинской повинности, крестьянским, питейным делам и др.) или комитетами (например, распорядительный).

Пореформенные уезды сохраняли подразделение на станы.

Нарастание революционного движения в России во второй половине 70-х годов толкало правительство на укрепление полиции в сельских местностях России. Указом 9 июня 1878 г. в каждом стане создавалась должность ближайшего помощника станового пристава — полицейского урядника; в 46 губерниях России учреждалось 5000 урядников. В полное подчинение были поставлены сотские и десятские. В компетенцию урядника входили разнообразные обязанности, начиная с надзора за «благочинием» во время богослужения в церквах и кончая наблюдением за продажей вина.

В 1903 г. при становых приставах и полицейских урядниках учреждалась уездная полицейская стража, составлявшая вооруженную опору их действиям 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. А если учесть то, что в составе уездных земских собраний по реформе 1864 г. было 40—45% гласных-дворян и что большинство мировых судей и становых приставов и все земские начальники были дворянами, то создавалась 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. В составе этих учреждений наряду с распорядительными, исполнительными, инспекторскими и прочими отделениями появились сыскные отделения —

зачатки уголовного розыска в растущих городах капиталистической России. С 80-х годов появляются секретно-розыскные отделения, получившие позднее наименование охранных отделений (охранок).

В городах появляются управления городским полицейским телеграфом, медицинские полицейские управления, адресные столы и бюро, управления речной и фабричной полиции и т. д.

Города подразделялись на части, а части — на участки и околотки во главе с частными приставами, участковыми и околоточными надзирателями. Управления полицейскими частями («частные дома») сохранили старый, дореформенный облик.

Крестьянство России после реформы 1861 г. оставалось неполноправным, «тяглывым» сословием. «Вся вообще «эпоха реформ» 60-х годов оставила крестьянина нищим, забитым, темным, подчиненным помещикам-крепостникам и в суде, и в управлении, и в школе, и в земстве»[1],— писал В. И. Ленин. 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. Эти органы являлись дополнительным, бесплатным административно-полицейским звеном, облегчавшим правительству сборы налогов, выкупных платежей, осуществление государственных и земских повинностей, комплектование армии, разрешение поземельных споров как между самими крестьянами, так и между помещиками и закреплявшим 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, десятких) и разрешавший некоторые поземельные дела (например, переделы общинных земель), раскладку налогов, мелкие полицейские дела. Гораздо большее значение имело волостное сословное крестьянское звено — волостной сход. Волость представляла собой крестьянскую сословную единицу, охватывающую несколько селений. В состав волостного схода входили сельские и волостные лица во главе со старшиной, а также «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 сходов и т. д. Избираемый волостным сходом на три года *волостной старшина* выполнял полицейские функции: следил за «сохранением общественного порядка, спокойствия и благочиния в волости». Ему подчинялись сельские

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 20, с. 173.

старосты и другие должностные лица волости, а также волостное правление. Это учреждение состояло из старшины, всех старост, сборщиков податей, одного-двух заседателей и писаря. Обязательным в волостном управлении было присутствие только старшины и писаря. Писарь назначался мировым посредником, а впоследствии — земским начальником и играл в волостном правлении немаловажную роль. Волостное правление вело значительное делопроизводство.

Волостной суд представлял собой коллегию 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.

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

Историю этой системы органов правительственно-дворянского надзора можно показать следующим образом:

Годы	Участок	Уезд	Губерния
1861—1874	Мировой посредник	Уездный съезд мировых посредников	Губернское по крестьянским делам присутствие
1874—1889	—	Уездное по крестьянским делам присутствие	—„—
1889—1917	Земский участковый начальник	Уездный съезд земских начальников	Губернское присутствие

В первые два года после крестьянской реформы для введения уставных грамот между помещиками и крестьянами, а также для разбора «недоразумений», споров и жалоб в поземельных отношениях помещиков и крестьян был создан институт *мировых посредников*. На деле мировые посредники, мирволившие, по выражению В. И. Ленина, помещикам[1], превратились в орган надзора за крестьянскими сословными учреждениями и просуществовали до 1874 г. Временной заменой их в уезде явилось 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 последнего находились поземельные дела. Законом 12 июля 1889 г. все эти учреждения были

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 15, с. 131.

заменены административно-судебными должностными лицами — *земскими начальниками,* назначаемыми из дворян и получившими широкие полномочия по утверждению решений крестьянских учреждений, назначению и смещению должностных лиц в них, наказанию крестьян.

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 органы правительственного дворянского надзора, как и сами крестьянские учреждения, находились в ведении земского отдела Министерства внутренних дел, а в судебном отношении — в Сенате — во втором (крестьянском) департаменте и в соединенном присутствии первого департамента с одним из кассационных департаментов.

Старая дореформенная сеть местных жандармских учреждений, объединенная в большие ведомственные жандармские округа, в 60-х годах оказалась недостаточной. Усиление местного жандармского аппарата было осуществлено посредством нового «Положения о корпусе жандармов» от 19 сентября 1867 г., по которому сеть жандармских органов значительно увеличилась. На большей части территории России основным учреждением было *губернское жандармское управление.* Окружная система сохранилась только на окраинах России (Сибирь, Кавказ, царство Польское).

Деятельность губернских жандармских управлений выражалась в преследовании революционного движения, в усмирении волнений, в поимке революционных деятелей, в исполнении судебных приговоров, в сопровождении осужденных и т. п. С 1871 г. главным в их деятельности становится дознание, а также политическое следствие, переданное в ведение жандармерии от судебных следователей. Аппарат жандармского управления, возглавляемый начальником, подразделялся на несколько отделений территориального характера (по уездам или группам уездов). Канцелярия управления делилась на несколько частей (общего руководства, розыскную, следственную, политической благонадежности, денежную). В ведении жандармских управлений находились жандармские части. В некоторых городах создавались особые городские 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-полицеймейстеров и градоначальников появляются «отделения по охране общественной безопасности и порядка»[1]. Эти секретно-розыскные отделения, называвшиеся

[1] В Петербурге это отделение было учреждено еще в 1866 г.

с 1903 г. охранными отделениями, получают широкое распространение. Вхождение охранных отделений в состав канцелярий обер-полицеймейстеров или градоначальников было рассчитано на то, чтобы скрыть от общественности их истинный смысл. В ведении каждой охранки находились агентура наблюдения (филеры) и негласные агенты «в партийной среде».

Московское охранное отделение претендовало на роль организатора политического сыска на территории всех центральных губерний России. Начальник этого отделения С. В. Зубатов (1896—1902) создал «летучий отряд филеров». Филеры этого отряда сопровождали московских революционеров по всей России. Впоследствии Зубатов перенес этот «опыт» в Департамент полиции, создав там центральный летучий филерский отряд. Основным отделом охранки был ведавший филерами «отдел наружного наблюдения».

В недрах московской охранки зародилась идея создания легальных рабочих организаций, внушавших рабочим мысль о бесполезности политической борьбы. Сея разлад среди рабочих, московская охранка с начала XX в. стала насаждать зубатовские организации в Москве. Ленинская «Искра», вскрывая полицейскую сущность зубатовщины, призывала к активному разоблачению ее.

До конца века в ведении Министерства внутренних дел находились основные тюремные учреждения. Общее их число возросло, а в самой системе произошли некоторые изменения. В 80-х годах прекратили свое существование арестантские роты, смирительные и работные дома, а также долговые тюрьмы.

Карательные мероприятия, направленные против революционеров 60—70-х годов, вызвали потребность в создании крупных тюрем, находившихся в центральном подчинении,— «централов»: Новоборисоглебского и Новобелгородского близ Харькова, Александровского близ Иркутска и др. С ликвидацией Третьего отделения в ведение министерства попали политические тюрьмы — Петропавловская и Шлиссельбургская крепости. Закон 1900 г. об отмене ссылки для уголовных преступников расширил применение заключения в крепость.

Возросло значение каторги. Основным местом ее отбывания по-прежнему оставалась Сибирь. Более совершенные пути сообщения (пароходные, железнодорожные) ускорили этапное продвижение в Сибирь ссыльных и каторжан. Наряду со старой группой каторжных тюрем Нерчинской каторги возникли каторжные тюрьмы в Якутской области и на Сахалине.

Для заведования местными тюрьмами и надзора за ними с 1880 г. в губерниях создавались должности тюремных инспекторов. В 1895 г. все тюрьмы и тюремные инспектора 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 территориально-

телеграфные округа. В столицах сохранились почтамты, создавались управления столичными телеграфами. При ряде почтамтов возникли «черные кабинеты» — органы перлюстрации писем.

Под надзором Министерства внутренних дел находилась значительная группа дворянских и городских сословных учреждений, а также земских и городских органов «самоуправления».

В пореформенное время дворянские сословные органы не претерпели никаких изменений.

После 1861 г. идет процесс завершения эволюции городских сословий в классы буржуазного общества. С распространением городской реформы 1870 г. городские сословные органы упразднялись. Более устойчивыми в городах оказались частные сословные учреждения и особенно купеческие, мещанские и цеховые управы.

Значительное место в пореформенном местном аппарате заняли земские и городские органы «самоуправления», всесословные представительные органы, которым государство вынуждено было передать некоторые второстепенные местные административные и хозяйственные функции. По реформе 1 января 1864 г. земства учреждались для руководства строительством и управлением местных больниц, школ, дорог, благотворительных заведений, для заведования продовольственным делом, организацией поземельного кредита, для пропаганды агрономических знаний, улучшения кустарной промышленности, организации земской статистики и т. п.

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 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). Второй съезд включал городских избирателей, располагавших гильдейским свидетельством или промышленным и торговым предприятием с оборотом в 6000 руб. Городскими избирателями были и владельцы недвижимой собственности с минимальным цензом в зависимости от города (уездный — 500 руб., а для столиц — до 3 тыс.).

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 неровное число гласных в уездное земское собрание

(их число определялось специальным расписанием Министерства внутренних дел) с превышением гласных от землевладельцев.

Уездные земские собрания собирались ежегодно на сессии, и вся текущая работа падала на избранную им уездную земскую управу. Уездные земские собрания всей губернии выбирали по нескольку гласных в состав губернского земского собрания, который также выбирал исполнительный орган — губернскую земскую управу. Во главе собраний и управ стояли выборные председатели, которые не только руководили деятельностью названных учреждений, но и представительствовали от имени земства в местных правительственных учреждениях (главным образом в 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 вводит ряд законов, ограничивающих земскую деятельность. Никакой принудительной власти земства не имели и для приведения в исполнение своих решений должны были обращаться к органам администрации и полиции.

Новое положение о земских учреждениях 12 июня 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 буржуазии городов ценз повысился в 2,5 раза (с 6 тыс. руб. оборота до 15 тыс.). Третий избирательный съезд упразднялся, а гласные в уездное земское собрание стали назначаться самим губернатором из списка кандидатов, составленных на волостных сходах. В состав уездного земского собрания включались чиновники (от государственных имуществ, удельного ведомства, духовенства, городского головы, весь состав земской управы прежнего состава).

Положение о земских учреждениях 1890 г. явилось земской контрреформой. Оно усилило дворянский элемент в земстве. О процентном росте числа дворян в земстве дает представление следующая таблица.

Положения	Уездные земские собрания	Губернские земские собрания
1864 г.	42,4%	81,9%
1890 г.	55,2%	89,5%

Председатель и члены управ были приравнены к чиновникам, усилился и надзор за земствами. Губернатор осуществлял надзор не только за «законностью», но и за «целесообразностью» дей-

ствий земств. В помощь ему было создано состоящее в основном из чиновников учреждение — губернское по земским делам присутствие (с 1892 г.— общее для земских и городских органов «самоуправления» — губернское по земским и городским делам присутствие).

Закон 12 июня 1900 г. устранил земства от продовольственного дела. Этим же законом была введена предельность земского обложения, стеснявшая финансовую базу земской деятельности.

Все эти ограничения превратили земства в исполнительные хозяйственные органы при местных администраторах. Даже сами чиновники называли земскую контрреформу 1890 г. «шагом по пути к упразднению земских учреждений...»[1].

В конце XIX в. вопрос о судьбах земств сделался предметом разногласий в бюрократических верхах России. Если министр внутренних дел И. Л. Горемыкин (1895—1899) считал вполне возможным дальнейшее существование и даже распространение земств «с сословной окраской» на основе контрреформы 1890 г., то министр финансов С. Ю. Витте это отрицал. Свой взгляд Витте изложил в секретной записке «Самодержавие и земство» (1899). «Система местного управления,— заявлял он,— должна быть однородна с общим политическим строем государства»[2]. Витте считал, что в условиях самодержавия земство — «непригодное средство управления»[3].

Либеральная буржуазия усматривала в земских органах шаг, который приведет к тому, что правительство будет вынуждено ввести «умеренную конституцию, исторически выросшую на основе местного самоуправления с сословной окраской»[4]. Эти взгляды развивал и известный деятель либеральной буржуазии П. Струве, издавший в Штутгарте вышеупомянутую записку С. Витте. Идеалом государственного строя П. Струве выдвигал «властное всероссийское земство»[5].

Истинную оценку земств дал В. И. Ленин в статье «Гонители земства и Аннибалы либерализма». В. И. Ленин расценивал земскую реформу как одну «из тех уступок, которые отбила у самодержавного правительства волна общественного возбуждения и революционного натиска». Земские органы «самоуправления» представляли по своей сущности «кусочек конституции..., посредством которого русское «общество» отманивали от конституции». Уступив руководство хозяйственными делами на местах, правительство сохранило за собой основные позиции управления, разгрузило административно-полицейский аппарат для выполнения основных задач, укрепило его. В. И. Ленин подчеркивал значение земства и «как орудия привлечения к самодержавию известной части либерального общества», отмечая наряду с этим невозмож-

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 5, с. 48.
[2] *Витте С. Ю.* Самодержавие и земство. 2-е изд. Штутгарт, 1903, с. 117.
[3] Там же, с. 203.
[4] Там же, с. XVI (предисловие П. Струве к первому изд.).
[5] Там же, с. X—XII.

ность при царизме осуществления подлинного самоуправления. *«При самодержавии,* — писал он, — всякое земство, хоть бы и распренан-«властное», неизбежно будет уродиком, неспособным к развитию...»[1]

На созданные по положению 12 июня 1870 г. городские органы «самоуправления» (городские думы и управы) возлагались административные и хозяйственные задачи. Попечительству городских дум и управ подлежали вопросы благоустройства города (транспорт, освещение, отопление, канализация, водопровод, благоустройство мостовых, тротуаров, набережных, мостов), а также заведование школьным, медицинским, благотворительным делом, торговлей, кредитом и т. п. Городские органы «самоуправления» выбирались на четыре года налогоплательщиками. Часть этих налогов поступала в кассу городских органов «самоуправления».

Выборы в городскую думу проводились по трем избирательным съездам (крупных, мелких и средних налогоплательщиков), избиравшим по равному числу гласных. Городская дума, являвшаяся распорядительным органом, избирала из своего состава исполнительный орган — городскую управу в составе головы и членов управы. Городской голова возглавлял и 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 городском «самоуправлении» получили представители крупной городской буржуазии.

Для надзора за деятельностью городских дум и управ в каждой губернии 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 подлежала вся хозяйственная деятельность городских «самоуправлений».

Городовое положение 11 июня 1892 г. явилось городской контрреформой. Оно заменило для избирателей налоговый ценз имущественным. Избирательные права получили только те жители города, которые имели недвижимое имущество, оцененное особой оценочной комиссией в столицах и городах с населением свыше 100 тыс. на сумму не менее 3000 руб., в губернских городах — 1000—1500 руб. (в зависимости от размеров города) и в уездных городах — 300 руб. В число избирателей включались владельцы торгово-промышленных заведений города, имеющие гильдейские свидетельства. Мелкая и часть средней буржуазии лишались избирательных прав. Число избирателей по городам России, имевшим городское «самоуправление», сократилось в несколько раз.

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 5, с. 69.

Для мелких городов положение 1892 г. вводило так называемое «упрощенное управление». Сход домохозяев города избирал собрание уполномоченных (12—16 человек), а последнее выбирало городского старосту с одним или двумя 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.

Правительство распространяло земское и городское «самоуправление» на отдельные местности медленно и неохотно. Даже к началу XX в. многие окраины России не имели ни земств, ни городского самоуправления.

Местные органы Министерства юстиции. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. узаконили в России новые буржуазные принципы судоустройства и судопроизводства. Они вводили формальную несменяемость судей и независимость суда от администрации, гласность и публичность заседаний, состязательный процесс, институты адвокатуры, присяжных заседателей, выборный мировой суд, нотариат и т. д.

В указе о распубликовании судебных уставов 20 ноября 1864 г. говорилось, что задачей судебной реформы является «водворить в России суд скорый, правый, милостивый, равный для всех подданных». Старый феодальный суд, основу которого составляло сословное неравенство, был заменен буржуазным судом, отдававшим предпочтение богатому перед бедным, эксплуататору перед эксплуатируемым, который был призван также охранять частную собственность.

По судебной реформе 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 входившим в него 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. 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. Имущественный ценз исчислялся недвижимой собственностью, оцененной не менее чем в 15 тыс. руб., или равнялся двойному земскому земельному цензу.

Ведению мировых судей подлежали мелкие уголовные и гражданские дела. Размеры наказаний за уголовные преступления ограничивались денежным штрафом не более 300 руб., арестом

до трех месяцев и тюремным заключением до $1^1/_2$ лет. Из гражданских дел мировые судьи разрешали иски, стоимостью до 500 руб.

Почетные мировые судьи замещали участковых во время их отсутствия. Создание этого института позволяло титулованной дворянской знати и представителям крупнейшей буржуазии, не обременяя себя службой, получать награды и чины.

Участковые и почетные мировые судьи мирового округа составляли и уездный съезд мировых судей, или мировой съезд, собиравшийся на сессии. Председатель мирового съезда выбирался из мировых судей. На съезде присутствовали товарищ прокурора окружного суда, а также назначенный министром юстиции 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.

В. И. Ленин оценивал институт мировых судей, «выбираемых имущими классами из имущих лиц», как «жалкую пародию на суд»[1].

Выборность мировых судей смущала дворян-чиновников, и в 1889 г. мировые судьи повсеместно, кроме столиц и Одессы, были упразднены и заменены назначаемыми лицами: в городах — городскими судьями, а для негородского населения — членами окружного суда. Для крестьян мировые судьи были заменены земскими участковыми начальниками.

Окружной суд создавался на несколько уездов. Он состоял из председателя, его товарища и членов суда.

В аппарат окружного суда входил прокурор с товарищами и канцелярией. В новых судах прокуратура приобрела большое значение. Прокурорский надзор руководил следствием, выступал обвинителем на суде, следил за выполнением приговора. Судебные следователи всего округа подчинялись прокурору окружного суда; они находились частично при суде, большей же частью — на местах в специальных участках. В аппарат суда входил и ряд других должностных лиц (нотариусы, присяжные приставы, рассыльные, присяжные переводчики и т. д.).

В уголовном судопроизводстве окружных судов большое значение имели присяжные заседатели, определявшие виновность или невиновность подсудимого (мера наказания выносилась судьями). В отличие от назначаемых правительством судебных чиновников окружного суда присяжные заседатели комплектовались из всех сословий при определенном возрастном, оседлом и значительном имущественном цензах (не менее 10 дес. собственной земли или имущества стоимостью не менее 500—2000 руб., в зависимости от размера города)[2]. Кроме того, закон устанавливал известный ценз благонадежности («известные степенным образом

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 6, с. 340.

[2] Законы 80-х годов изменили правила составления списков присяжных и значительно увеличили имущественный ценз.

жизни», «заслуживающие доверия», «имеющие добрую нравственность»). Списки присяжных заседателей составлялись земскими городскими управами.

Включая суд присяжных в новую судебную систему, правительство рассчитывало поднять авторитет суда. Несмотря на классовый характер суда присяжных, в чиновничьей среде окружного суда он был элементом общественности и известной самостоятельности. Недаром реакционный публицист М. Катков окрестил его «судом улицы». Отвечая на выпады против суда присяжных, В. И. Ленин писал: «Суд улицы ценен именно тем, что он вносит живую струю в тот дух канцелярского формализма, которым насквозь пропитаны наши правительственные учреждения»[1]. 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 сокращало категории дел, подсудные суду присяжных. Уже в 1878 г. из ведения суда присяжных были изъяты с передачей в судебные палаты с сословными представителями все дела «о явном восстании против властей».

Судебная палата являлась окончательной апелляционной инстанцией для рассматриваемых в окружных судах гражданских и уголовных дел. В судебную палату поступали на пересмотр из окружных судов только те дела, которые решались 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, преступлениях чиновников и против чиновников, казенном имуществе и т. д.).

Аппарат судебной палаты напоминал аппарат окружного суда: общее присутствие состояло из председателя, его товарищей и членов суда; здесь имелись уголовный и гражданский департаменты. Кроме общей канцелярии, возглавляемой секретарем, имелись канцелярии и при департаментах. Прокурору судебной палаты подчинялись следователи «по особо важным делам». 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. Однако практически эти советы были созданы только при некоторых палатах.

В каждой судебной палате сохранилось много черт дореформенного суда, в частности сословные представители, назначаемые ежегодно царем (губернский и уездный предводители дворянства, городской голова, волостной старшина). Их наличие

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 4, с. 407.

должно было подкреплять авторитет решений судебных палат, особенно по таким делам, как суды над чиновниками. Сама роль назначаемых сословных заседателей была ничтожной. «Как известно,— писал В. И. Ленин,— эти сословные представители, слитые в одну коллегию с судьями-чиновниками, представляют из себя безгласных статистов, играют жалкую роль понятых, рукоприкладствующих то, что́ угодно будет постановить чиновникам судебного ведомства»[1].

Закон 7 июня 1904 г. разрешил рассматривать в судебных палатах дела о государственных преступлениях.

Суд царской России был классовым судом. Все прокуроры судебных палат, 95% прокуроров окружных судов и 90% их товарищей были дворянами (остальные — выходцами из духовенства, буржуазии и чиновников). Подавляющее большинство чинов прокуратуры были реакционерами и монархистами. Умеренно либеральные деятели в прокуратуре 60—70-х годов (например, А. Ф. Кони) являлись редким исключением и задерживались в ней недолго.

Во второй половине XIX в. в ведении крупных уголовных процессов прославились умеренно либеральные адвокаты (В. Д. Спасович, А. И. Урусов, Ф. Н. Плевако). Отдельные адвокаты соглашались на защиту обвиняемых в политических преступлениях. Так, Л. А. Александров мастерски вел дела в ряде политических процессов («193-х», дела В. Засулич).

Основные начала гражданского процесса давал Устав гражданского судопроизводства 1864 г. Иск предъявлялся мировому судье 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 другие доказательства. Каждая сторона имела право нанимать адвоката. Мировой судья единолично принимал решение. Он 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», который вызывал со стороны истца «возражение», а ответчик на это «возражение» писал «опровержение». Эти бумаги 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 выносили решение, которое оформлялось в резолюции. После истечения сроков апелляции

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 4, с. 407.

или кассации истцу выдавался исполнительный лист, по которому председатель суда назначал судебного пристава, приводившего в исполнение решение о взыскании.

Еще более сложным был уголовный процесс, предусмотренный Уставом уголовного судопроизводства 1864 г. Мелкие уголовные дела (нарушение порядка и спокойствия, а также различных казенных уставов) рассматривались мировыми судьями, а более крупные подлежали рассмотрению в окружных судах и судебных палатах.

Преступления военных и духовенства рассматривались в соответствующих ведомственных судах. С конца 70-х годов военные суды стали разбирать дела и гражданских лиц. Духовные суды судили и мирян по таким вопросам, как нарушение церковных догматов, бракоразводные дела и т. п. Для крестьян первой инстанцией при рассмотрении маловажных уголовных дел был сословный волостной суд.

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 об известной «беспристрастности» и «справедливости» суда. Фактически же все это прикрывало классовую направленность суда, так как убеждения буржуазного судьи выражали взгляды, привычки и интересы представителя буржуазии, выше всего ставившего охрану «священной частной собственности».

Уголовный процесс распадался на несколько стадий. Предварительное расследование состояло из дознания и предварительного следствия. Дознание осуществлялось полицией, жандармерией или 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 обвинения конкретному лицу или лицам. Материалы направлялись прокурору, который или прекращал судебное дело за отсутствием доказательств, или возбуждал его, если материал давал на это основание. В последнем случае прокурор составлял обвинительный акт, который и поступал в суд.

Перед судебным рассмотрением суд проводил некоторые подготовительные мероприятия: формировал присяжных заседателей, назначал защитника (если обвиняемый не выбирал его сам), определял 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 председатель прокуратуры (прокурор или его товарищ), обвиняемого защищал адвокат.

После прений следовало краткое заключение председателя суда. В окружном суде при рассмотрении дела с участием присяжных заседателей выносился свой ответ-«вердикт». Вопрос о размерах наказания разрешали судьи.

С конца XIX в. правительство стало избегать крупных политических процессов, опасаясь их большого агитационного значения. Многие политические дела рассматривались и разрешались в административном порядке генерал-губернаторами, градоначальниками и жандармскими управлениями. В 1896 г. так было разрешено дело крупнейшей социал-демократической организации страны — петербургского «Союза борьбы за освобождение рабочего класса», руководимого В. И. Лениным. После дознания и следствия в губернском жандармском управлении члены «Союза» были сосланы.

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.).

Местные учреждения Министерства финансов. Финансовые реформы начала 60-х годов вызвали изменения в организации местных органов Министерства финансов, в их структуре и функциях. Кроме казенных палат и казначейств на местах возник ряд новых учреждений: губернские акцизные управления, финансовые присутствия (податное, по питейным делам, квартирному налогу). Сфера деятельности *казенных палат* по приходу денежных сумм была ограничена поступлениями главным образом прямых (окладных) налогов. Основное заведование косвенными налогами перешло в губернские окружные *акцизные управления.* В связи с реформами государственного контроля из ведения казенных палат были изъяты контрольные функции и переданы созданным на местах контрольным палатам (1865).

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 произошло разделение дел: губернские казначейства превратились в расходные кассы, а уездные — в приходные.

Законом 30 апреля 1885 г. была учреждена должность податных инспекторов, на которых вначале был возложен надзор за доходностью подлежащих обложению торгов и имуществ, а впоследствии надзор за исправностью платы налогов вообще. Податные инспектора председательствовали в созданных почти одновременно уездных податных присутствиях, исполнявших различные поручения казенной палаты по наблюдению за сбором пошлин с торговли и промыслов. В губернии создавалось под председательством управляющего казенной палатой губернское по

податным делам присутствие, заведовавшее дополнительным сбором с торгов и промышленных предприятий.

В том же 1885 г. были созданы губернские и уездные по питейным делам присутствия, дававшие разрешения на открытие питейных заведений, а с введением винных монополий, наблюдавшие за ее введением.

Казенные банки (Государственный, Крестьянский и Дворянский) имели на местах свои отделения; Государственный банк кроме отделений имел конторы и агентства.

Буржуазия оказывала некоторое влияние на созданные в 1872 г. губернские комитеты торговли и мануфактур, а также купеческие управы и биржевые комитеты, однако это влияние ослаблялось узкими правами и ведомственной распыленностью этих учреждений (купеческие управы находились в ведении Министерства внутренних дел).

Для надзора за выполнением первого фабричного закона в 1882 г. была создана фабричная инспекция. Губернии, имевшие фабрично-заводскую промышленность, объединялись в фабричные округа, а в каждый округ назначался инспектор. Фабричные инспектора России подчинялись главному фабричному инспектору при Департаменте торговли и мануфактур. В виду того что проведение в жизнь первого фабричного закона задерживалось, инспектора получили распоряжение изучать «быт» рабочих. Обобщенные ими сведения в первых ежегодных печатных отчетах вскрыли настолько тяжелую картину положения рабочих, что правительство запретило публиковать подобные отчеты.

В дальнейшем институт фабричных инспекторов возрастал. К 1886 г. в каждом округе уже имелось по нескольку фабричных инспекторов, подчиненных окружному инспектору. В том же году были созданы губернские по фабричным делам присутствия, разрабатывающие дополнительные правила, «регулирующие» отношение фабрикантов и рабочих и принимающие жалобы фабрикантов. В состав присутствия входили чиновники губернии (вице-губернатор, прокурор окружного суда, начальник губернского жандармского управления, окружной инспектор и его помощник), а также двое фабрикантов. Рассматривая этот состав, В. И. Ленин писал: «Если бы прибавить сюда начальника тюрьмы и командующего казаками, то налицо были бы все чиновники, осуществляющие «заботливость русского императорского правительства о рабочих классах»[1].

Надзор за выполнением фабричного законодательства со стороны инспекторов вылился в их стремление добиться успокоения рабочих на охваченных стачками фабриках и заводах в интересах предпринимателей. Одновременно фабричные инспектора наблюдали за состоянием рабочего движения, развитием социал-демократической пропаганды и агитации среди рабочих, зарож-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 2, с. 40.

дением марксистских рабочих кружков на фабриках и заводах, информируя об этом охранные отделения.

По закону 30 мая 1903 г. местные фабричные инспектора подчинялись губернаторам, роль же окружных инспекторов ограничилась обязанностями ревизии. От губернатора зависело назначение на должность старшего и участковых фабричных инспекторов, распределение их по участкам и предприятиям и т. д.

Реформы государственного контроля привели к созданию с 1865 г. самостоятельных местных органов — *контрольных палат,* осуществлявших ревизию казначейств, касс, всех местных оборотов. Каждой контрольной палате было подведомственно от одной до нескольких губерний.

Распространение на государственных крестьян положения 19 февраля 1861 г. вызвало передачу их в 1866 г. в ведомство Министерства внутренних дел. В связи с этим местный аппарат Министерства государственных имуществ был значительно сокращен. Вместо старых палат государственных имуществ и окружных правлений создавались губернские управления государственных имуществ во главе с управляющими. Они заведовали государственными имуществами: лесами, землями, недрами и т. д., в ведении их находились лесничества и казенные имения.

С распространением положения 19 февраля 1861 г. на удельных крестьян компетенция департамента уделов и его местных органов сократилась, в их ведении осталось заведование удельными землями, лесами, водами, недрами и т. д. Удельные конторы постепенно преобразовывались в окружные управления удельными имениями.

Местные органы Министерства народного просвещения. Реформы 60-х годов в области просвещения несколько сузили влияние попечителей учебных округов по управлению учебными заведениями (особенно университетами), но они остались главными администраторами над учебными заведениями подведомственных им округов. С 70-х годов их влияние на учебные дела вновь возрастает.

Рост количества средних и низших учебных заведений и наблюдение за направлением преподавания в них заставили правительство законом от 14 июля 1864 г. создать губернские, уездные и кое-где 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.

Чтобы усилить контроль за народными училищами и за деятельностью земств в области народного просвещения, 26 мая 1869 г. правительство учредило должность *инспектора народных училищ.* На инспекторов возлагался надзор за постановкой учебной и воспитательной работы в начальных училищах, за направлением преподавания в них и политической благонадежностью

преподавательского состава; им же поручался подбор учителей. Во всех этих вопросах инспектора отчитывались перед губернскими училищными советами. Установление инспектуры было реакционным мероприятием, что отмечалось В. И. Лениным, который писал: «В 1869 г. учреждаются инспектора народных училищ в видах оттеснения земства от действительного заведования народным образованием»[1].

Вскоре правительство предприняло меры к активизации деятельности училищных советов. Законом 25 мая 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; инспектор народных училищ стал его ближайшим помощником.

Произошли изменения и в самой системе учебных заведений. Университетский устав 18 июня 1863 г. ослабил бюрократический надзор за университетами и создал подобие университетского «самоуправления» в форме автономии профессорской коллегии ученого совета. Студенчество никаких прав не получило.

Ряд узаконений 60—70-х годов были направлены на стеснение университетской автономии. Полицейским учреждениям и университетской администрации вменялось в обязанность взаимно осведомлять друг друга о политической благонадежности студентов.

Университетский устав 23 августа 1884 г. отменил университетскую автономию профессорской коллегии и установил назначаемость министерством ректора, деканов и профессоров; попечители стали основными руководителями всей университетской жизни. Им были окончательно подчинены инспектора, на которых возлагалось наблюдение за «поведением» студентов. Плата за обучение студентов в 80-х годах возросла в пять раз.

В пореформенный период университеты сохранили старое организационное устройство. К уже существовавшим университетам добавились Одесский (преобразован из Ришельевского лицея в 1865 г.), Варшавский (1886) и Томский (1888).

Росло число средних и низших учебных заведений (как казенных, так и по линии земств и городских самоуправлений) и численность учащихся в них. Новый устав гимназии 19 ноября 1864 г., установив формально принцип всесословной средней школы, подразделял ее на две категории: семиклассные классические и реальные гимназии, а затем (15 мая 1872 г.) устав училищ вносил 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

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 5, с. 38.

с целью закрыть в университеты дорогу разночинцам-реалистам. Широкое распространение получили неполные гимназии (прогимназии) в четыре—шесть классов. Наряду с мужскими появились и казенные женские гимназии и прогимназии.

Возросла и сеть низших школ, хотя их количество продолжало оставаться незначительным. Всероссийская перепись 1897 г. показала, что 76% населения России было неграмотным (в начале 60-х годов в России неграмотность достигала 94%).

От дореформенного времени была наследована очень небольшая сеть начальных школ: приходских школ и уездных училищ. Положение о начальных народных училищах 14 июня 1864 г. преобразовывало приходские школы в начальные народные училища. Над этими училищами был установлен бдительный надзор со стороны местных административных органов министерства. Новое положение 25 мая 1874 г. усилило этот надзор. Основной целью 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 с шестилетним обучением. Положение 25 мая 1874 г. с целью превращения начальных училищ в замкнутые сословные крестьянские школы установило разрыв в программах этих учебных заведений.

Стесняя и ограничивая начальные школы Министерства народного просвещения, правительство насаждало церковноприходские школы, число которых за 1881—1894 гг. возросло почти в 8 раз, а количество учащихся — в 10 раз. Правила 1884 г. передавали заведование церковноприходскими школами в Синод. В каждой епархии заведование всеми церковноприходскими 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, директора и инспектора народных училищ.

Местными учреждениями Военного министерства в 1862—1864 гг. на территории России было создано 10 (впоследствии 15) военных пограничных и внутренних округов, из которых каждый охватывал по нескольку губерний. В каждом военном округе было сформировано *военно-окружное управление,* возглавляемое командующим войсками военного округа. Командующий войсками должен был «оказывать содействие» и гражданским властям в случае волнений, беспорядков и других выступлений народных масс. 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 всесословной воинской повинности и значительное сокращение сроков действительной службы вызвали необходимость замены губернских воинских начальников уездными воинскими начальниками.

Через несколько дней после убийства народником С. М. Кравчинским шефа жандармов генерала Мезенцова правительство приняло закон 9 августа 1878 г. «О временном подчинении дел о государственных 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 широкие возможности для его произвольного применения.

Развитие военной техники и изменений в тактике потребовали от среднего командного состава царской армии не только военной, но и общеобразовательной подготовки. В 1863 г. часть кадетских корпусов упраздняется, а другая часть — преобразуется в *военные гимназии* — учебные заведения, которые должны были «доставить детям потомственных дворян, предназначенным к военной службе, приготовительное 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 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, с 1864 г. стали двухгодичные *юнкерские училища,* в которые принимались лица с незаконченным средним образованием.

Опасения за проникновение в командный состав армии революционных настроений толкали правительство на сокращение общеобразовательной подготовки будущих офицеров. В 1882 г. военные гимназии были упразднены, а кадетские корпуса восстановлены. К началу XX в. ряд юнкерских училищ были преобразованы в военные училища.

5. Управление окраинами

Вступление России на путь капиталистического развития оказывало сильнейшее влияние на развитие окраин. На окраинах стали появляться фабрики и заводы, росли города, к некоторым из них из центральных губерний России проводились железные дороги. Национальные окраины втягивались в единый всероссийский

рынок. Кроме того, они начинали испытывать могучее влияние русской культуры. Русские революционные течения второй половины XIX в. сказывались на настроении передовой национальной интеллигенции.

Все эти новые процессы в развитии окраин приводят к серьезным изменениям в управлении ими. На многих окраинах (Сибирь, Кавказ, Прибалтика, Польша) вводились некоторые общегосударственные учреждения, но методы старого управления продолжали сохраняться. Это находило выражение в широком распространении совмещения военных и гражданских должностей, в «упрощенной» организации учреждений администрации, полиции и суда.

Во второй половине XIX в. отпала необходимость в таких чрезвычайных органах управления, как наместники на Кавказе и в царстве Польском. Польша и Кавказ втягивались в сферу единой экономики России.

После упразднения должности наместника в царстве Польском (1874) и связанных с ним учреждений варшавский генерал-губернатор сохранял права не только гражданского, но и военного начальника на территории всех 10 губерний Польши. Управление уездами находилось в ведении уездных начальников, возглавлявших уездные управления. Еще в 1864 г. были созданы органы волостного и сельского самоуправления. В каждой гмине (всесословной волости) действовали выборные органы: гминный сход и войт, сельские сходы и солтысы, гминный суд (войт и лавники).

В связи с распространением на Кавказе военно-окружной реформы в 1865 г. был упразднен огромный военный аппарат бывшей Кавказской армии: главный штаб и ряд его управлений заменил аппарат военно-окружного управления. Наместник Кавказа превратился в обыкновенного командующего войсками в Кавказском военном округе (с правами корпусного командира).

«Положением об управлении кавказским наместничеством» в 1867 г. сокращались административные права наместника за счет расширения прав Главного управления. Все «департаменты» были объединены в единый департамент Главного управления. В ведении Главного управления находились администрация, суд и финансовое управление наместничества.

Произошли некоторые изменения и в административно-территориальном делении наместничества: округа были переименованы в уезды. Возросло число губерний. Реформа 1867 г. коснулась лишь верховного управления Кавказом. В губерниях, городах и уездах наместничества продолжали существовать многие дореформенные учреждения.

Одновременно с административной реформой на территорию наместничества была распространена с некоторыми ограничениями судебная реформа 1864 г. Кавказское наместничество составило судебный округ тифлисской судебной палаты; в губерниях были открыты окружные суды; уезд с расположенным в нем городом и местечками 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 Кавказе была распространена городская реформа 1870 г. В городах учреждались 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.

В первые полтора десятилетия после крестьянской реформы прибалтийские губернии административно объединялись в генерал-губернаторство, упраздненное в 1867 г.

Буржуазные реформы администрации и суда 60—70-х годов не были сразу распространены на Прибалтику из-за сопротивления прибалтийских баронов, отстаивавших свои привилегии и сословную «автономию». В 1866 г. в интересах баронов-помещиков 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 зажиточных крестьян. В 1889 г. непосредственный надзор помещиков за волостными органами был заменен надзором назначаемого правительством комиссара по крестьянским делам. Однако и эти комиссары были ставленниками баронов.

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

По полицейской реформе 1888 г. старая сословная система полицейских органов в Прибалтике была заменена близкой к общегосударственной системе.

В 80-х годах на Прибалтику распространяется с ограничениями буржуазная судебная реформа. Еще в 1880 г. здесь были введены назначаемые министром юстиции мировые судьи, которые сосуществовали с сословными судами. В 1889 г. сословные суды были упразднены и открыты окружные суды (без присяжных заседателей), мировые съезды, назначаемые мировые судьи.

Несмотря на некоторое сокращение значения баронов в управлении Прибалтийских 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. В условиях общественного подъема 60-х годов впервые со времени присоединения к России был собран

осенью 1863 г. Финляндский сейм. Реформа 1869 г. установила регулярность его созыва. Были проведены буржуазные реформы — городская (1873), военная (1878). С конца века царское правительство начинает стеснять финляндскую «автономию». Жестокие административные меры генерал-губернатора Н. И. Бобрикова способствовали усилению революционного движения в Финляндии.

Значительные изменения в управлении Сибирью произошли в последние два десятилетия XIX в. В 1882 г. было упразднено Западно-сибирское генерал-губернаторство. Управление входящих в его состав губерний получило общее устройство. Восточно-сибирское 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 Сахалина. Иркутский и приамурский генерал-губернаторы были одновременно и командующими войсками в военных округах.

Усложнение управления, а также усовершенствование средств связи и сообщения с центром вызвали необходимость ликвидации в 80—90-х годах при местных сибирских администраторах полуколлегиальных учреждений — советов.

С 80-х годов 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.

23 апреля 1901 г. на нерусское население Восточной Сибири была распространена волостная организация управления крестьян. В связи с этим упразднялись инородные управы и родовые управления с соответствующей их заменой волостными и сельскими органами.

Включенная в состав России в 60—80-х годах Средняя Азия получила также «особенное» управление. 11 июля 1867 г. было издано «Временное положение об управлении в областях Туркестанского генерал-губернаторства». Первоначально оно включало Ферганскую, Семиреченскую и Сыр-Дарьинскую области. После присоединения к России основных районов Средней Азии положением 12 июня 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 в 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 (а впоследствии и Туркестанского края) были разрушены старое феодально-территориальное устройство и частично система управления, однако новое административно-территориальное устройство про-

водилось исходя из узких задач управления, без учета национальных и экономических интересов коренного населения. Здесь была установлена военно-административная система управления, подчиненная Военному министерству. Туркестанский генерал-губернатор являлся одновременно и командующим войсками военного округа. Он располагал широкими полномочиями «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 и передавать их в «случае сопротивления властям военному суду». При нем были созданы совещательный совет из крупнейших чиновников и канцелярия.

Во главе областей стояли военные губернаторы, располагавшие почти неограниченными полномочиями в отношении коренного населения. Они управляли областями с помощью областных правлений, 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 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 при них. В Ташкенте (центре края) существовало два полицейских управления (для русских и для местного населения); оба они подчинялись начальнику города. В мелких городах полиция находилась в ведении уездных начальников.

Вспомогательную роль при этом аппарате управления играла так называемая «туземная администрация». Нерусским населением города заведовал назначаемый губернатором из местной знати старший аксакал, которому подчинялись аксакалы, выбираемые домовладельцами каждой части города. 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 надзора за более мелкими каналами население выбирало мираба. Выборными были и должности сборщиков налогов (серкеры, амлякары). Рассмотрением мелких уголовных преступлений и гражданских исков занимался «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. «Выборность» чинов «туземной» администрации и суда носила формальный характер. Фактически все должностные лица, выбранные из феодальных и буржуазных верхов населения, утверждались губернаторами.

Правительство в процессе присоединения Средней Азии сочло удобным сохранить некоторую «автономию» Бухарского эмирата и Хивинского ханства, оставив там феодальных владетелей и некоторые прежние порядки. Однако эта «независимость» носила во многом показной характер. Русское политическое агентство в Бухаре, начальник прилегавшего к Хиве Аму-Дарьинского отдела имели решающее влияние на политику этих феодальных владений.

В 1882 г. из областей, входивших ранее в состав Западно-сибирского и Туркестанского генерал-губернаторств (Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской), было образовано Степное генерал-губернаторство. Образцом построения управления для него (как и в соседних Уральской и Тургайской областях) послужило устройство управления Туркестанского генерал-губернаторства. Это было закреплено «Степным положением» 25 марта 1891 г.

Из всех окраин России наибольшие особенности в этот период сохраняло управление присоединенной в 60—80-х годах XIX в. Средней Азией.

* * *

После 1861 г. Россия вступила на капиталистический путь развития, а с конца XIX в.— в эпоху империализма, но основой ее государственного строя оставалась абсолютная монархия с дворянским бюрократическим аппаратом. В 60—70-х годах эта монархия сделала первый, еще робкий шаг в сторону монархии буржуазной. В государственном строе это проявилось в следующих особенностях: 1) В аппарате самодержавной России появились элементы буржуазной государственности (местные представительные учреждения, буржуазный суд, черты буржуазной государственности в некоторых других звеньях аппарата); 2) Изменения в деятельности ряда старых государственных учреждений — высших (Государственный совет, Комитет министров, Сенат), центральных (министерства — финансов, путей сообщения), направленные на поощрение капиталистической деятельности, насаждение капитализма «сверху» в интересах самодержавия; 3) Появление новых прослоек в бюрократии (плутократия, «третий элемент») и новых форм деятельности аппарата (децентрализация); 4) Усиление влияния на политику самодержавия дворянско-буржуазной общественности; 5) Приспособление карательного аппарата самодержавной монархии к борьбе с массовым движением и революционными организациями (с начала XX в.— партиями).

Эволюция помещичьего барщинного хозяйства в капиталистическое способствовала сближению интересов дворян-помещиков и буржуазии на почве сохранения основ существующей государственности.

Буржуазные реформы и некоторая децентрализация государственного аппарата в 60—70-е годы повысили оперативность всех звеньев этого аппарата. Если первая революционная ситуация

1859—1861 гг. вынудила правительство пойти на уступки — буржуазные реформы, то укрепленная этими реформами государственная машина самодержавия с успехом отбила вторую революционную ситуацию в 1879—1880 гг., позволила самодержавию перейти к политической реакции и контрреформам.

К концу XIX в. централизаторские тенденции в управлении России вновь усилились, а самостоятельность многих местных государственных учреждений, а также органов «самоуправления» была ограничена. Эти тенденции к централизации были характерны для самодержавия вообще, но они не расходились с тенденциями развития государственности в условиях капиталистического развития. «Капитализм,— писал В. И. Ленин,— *неизбежно* ведет к централизации государственной власти, и *всякое* местное самоуправление *безусловно* будет побеждено при реакционной государственной власти...»[1]

Даже к началу XX в. правительственный аппарат России имел в своей организации и деятельности много элементов феодальной государственности (самодержавие, командные верхи дворянской бюрократии, грубые приемы управления). Этот аппарат не смог противостоять росту революционного движения, приведшего к первой русской революции.

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 17, с. 164.

Глава IX. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРИОДЫ ПЕРВОЙ БУРЖУАЗНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ, РЕАКЦИИ И НОВОГО РЕВОЛЮЦИОННОГО ПОДЪЕМА (1905—1914). ВТОРОЙ ШАГ ПО ПУТИ К БУРЖУАЗНОЙ МОНАРХИИ

1. Общая характеристика государственного строя

К концу XIX в. Россия являлась узловым пунктом противоречий мирового империализма, страной, в которой монополистический капитализм переплетался с феодально-крепостническими пережитками в экономике, праве и государственном строе. Сохранение в условиях империализма феодальной политической надстройки абсолютной монархии и дворянского бюрократического аппарата, проводивших реакционную политику, давали основания В. И. Ленину писать о «военно-феодальном империализме» в России.

Россия превращалась в центр мирового революционного движения, что привело к первой буржуазно-демократической революции 1905—1907 гг. Руководителем и главной движущей силой этой революции выступал пролетариат, который сплачивал вокруг себя массы крестьянства, создавая основу союза рабочего класса и крестьянства. Во главе революционных народных масс выступала созданная В. И. Лениным Коммунистическая партия — революционная партия нового типа.

Первая русская революция была направлена против «военно-феодального империализма», и основными ее задачами были: ликвидация помещичьего землевладения, введение 8-часового рабочего дня, свержение самодержавия и установление демократической республики.

Революция вызвала усиление карательных функций всех звеньев правительственного аппарата. С другой стороны, правительство стало прибегать к более гибким формам борьбы — лавированию, обещаниям, умеренным уступкам, рассчитанным на то, чтобы отколоть от революции крестьянство, успокоить и сделать своим союзником буржуазию. Уже на втором месяце революции царизм заявил о подготовке законопроекта о высшем законосовещательном представительном органе, названном впоследствии Государственной думой. В правительственном аппарате были созданы межведомственные и ведомственные особые комиссии и совещания по подготовке различных «реформ». С реализацией всех этих обещаний самодержавие не торопилось; оно еще рассчитывало на подавление революции силой карательного аппарата. Однако к осени 1905 г. этот аппарат оказался парализованным революционной борьбой народных масс: стачками, аграрными вы-

ступлениями, вооруженными восстаниями. В 60 пунктах России возникли Советы рабочих, а кое-где Советы солдатских и крестьянских депутатов.

Подъем революции к осени 1905 г. вынудил самодержавие пойти на реальные уступки. 13 октября председатель Комитета министров граф С. Ю. Витте составил на имя Николая II доклад, в котором предлагал сделать некоторые уступки, направлявшие Россию «к строю правовому на основе гражданской свободы». Царь одобрил «всеподданнейший доклад» и поручил Витте подготовить текст манифеста к населению. Оценивая обстановку накануне опубликования манифеста, В. И. Ленин писал: «Царизм *уже не* в силах,— революция *еще не* в силах победить»[1].

17 октября Николай II подписал Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка». В Манифесте 17 октября царь обещал ввести гражданские свободы слова, печати, неприкосновенность личности, совести, свободу собраний и союзов, привлечь к участию в Государственной думе («по мере возможности») те классы населения, которые были лишены избирательных прав (подразумевался прежде всего рабочий класс), а Государственная дума признавалась законодательным учреждением. В. И. Ленин предупреждал, что самодержавие только отступило для того, чтобы собраться с силами[2].

Манифест 17 октября не остановил нарастания революции, которая в декабре 1905 г. достигла кульминационного пункта — Московского вооруженного восстания и ряда восстаний в других городах и местностях России. После подавления Декабрьского вооруженного восстания начались медленный спад и отступление революции. Самодержавие использовало это для того, чтобы стеснить обещанные манифестом свободы.

В конце 1905 — начале 1906 г. был издан ряд «временных правил» («о повременных изданиях», «для непериодической печати», «об обществах и союзах», «о собраниях»), которые якобы «временно» ограничивали соответствующие свободы.

В бюрократических инстанциях (Государственная канцелярия, Совет Министров) был подготовлен текст новой редакции «Основных государственных законов», тщательно обсужденный на Царско-сельском совещании (третьем по счету) в апреле 1906 г. и утвержденным Николаем II 23 апреля 1906 г. Старое определение «император Российский есть монарх самодержавный и неограниченный» (статья 1 Основных государственных законов 1832 г.) было заменено новой, более гибкой формулировкой: «Императору всероссийскому,— гласила статья 4 нового издания,— принадлежит верховная самодержавная власть... повиноваться власти его не только на страх, но и на совесть сам бог повелевает». Таким образом, из текста «Основных государственных законов» был исключен конкретный термин «неограниченный» и сохранен дру-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 12, с. 5.
[2] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 12, с. 27.

гой — самодержавная власть», но с XVIII в. оба эти понятия можно считать тождественными[1]. Последующие статьи подтверждали священность и неприкосновенность особы царя, его право в окончательном утверждении законов, в верховном руководстве внешними сношениями, армией, флотом, в назначении высших чиновников, руководстве финансами и т. п. Законодательная власть Государственной думы и Государственного совета закреплялась статьей 86: «Никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного совета и Государственной думы и воспринять силу без утверждения государя императора». Однако по статье 87 в случае прекращения или перерыва деятельности Думы и Совета, «если чрезвычайные обстоятельства вызывают необходимость» проводить обсуждение законопроектов и в Совете Министров с последующим утверждением их императором в форме «высочайших указов», которые сразу же вступали в силу. Действие каждого «высочайшего указа» носило временный характер, и он подлежал утверждению в Думе и Совете в течение двух месяцев после возобновления их деятельности.

Кроме того, пользуясь неопределенностью в русском государственном праве понятий «закон» и «указ», самодержавие могло проводить законы и по статье 11 «Основных государственных законов» в форме единолично утверждаемых императором «актов верховного управления».

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.

Манифест 17 октября, новое издание «Основных государственных законов», провозглашение «законодательной» Государственной думы, победа кадетов на выборах в нее и созыв первого ее состава в апреле 1906 г. породили у кадетов конституционные иллюзии. «У нас, — писал В. И. Ленин в марте 1906 г., — нет конституции, а есть только конституционное самодержавие, есть только конституционные иллюзии,... особенно усердно распространяемые кадетами»[2]. Для самодержавия в условиях революции поддержание конституционных иллюзий было способом сохранить свою незыблемость. «Это — единственно правильная, единственно разумная политика самодержавия»[3],— подчеркивал В. И. Ленин.

Третьеиюньский государственный переворот и созыв III Государственной думы явились следствием поражения русской революции 1905—1907 гг.

Вопрос о характере государственного строя, установившегося

---

[1] На этом основано и ленинское определение российского самодержавия в конце XIX в. (см.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 4, с. 252).

[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 12, с. 305.

[3] Там же, с. 306.

после революции в России, был предметом острой партийной полемики, так как каждая партия связывала с государственным строем свою программу, стратегию и тактику.

Кадетская историография усматривала в государственном строе России элементы конституционной монархии. Кадетские историки государственного права именовали манифест 17 октября и «Основные государственные законы» конституционными актами, Государственную думу и обновленный Государственный совет — парламентом, а Совет Министров — «правительственным кабинетом». Они критиковали несовершенство этого строя, «отклонения» самодержавия от конституционных порядков, но враждебно относились ко всяким насильственным мерам преобразования этого строя. Полемика между ними шла по второстепенным вопросам [1].

В курсе «Основы конституционного права» кадетский историк В. М. Гессен заявлял, что «дуалистический тип конституционного государства» (т. е. сочетание в государственном строе самодержавия и парламента), конечно, несовершеннее, чем чисто парламентарный, но он лучше «деспотизма большинства» с «лозунгом диктатуры пролетариата»[2].

Меньшевистская публицистика считала, что после революции 1905 г. Россия превратилась в буржуазную монархию. В цикле статей о социальной структуре власти, опубликованных в меньшевистском журнале «Возрождение» в 1910 г., подчеркивалось, что в России «власть уже переродилась в буржуазную». К автору этих статей (Ю. Ларину) присоединился и один из лидеров меньшевиков — Л. Ю. Мартов, заявлявший, что «3-июньский режим есть режим господства российской торгово-промышленной буржуазии»[3]. Эсеры отрицали какие-либо сдвиги в государственности России после революции.

В. И. Ленин подверг критике меньшевистскую концепцию государственного строя России в ряде статей: «Наши упразднители», «Старое и новое», «Анкета об организациях крупного капитала». Ошибочность воззрений эсеров на государственный строй России была вскрыта В. И. Лениным в статье «Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам».

Характеристику государственного строя России после революции В. И. Ленин дал в проекте резолюции «О современном моменте и задачах партии», принятой на V конференции РСДРП(б) в 1908 г. «Старое крепостническое самодержавие,— писал В. И. Ленин,— разлагается, делая еще шаг по пути превращения

---

[1] П. Б. Струве объявил началом конституционной монархии в России манифест 17 октября 1905 г., С. А. Корф — 23 апреля 1906 г.— утверждение новой редакции «Основных государственных законов», Н. И. Лазаревский — первый день деятельности Государственной думы 27 апреля 1906 г.

[2] *Гессен В. М.* Основы конституционного права. Пг., 1917, с. 414. Ограничение самодержавия и установление в России конституционной монархии в 1905—1906 гг. признает и большинство современных буржуазных историков России (Г. Вернадский, Г. Т. Робинсон, Дж. Уолкан, М. Шефтель и др.).

[3] Цит. по *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 20, с. 194.

в буржуазную монархию, прикрывающую абсолютизм лжеконституционными формами. Открыто закреплен и признан государственным переворотом 3 июня и учреждением III Думы союз царизма с черносотенными помещиками и верхами торгово-промышленной буржуазии»[1]. В. И. Ленин отмечает и попытки найти социальную опору в деревне в лице кулачества. Он подчеркивает лавирование самодержавия между классами помещиков и буржуазией.

Таким образом, В. И. Ленин отметил три основных элемента «второго шага по пути к буржуазной монархии»: изменение социальной опоры самодержавия (опора на союз помещиков с верхами торгово-промышленной буржуазии, а также кулачество) и в силу этого лавирование между этими классами (бонапартизм), позволяющее сохранять абсолютной монархии значительную самостоятельность[2]; третьим, важным элементом «второго шага» явился лжеконституционализм[3].

Поражение революции вызвало поправение кадетской партии, сближение кадетов с октябристами, нашедшее отражение во втором третьедумском октябристско-кадетском большинстве. Этот «веховский» либерализм В. И. Ленин считал также элементом «второго шага» по пути к буржуазной монархии[4].

Новый период в истории российского самодержавия «явственно обрисовался» в 1908—1910 гг., однако созревание отдельных его элементов началось раньше (контакты буржуазии с самодержавием со второй половины XIX в., лжеконституционализм — с революции).

Изменения в социальной опоре самодержавия отразились и на участии буржуазии в государственном аппарате: помимо участия в Государственной думе и Государственном совете буржуазия имела представительство в ряде главным образом совещательных органов большинства министерств (особенно торговли и промышленности, финансов, путей сообщения), в местных учреждениях (в губернских по фабричным и горнозаводским делам присутствиях, в коммерческих судах, в учетно-ссудных комитетах отделений и контор Государственного банка и т. п.). Буржуазия господствовала в органах городского самоуправления.

Исследования последних лет дали возможность советским историкам установить степень взаимосвязей самодержавного государства и империалистических монополий, выявить формы проявления государственно-монополистического капитализма в России (вмешательство государственных органов в хозяйственную деятельность, использование капиталистическими монополиями всей системы государственного хозяйства страны, финансовая и кредитная помощь государства монополиям и т. д.).

---

[1] КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 8-е изд. М., 1970, т. 1, с. 249.

[2] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 22, с. 131.

[3] «Самодержавие прикрывает себя якобы конституционными учреждениями...»,— писал В. И. Ленин в начале 1909 г. (Полн. собр. соч., т. 17, с. 359).

[4] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 21, с. 298.

Большое значение приобрели «представительные организации» буржуазии. В 1912 г. в России насчитывалось до 70 бирж, возглавляемых биржевыми комитетами, 32 отраслевых и территориальных совета и бюро съездов представителей буржуазии, 33 буржуазных общества и союза. В этих «представительных» организациях буржуазия имела определенные формы политической организации.

Влияние буржуазии на государственный аппарат в 1905—1914 гг. нельзя преувеличивать. В этот период случаи сращивания аппарата империалистических монополий с государственным аппаратом носили единичный и не очень прочный характер[1]. Не увенчались успехом и попытки созданного в 1906 г. Совета съездов представителей промышленности и торговли объединить все предпринимательские организации и выступать от их имени перед правительством[2].

В. И. Ленин подчеркивал сохранение «$^{99}/_{100}$ политической власти в руках абсолютизма и помещиков» и отмечал ходатайствующий характер взаимоотношений русской буржуазии с самодержавным государством. «До *общеполитических* вопросов,— писал он в 1912 г.,— капиталисты *не* поднимаются. «Допущение представителей промышленности и торговли» в те или иные местные или центральные учреждения — вот предел «смелости» их ходатайств»[3].

Несмотря на то что буржуазия имела в государственном аппарате сравнительно второстепенные позиции, ее роль в экономике уравновешивала значение двух господствовавших классов. Равновесие классов — помещиков и буржуазии — стало социальной базой сохранения абсолютизма в России.

И после революции 1905 г. бюрократия сохраняла старую, наследованную от XIX в. структуру. Основное руководство в государстве принадлежало верхам бюрократии (I—V классы), состоявшим из старого поместного и служилого дворянства. Возросло значение плутократического элемента, некоторые представители которого занимают высокие государственные посты (В. И. Тимирязев, С. И. Тимашев и др.). Против принимавших участие в революции представителей «третьего элемента» и мелких чиновников самодержавное государство широко применяло «третий пункт» закона 1850 г. Циркуляр Совета Министров 1906 г. и «особое определение» Сената 1908 г. сурово подтверждали несовместимость государственной службы чиновников с их участием в любом оппозиционном движении.

---

[1] Комитет по распределению железнодорожных заказов на рельсы и подвижной состав в Министерстве путей сообщения (1902—1914), Особое совещание по судостроению при Морском министерстве (с 1907 г.).

[2] Председателями этого Совета были бывший первый министр торговли и промышленности, представитель плутократии В. И. Тимирязев (1906) и угольный король Донбасса Н. С. Авдаков (1907—1915).

[3] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 21, с. 294—295.

При оценке значения помещиков-дворян в государственном аппарате следует учитывать созданную в мае 1906 г. на первом съезде уполномоченных от дворянских обществ 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 реакционер граф А. А. Бобринский.

Ходатайствами на имя царя, председателя Совета Министров, влиянием на реакционное большинство Государственной думы Совет объединенного дворянства и съезды уполномоченных от дворян направляли многие вопросы политики самодержавия (роспуск I Государственной думы, столыпинская аграрная политика, третьеиюньский переворот и т. д.). В. И. Ленин неоднократно подчеркивал значение объединенного дворянства и его совета в определении правительственной политики [1].

Отсталая феодальная форма правления — самодержавие — не соответствовала экономическому строю России, вступившей в эпоху империализма. Вопреки политики самодержавия в годы после революции социальная база царизма продолжала сужаться. В среде самых 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. Верхи дворянской бюрократии и великие князья охотно сотрудничали с буржуазией в акционерных обществах, компаниях, синдикатах, правлениях банков и т. п. Крушение столыпинской аграрной политики подорвало надежды на социальную опору самодержавия в деревне. Поиски дополнительной социальной опоры привели к ориентации на пестрые в социальном отношении черносотенные элементы и организации [2]. Их воззрения о незыблемости самодержавия и наследованных от XIX в. феодально-политических институтов, воинствующие национализм и православие стали составным элементом идеологии самодержавия.

Третьеиюньская политическая система оказалась непрочной. Буржуазия рассчитывала на проведение государством серии буржуазных реформ, которые бы способствовали мирной эволюции самодержавной России в конституционную, укрепили бы ее государственный и общественный строй и предотвратили новую революцию. Выступая 16 ноября 1907 г. с правительственной декларацией в III Думе П. А. Столыпин заверил, что правительство намерено с помощью Думы проводить реформы. Однако, провозгласив в угоду верхам буржуазии эту программу «реформ», П. А. Столыпин не мог ее провести в жизнь, поскольку дальнейшее продвиже-

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 20, с. 227; т. 23, с. 264 и др.

[2] Крупнейшие из них: «Союз русского народа» с 1905 г. (с 1910 г. — два аналогичных «союза» — дубровинский и марковский), Союз Михаила Архангела (с 1908 г.).

ние самодержавной монархии в сторону буржуазной монархии было связано с ее ограничением (конституционная монархия), а самодержавие и поддерживавшие ее помещичье-бюрократические верхи пойти на это не могли. Декларированные и подготовляемые еще со времени революции «реформы» или были совсем сняты или проведены в урезанной форме. Еще в годы революции был снят вопрос об упразднении «исключительного положения»; разрабатываемая в течение пяти лет (1906—1911) реформа полиции, направленная на ее «европеизацию», провалилась; не состоялась и подготовляемая в 1907—1911 гг. реформа местного управления, рассчитанная на слияние местной администрации и земского самоуправления и усиление значения в ней кулачества. Военные «реформы» свелись к административным преобразованиям, программа социальных преобразований по «рабочему вопросу» — к куцей страховой реформе 1912 г.

Реформистский паралич явился самым важным элементом гнилости самодержавия. В 1913 г. В. И. Ленин писал, что «...контрреволюционная система *исчерпала себя,* исчерпала свои социальные силы. Обстоятельства сложились так, что никакая реформа в современной России невозможна... *Реформистских возможностей в современной России нет*»[1].

Сужение социальной базы царизма, сохранение пережитков крепостничества, и прежде всего самого самодержавия и помещичьего землевладения, в условиях империализма повлекло разложение и правящих верхов.

Еще в годы революции возросло значение придворной камарильи — второго, неофициального, но более важного по значению правительства, опиравшегося на «объединенное дворянство» и черносотенное движение. В годы революции ее представляли Д. Ф. Трепов и некоторые великие князья (Николай Николаевич), в последующие годы большую роль в ней стали играть фрейлина императрицы А. Танеева (Вырубова), начальник военно-походной канцелярии царя кн. В. Н. Орлов, генерал-каратель А. А. Орлов, министр императорского двора барон В. Б. Фредерикс, его зять дворцовый комендант В. Н. Воейков и др. Многие вопросы внутренней политики (особенно назначения) стали решаться Николаем II в кругу близких ему лиц или в великосветских салонах.

В правящих верхах и государственном аппарате все явственнее обнажались признаки гнилости и упадка. Выявилась полная неспособность Николая II управлять государством. Авторитет царя и царской семьи пал. Мистико-религиозные настроения и появление при дворе различных авантюристов отталкивали господствующие классы. Скандальную славу приобрела близость к царской семье ловкого авантюриста Григория Распутина — крестьянина Тобольской губернии, имевшего репутацию конокрада, а в среде царской семьи и ее окружения слывущего за ясновидца, предсказателя и «святого человека». Не способствовали

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 23, с. 57.

укреплению самодержавия и пропагандистские поездки царя по стране в 1909—1911 гг., рассчитанные на «общение с народом», а также ряд официальных юбилейных кампаний, используемых правительством в целях пропаганды монархизма и авторитета Николая II: пятидесятилетие падения крепостного права в 1911 г., столетие изгнания Наполеона из России в 1912 г. и трехсотлетие дома Романовых в 1913 г.

Разложение коснулось многих звеньев государственного аппарата: возросли грубость и произвол царской администрации, полиции и жандармерии, а также тюремных властей (особенно в централах). В суде чаще применялись фальсификации процесса, подтасовки фактов и свидетелей («щегловитовская юстиция»). Важнейшими методами деятельности политического сыска стали насаждение секретной агентуры в «обследуемой среде» и провокация. Не было единства и в среде министров. Николай II и придворная камарилья подбирали на ведущие государственные посты посредственных, но «преданных престолу» сановников.

Новый революционный подъем в России ознаменовался невиданным размахом революционных выступлений трудящихся города и деревни, который вызвал напряжение всех звеньев аппарата государства капиталистов и помещиков.

Начавшаяся в июне 1914 г. война с Германией и Австро-Венгрией господствующими верхами России расценивалась как средство разрешения внутриполитических затруднений.

2. Высшие государственные учреждения

С началом первой революции в России правительство наряду с жестокими репрессиями против народных масс осуществляло политику лавирования и уступок. Оно обещало созыв нового высшего представительного законосовещательного учреждения. На заседании Совета Министров 3 февраля 1905 г. было решено обнародовать на имя министра внутренних дел А. Г. Булыгина особый рескрипт (распоряжение) о разработке законопроекта по данному вопросу. В этом рескрипте, подписанном царем 18 февраля и обнародованном на следующий день, давались 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», т. е. самодержавия. Одновременно был обнародован манифест «О призыве властей и населения к содействию самодержавной власти в одолении врага внешнего и искоренению крамолы и противодействию смуте внутренней».

Практическая разработка законопроекта о новом государственном учреждении Булыгиным затягивалась. Возглавляемая им комиссия представила проект в Совет Министров только к 23 мая. Для окончательного обсуждения проекта нового учреждения, названного в Совете Министров Государственная дума,

в Петергофе 19—26 июля 1905 г. проходили совещания высших чиновников России под председательством царя. Большинство участников этих совещаний признали, что сделать проект еще умереннее невозможно, и 6 августа царь утвердил «Учреждение Государственной думы» и «Положение о выборах в Государственную думу». Эти законы устанавливали законосовещательный характер будущей (булыгинской) Думы.

Широкие слои населения: женщины, военные, учащиеся, городская беднота, многие нерусские народы избирательных прав в Государственную думу не имели; лишен был собственного представительства в Думу и рабочий класс.

При выборах в Думу была установлена система курий, т. е. распределения избирателей по сословным и имущественным признакам. Для каждой курии правительство установило определенные нормы представительства. Были созданы три курии: землевладельческая, городская и крестьянская. Для участия в выборах по земледельческой 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 также требовался значительный имущественный ценз. 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 губернии, избранные куриями, собирались на губернское избирательное собрание, где каждая курия выбирала установленное законом число членов Государственной думы. Крупные города получили право выбирать членов в Думу от городской буржуазии на городских избирательных собраниях.

Характеризуя булыгинскую Думу В. И. Ленин называл ее совещательным учреждением «представителей помещиков и крупной буржуазии, выбранных под надзором и при содействии слуг самодержавного правительства», а сам избирательный закон — «издевательством над идеей народного представительства»[1]. Большевики призывали массы к активному бойкоту выборов Думы, разоблачению соглашательской политики буржуазии. Они выдвинули лозунг подготовки и проведения вооруженного восстания, установления Временного революционного правительства, перерастания революции из буржуазно-демократической в социалистическую.

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 11, с. 166.

События осени 1905 г. (стачки, всероссийская политическая забастовка в октябре) сорвали выборы и созыв булыгинской Думы. В манифесте 17 октября правительство было вынуждено обещать созыв законодательной Думы с расширенным представительством.

Совещание (первое) в Царском селе подготовило дополнительный избирательный закон, который был утвержден царем 11 декабря 1905 г. в самый разгар Декабрьского вооруженного восстания в Москве. Он давал избирательные права и рабочим: в каждой губернии создавалась рабочая курия. Для рабочих были установлены трехстепенные выборы. Право голосовать получали рабочие (мужчины) с предприятий, насчитывающих от 50 до 1000 человек; они выбирали одного уполномоченного. Крупные предприятия избирали по одному уполномоченному на каждую тысячу рабочих. Уполномоченные всей губернии собирались на губернское собрание уполномоченных от рабочих, на котором выбирали выборщиков.

Закон 11 декабря расширил и избирательные права мелкой буржуазии. По городской курии в число избирателей включались мелкие ремесленники, квартиронаниматели и чиновники-пенсионеры.

Несмотря на эти дополнения, избирательный закон давал полное преимущество господствующим классам: из общего числа выборщиков в Государственную думу (7211 человек) помещики и крупная буржуазия имели 4249 выборщиков, или 58%.

Для «проверки правильности выборов и рассмотрения заявлений и жалоб по делам о выборах» 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 в Думу, созданное в аппарате Министерства внутренних дел.

Организационное устройство Государственных дум всех созывов определялось новым, обсужденным на втором царскосельском совещании «Учреждением Государственной думы» 20 февраля 1906 г. Одна из первых статей этого закона устанавливала 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 устанавливались царскими указами. «Учреждение Государственной думы» узаконивало и «предметы ведения» Думы. Первая статья этого закона определяла их как «обсуждение законопредложений, восходящих к верховной самодержавной власти». Предметами ведения Думы были: а) вопросы, 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 самого царя.

Формально Думе принадлежали законодательные права, право законодательной инициативы по изданию законов, штатов, их изменений, право обсуждения бюджета государственных и отдельных ведомств, верховный надзор за государственным контролем. Самодержавие стремилось 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 издании новых законов за исключением основных государственных законов».

8 марта 1906 г. были изданы бюджетные правила, ограничивающие деятельность Думы в области утверждения бюджета: отказ Думы в утверждении бюджета того или другого ведомства не приостанавливал проведения его в исполнение. «Не смешно ли толковать после этого о бюджетных правах российской Гос. думы?»[1] — писал по этому поводу В. И. Ленин.

По «Учреждению» 20 февраля 1906 г. аппарат Думы состоял из общего собрания и канцелярии, а также отделов и комиссий. Члены Государственной думы распределялись по партийным группам — фракциям. Общее собрание ежегодно выбирало из своей среды председателя и двух его товарищей; по истечении года они могли быть переизбраны. Для управления канцелярией на все пять лет из состава Думы избирался секретарь и его товарищи. На председателя Думы возлагались ведение прений в общем собрании, наблюдение за порядком, руководство сношениями 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 заседаниях Думы могли присутствовать и выступать министры и главноуправляющие (в голосовании они не участвовали). Статья 33 «Учреждения» давала право группе депутатов (не менее 50 человек) интерпеллировать (обращаться с запросом) к председателю Совета Министров, министрам, главнокомандующим. Такое количество подписей, необходимое для запроса, нередко лишало левые группировки и фракции (особенно в III и IV Государственных думах) возможности воспользоваться этим правом.

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 16, с. 444.

В процессе деятельности Думы каждого созыва создавалось несколько постоянных и временных комиссий. Некоторые комиссии касались организационного устройства и порядка Думы (распорядительная, по личному составу, по выработке всеподданнейших адресов), другие были связаны с финансовой деятельностью правительства (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. Особенно много комиссий было создано в III и IV Думах. Комиссии чаще всего играли роль предварительных инстанций при разработке и обсуждении какого-либо законопроекта. Их заседания были закрытыми.

Сохраняя внешние формы буржуазно-парламентарного органа (избираемость членов, право запросов, законодательной инициативы и т. д.), Государственная дума являлась фактически не законодательным, а законосовещательным учреждением, прикрывающим самодержавие лжеконституционными формами.

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

Основным вопросом I Думы был аграрный. Дума рассмотрела и ряд других вопросов и проектов, имевших актуальное значение (об отмене смертной казни, о гражданском равноправии, ассигновании сверхсметных кредитов на продовольственную помощь голодающим и т. д.). Но правительство не желало считаться с мнением Думы. Председатель Совета Министров И. Л. Горемыкин 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 («думской вермишели»).

Недовольное составом и характером деятельности Государственной думы первого 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 в возбуждении революционных настроений. «Роспуск Думы самым наглядным и ярким образом подтвердил взгляды тех, кто предостерегал от увлечения «конституционной» внешностью Думы...»[1] — писал по этому поводу В. И. Ленин.

Часть членов I Думы (около 230 членов), главным образом кадеты и трудовики, не подчинились указу о роспуске Думы и, собравшись в одной из гостиниц Выборга, провели два заседания (вечером 9 и утром 10 июня). Кадетское руководство Думы обра-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 13, с. 307.

тилось к населению с воззванием, призывая его в знак протеста не платить налоги и уклоняться от воинских наборов.

Впоследствии членам Думы, подписавшим Выборгское воззвание, было предъявлено обвинение в возбуждении к неповиновению и противодействию законам (статьи 51 и 129 Уголовного уложения). Дело 167 членов Думы рассматривалось в Особом присутствии петербургской судебной палаты в 1907 г. На «Выборгском процессе» еще раз подтвердилась умеренность взглядов кадетов. Один из лидеров кадетской фракции оправдывал на суде действия думцев, подписавших воззвание, тем, что они старались предупредить «новую смуту, новые беспорядки и, может быть, пролитие крови», и заверял судей, что «уговора распространения воззвания у нас не было». Суд вынес мягкий приговор (тюремное заключение на 3 месяца, которое многие уже отбыли, дожидаясь суда).

В условиях спада революции в начале 1907 г. правительство провело выборы во II Думу. «Для правительства,— писал В. И. Ленин,— созыв Думы был вынужденной необходимостью. Надо было попытаться еще раз, при наивысших возможных репрессиях, созвать народное представительство ради соглашения с буржуазией. Опыт явно не удался. Военно-полевые суды и все прочие прелести столыпинской конституции чрезвычайно помогли революционной агитации в незатронутых дотоле массах и дали из глубины мужицких масс левую Думу»[1].

Из 518 членов II Государственной думы фракцию правых составляли лишь 54 члена. Кадеты потеряли почти половину мест (со 179 до 98): зато значительно возросли левые фракции: трудовики имели 104 места. В условиях спада революции большевики приняли участие в выборах и деятельности II Думы. Социал-демократическая фракция II Думы состояла из 66 членов (55 членов с решающим голосом).

Несмотря на уменьшение числа мест, кадеты сохранили руководство и во II Думе; их поддерживали автономисты (76 членов), а нередко и мелкобуржуазные фракции (народных социалистов, эсеров и трудовиков). Председателем Думы был выбран кадет Ф. А. Головин.

Основным вопросом оставался аграрный вопрос, по которому каждая фракция предложила свой проект. Проект выступления по аграрному вопросу от большевиков был написан В. И. Лениным. Кроме того, во II Думе рассматривались: продовольственный вопрос, роспись бюджета на 1907 г., исполнение государственной росписи, набор новобранцев, отмена чрезвычайного указа о военно-полевых судах, реформа местного суда.

В процессе рассмотрения всех этих вопросов кадетская фракция Думы проявляла уступчивость, призывала «беречь Думу», не давать правительству повод для ее роспуска. Кадеты сделали свой аграрный проект более умеренным, сняли с обсуждения вопрос о безработице, похоронили внесенный социал-демократической

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 15, с. 69.

фракцией проект продовольственной помощи, сняли внесенный трудовиками проект амнистии и т. д.

Мелкобуржуазные фракции трудовиков, эсеров и народных социалистов блокировались с кадетами в решении ряда вопросов. Эту «анемичность» основного состава II Думы В. И. Ленин объяснял анемичностью колеблющейся и уставшей от революции мелкой буржуазии[1]. В социал-демократической фракции преобладали меньшевики. Эта фракция тоже проявляла нерешительность, допуская ошибки и шатания в подходе к некоторым вопросам.

II Дума не оправдала надежд правительства. Аппарат Министерства внутренних дел подготовил втайне от Думы 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, оставалась самой революционной фракцией Думы. 1 июня 1907 г. Столыпин потребовал проведения закрытого заседания Думы, на котором прокурор Петербургской судебной палаты Камышанский предъявил членам социал-демократической фракции обвинение в подготовке к «ниспровержению государственного строя», потребовал лишения их неприкосновенности и выдачи. Обвинение основывалось на подложном тексте солдатского наказа к социал-демократической фракции Думы, сфабрикованном петербургской охранкой.

3 июня 1907 г. был обнародован манифест и указ о роспуске II Государственной думы и назначении выборов в III Думу; одновременно был издан текст нового избирательного закона.

Распустив II Думу, правительство вскоре осуществило расправу над ее социал-демократической фракцией. Рассмотрев при закрытых дверях сфабрикованное «дело» социал-демократической фракции, Особое присутствие Сената в 1907—1908 гг. осудило бо́льшую часть членов фракции на каторгу и ссылку. II Дума действовала 102 дня. Кратковременность действий Государственной думы первых двух созывов объясняется их левым составом и попытками обсуждать наиболее важные и актуальные вопросы революции.

Государственная дума первых двух созывов была лишь формально законодательным учреждением, а фактически все законодательство самодержавия проходило мимо этого конституционного парламента. За 72 дня деятельности I Государственной думы Николай II утвердил 222 законодательных акта, и из них только один рассматривался в Государственной думе и Государственном совете и был ими одобрен. Столь же скромна была деятельноость и II Государственной думы. За 102 дня ее работы царь утвердил 390 законов, и из них только два обсуждались и были одобрены Государственной думой и Государственным советом.

---

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 15, с. 211.

Утверждением нового избирательного закона 3 июня 1907 г. правительство фактически произвело государственный переворот, так как по «Основным государственным законам» (статья 86) этот закон должен был рассматриваться Думой. Новый избирательный закон сводил избирательные права широких масс населения до минимума. Почти на 33% возросло число выборщиков от помещиков, а число выборщиков от крестьян уменьшилось на 56%. Единая городская курия была разделена на две. В первую городскую курию входили представители крупной и средней промышленной и торговой буржуазии, помещики, 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 (по избирательному закону 6 августа 1905 г. их было 21) [1]. Сильно сократилось представительство национальных окраин (по Польше и Кавказу — в 2,5 раза, по Сибири — в 1,5 раза; население Средней Азии вообще лишалось права выбирать депутатов в Государственную думу).

Избирательные права рабочих подверглись еще более жестким ограничениям. Рабочим наиболее промышленно развитых губерний: Петербургской, Московской, Костромской, Владимирской, Харьковской и Екатеринославской было дано право выбирать своих депутатов в Думу. В остальных же губерниях рабочие имели право участвовать в выборах по второй городской курии при условии, если они имели определенный имущественный ценз или снимали отдельную квартиру.

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. «Правительство хотело опереться на помещиков и верхи буржуазии; на этом, как известно, построен весь закон 3-го июня 1907 г.»[2],— писал В. И. Ленин, характеризуя этот избирательный закон.

Избирательный закон 3 июня, его сенатские «разъяснения» и действия администрации в условиях политической реакции обеспечили реакционный состав Государственной думы третьего созыва. Из общего числа членов III Думы (442) правых и националистов разных оттенков насчитывалось 146, а октябристов — 154. Лидерами правых в III Думе был граф А. Бобринский, херсонский и курский помещик граф В. Доррер, бессарабский помещик В. Пуришкевич, курский помещик Н. Марков (Марков 2-й). Октябристов возглавляли московский капиталист А. Гучков и екатеринославский помещик М. Родзянко.

---

[1] Петербург, Москва, Киев, Одесса, Рига, Варшава, Лодзь.

[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 22, с. 130.

Кадеты и примыкавшие к ним фракции прогрессистов и национальной буржуазии окраин России имели 108 членов. Их лидером был П. Милюков.

Представительство рабочих и крестьян в III Думе было ничтожно. Трудовики были представлены 14 членами. Социал-демократическая фракция состояла из 20 членов; большинство в ней (11) принадлежало меньшевикам.

На почве общих интересов и отстаивания самодержавия, помещичьего землевладения, господства дворян в управлении, жестоких репрессий против рабочих и крестьян на первых же заседаниях III Думы сложилось большинство черносотенцев и октябристов, составлявшее $^2/_3$ от всей Думы (300 членов). Однако между черносотенными помещиками и октябристами существовали некоторые противоречия. «Интересы капитализма,— отмечал В. И. Ленин,— хотя бы и грубо хищнического, паразитического, не мирятся с безраздельным господством крепостнического землевладения»[1]. Октябристы настаивали на расширении прав земского и городского «самоуправления» и признавали «конституцию» 17 октября, а черносотенцы были против местного «самоуправления» и манифеста 17 октября. Это вынуждало октябристов в ряде вопросов искать союзников в лице сильно поправевших кадетов. Так сложилось второе, октябристско-кадетское большинство, составлявшее немного менее $^3/_5$ состава Думы (262 члена).

Наличие этих двух большинств определяло характер деятельности III Думы. «III Дума,— писал В. И. Ленин,— есть политически оформленный, общенациональный союз политических *организаций* помещиков и крупной буржуазии»[2]. Попеременно опираясь на третьедумские большинства, правительство Столыпина укрепляло позиции самодержавия, осуществляло в интересах господствующих классов помещиков и буржуазии внутреннюю и внешнюю политику.

Реакционный состав III Думы обеспечил ее «работоспособность» и сотрудничество с правительством. Государственная дума третьего созыва действовала пять лет (с 1 ноября 1907 г. по 9 июня 1912 г.), собираясь на ежегодные сессии примерно одинаковой длительности (7—8 месяцев).

Пост председателя III Думы последовательно занимали октябристы: смоленский помещик Н. А. Хомяков (до 10 марта 1910 г.), А. И. Гучков (до марта 1911 г.) и М. И. Родзянко. В процессе деятельности III Думы возникло более 30 комиссий.

За 611 заседаний III Дума рассмотрела 2572 законопроекта. Она утверждала многочисленные законопроекты правительства, направленные на усиление администрации, полиции, жандармерии, увеличение ассигнований на строительство тюрем; ею были приняты аграрные мероприятия Столыпина, направленные на «землеустройство», переселенческую политику, расширение дея-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 16, с. 142.
[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 17, с. 411.

тельности Крестьянского банка. Подавляющее большинство этих законопроектов были выдвинуты по инициативе министерств и главных управлений. Законодательная инициатива самой Думы была ничтожной: ею было выдвинуто 205 второстепенных проектов (часть их была отклонена Николаем II, Государственным советом, похоронена в различных комиссиях). Половина неутвержденных законопроектов была взята из Государственной думы министрами. Государственный совет отклонил 31 законопроект, Государственная дума — 76.

Ежегодно Дума утверждала бюджеты государства. За пятилетие (1907—1912) военный бюджет России вырос на 51%. Не желая выслушивать критику некоторых теневых сторон военной организации и военной бюрократии в Государственной думе и ее комиссии по государственной обороне, правительство, вопреки «Основным государственным законам», издало «правила» 24 августа 1909 г., изымавшие из ведения Государственной думы военное законодательство.

Немногим представителям рабочих и крестьян было очень тяжело выступать в III Думе. Социал-демократическая фракция Думы использовала думскую трибуну для разоблачения политики царизма и господствующих классов, для распространения политических требований социал-демократии: свержение самодержавия, 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 объявило «несрочным» и похоронило в различных комиссиях. На срочные запросы отвечали министры, главноуправляющие и другие царские чиновники.

Ввиду истечения полномочий членов Государственная дума третьего созыва прервала свою деятельность 9 июня 1912 г.

Избирательная кампания в IV Государственную думу проходила в обстановке нового подъема революционного движения масс.

Правительство приступило к подготовке выборов в IV Думу еще в начале 1912 г. Министр внутренних дел А. А. Макаров предписал губернаторам сообщать ему о том, не предвидятся ли опасения, что в связи с предстоящими выборами в Думу могут быть избраны левые. Департамент полиции усилил субсидии черносотенным организациям. Для укрепления позиции правительственного лагеря значительно активизировалось духовенство. Обер-прокурор Синода В. К. Саблер развил бурную предвыборную деятельность: при Синоде было создано особое предвыборное синодальное бюро, а на местах — епархиальные избиратель-

ные комитеты. Привлечение духовенства для выборов в Думу В. И. Ленин считал бонапартистским приемом, свойственным абсолютной монархии в России этих лет[1].

Правительство пустило в ход и грубые административно-полицейские приемы устранения неугодных избирателей, уполномоченных и выборщиков: аресты, закрытие предвыборных собраний (особенно рабочих), сенатские разъяснения и т. п.

Большевики выступали на выборах самостоятельно. Пражская конференция РСДРП (январь 1912 г.) признала участие в избирательной кампании «безусловно необходимым». Главной задачей выборов и участия в деятельности Думы большевики считали социалистическую пропаганду и организацию рабочего класса. Конференция выдвинула лозунги избирательной кампании: демократическая республика, 8-часовой рабочий день и конфискация 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 Синода принесли результаты. Фракции правительственного лагеря получили в Государственной думе четвертого созыва 283 места (185 правых, черносотенцев и националистов и 98 октябристов). Черносотенно-октябристское большинство опять получило господствующее положение в Думе. Их лидерами были правые и черносотенцы — В. Пуришкевич, Н. Марков 2-й, националист, редактор черносотенной газеты «Киевлянин» В. Шульгин, октябристы М. Родзянко и рязанский помещик Н. Волконский.

Фракциями либерального лагеря были прогрессисты, кадеты и национальная буржуазия окраин. Все вместе они составляли 128 членов Думы. Во главе их стояли кадеты — П. Милюков, уездный предводитель дворянства Тверской губернии Ф. Родичев, врач и земский деятель А. Шингарев, адвокат В. Маклаков, прогрессист-фабрикант А. Коновалов.

Вместе с октябристами либеральный лагерь составлял второе большинство (226 членов), необходимое правительству «для облегчения добывания займов, для «исправления» крайностей черной сотни, для надувания простаков «реформами»,.. исправляемыми Государственным советом»[2]. Мелкая буржуазия была представлена фракцией «трудовиков» (10 членов).

Социал-демократическая фракция была представлена 14 депутатами: 6 большевиками и 8 меньшевиками. Большевистская шестерка состояла из четырех металлистов и двух текстильщиков из пролетарских губерний страны: А. Е. Бадаев — от рабочей курии Петербургской губернии, Ф. Н. Самойлов — Владимирской, Г. И. Петровский — Екатеринославской, М. К. Муранов — Харьковской, Н. Р. Шагов — Костромской и Р. Малиновский[3] — Мо-

---

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 22, с. 129—132.
[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 19, с. 56—57.
[3] Впоследствии оказался провокатором.

сковской. Меньшевистская восьмерка 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-минимум, а вместо этого выдвигали лозунги полновластной Думы, культурно-национальной автономии, свободы коалиции и т. п. В октябре 1913 г. большевики заявили о выходе из социал-демократической фракции и организовали Российскую социал-демократическую рабочую фракцию.

Заседания IV Государственной думы открылись 15 ноября 1912 г. Председателем Думы на протяжении пяти лет (до 25 февраля 1917 г.) был октябрист В. М. Родзянко.

IV Дума обсуждала законопроекты, рассматривала и утверждала государственные росписи доходов и расходов, обсуждала запросы членов о незаконных действиях властей. В процессе деятельности Думы было создано 36 постоянных и временных комиссий.

Деятельность членов-большевиков IV Думы была не менее трудной, чем в III Думе. Реакционное большинство Думы подвергало каждое выступление представителей рабочего класса обструкциям или прямым хулиганским выпадам. Большевики внесли в Думу ряд законопроектов: о 8-часовом рабочем дне, социальном страховании рабочих и служащих и т. п. Текст некоторых законопроектов был написан В. И. Лениным. На заседании Думы 4 июня 1913 г. при обсуждении доклада бюджетной комиссии по смете расходов Министерства народного просвещения на 1913 г. речь произнес А. Е. Бадаев. Проект этой речи «К вопросу о политике Министерства народного просвещения» был подготовлен В. И. Лениным. Бадаеву не удалось произнести речь полностью. За выражение: «Не заслуживает ли это правительство того, чтобы народ его выгнал?» — Бадаев был лишен слова.

Выступая с трибуны черносотенно-октябристской Думы большевики показывали антинародную сущность самодержавия и политики господствующих классов, разъясняли программные положения большевистской партии — единственной защитницы народных масс.

В условиях революции в бюрократических сферах России был поставлен вопрос о реформе Государственного совета. Подготовкой этой реформы занимались особая чиновничья комиссия (конец 1905 — начало 1906 г.) и чиновничье совещание (второе царскосельское в феврале 1906 г.). Состав, структуру и компетенцию обновленного Государственного совета определили два законодательных акта: 20 февраля 1906 г.— «О переустройстве

учреждений Государственного совета» и 23 апреля 1906 г.— «Учреждение Государственного совета». Государственный совет продолжал провозглашаться законодательным органом, и его деятельность была приспособлена к деятельности Государственной думы.

По назначению царя половина членов Государственного совета стала выборной от земств, дворянских собраний, буржуазии, буржуазной интеллигенции. 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 совета царем ежегодно назначались председатель и вице-председатель Государственного совета.

Введение в Государственный совет выборных элементов от буржуазии и буржуазной интеллигенции должно было повысить «авторитет» этого высшего законодательного учреждения в глазах крупной буржуазии. В основном же его состав оставался дворянско-помещичьим.

«Учреждение Государственного совета» установило новую структуру: общее собрание, два номерных департамента, два присутствия и государственная канцелярия. В процессе деятельности совета учреждались комиссии и особые совещания.

Руководящую роль в обновленном Государственном совете играли чиновники и представители «объединенного дворянства». Первым председателем Совета был назначен граф Д. М. Сольский, бывший председателем и до реформы; с 20 мая 1906 г. его сменил Э. В. Фриш.

Вместо фракций в Государственном совете существовали группы: правых, «центра» (из представителей буржуазии), «академическая» (из буржуазной интеллигенции) и беспартийные. В Государственном совете господствовали правые. Лидер правых М. Г. Акимов в 1907—1914 гг. занимал пост председателя Совета.

Формально Государственный совет имел равные права с Думой, но фактически он мог сорвать любой неугодный правительству законопроект, принятый думским большинством. Особенно часто эта политика проводилась в период деятельности первых двух Дум. Более консервативному по составу Государственному совету предназначалась роль «плотины» к самостоятельному законодательному почину Государственной думы. Целью реформы Государственного совета 1906 г. было желание свести Думу «на роль бессильного совещательного придатка к самодержавной бюрократии»[1].

В законодательном механизме самодержавия 1907—1912 гг. Государственная дума и Государственный совет занимали значительное место, но законодательными органами, в полном смысле этого слова, их назвать нельзя. Они были представительными ор-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 12, с. 205.

ганами господствующих классов помещиков и буржуазии. Специально подобранное большинство безропотно утверждало, скорее регистрировало законодательные проекты, разработанные правительственными ведомствами. Третьеиюньский политический блок, два его реакционных большинства пресекали критику законодательства со стороны небольших оппозиционных фракций демократического лагеря (социал-демократы, трудовики, эсеры).

Деятельность Государственной думы и Государственного совета была во многом близкой к законосовещательной. Однако их существование поддерживало у части буржуазии лжеконституционные, парламентарные иллюзии. Политические дебаты и обсуждения в этих «законодательных палатах» вопросов внутренней и внешней политики являлись для самодержавия барометром настроений господствующих классов. Думская трибуна позволяла самодержавию осуществлять политический блок помещиков и буржуазии, проводить лавирование между двумя внутридумскими большинствами, сохранять политическую самостоятельность, консервировать всесилие помещиков-дворян в политической жизни страны.

Лжепарламентаризм являлся не только важнейшим элементом второго шага по пути к буржуазной монархии, но был средством, тормозящим дальнейшую эволюцию в том же направлении.

17 января 1905 г. для координирования мероприятий ведомств по вопросам внутренней политики Николай II создал под председательством С. Ю. Витте Особое совещание, состоящее из министров и председателей департаментов Государственного совета.

С началом революции возобновил свою деятельность на старых организационных основах 1861 г. и Совет Министров. Председательствовать в нем царь назначил гр. Д. М. Сокольского. Совет Министров собирался нерегулярно и эпизодически.

Вопрос о «единстве» министерств не раз ставился в верхах бюрократии с начала революции. Составленный главноуправляющим землеустройства и земледелия А. В. Кривошеиным проект обсуждался в разных бюрократических инстанциях осенью 1905 г. Он был утвержден 19 октября 1905 г. под названием «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений». Совет Министров по этому закону превращался в постоянное высшее правительственное учреждение, на которое возлагалось «направление и объединение действий главных начальников ведомств по предметам законодательства и высшего государственного управления». В состав Совета Министров входили все министры, главноуправляющий землеустройства и земледелия, обер-прокурор Синода и государственный контролер. Делопроизводство его велось в постоянной *Канцелярии* Совета Министров во главе с управляющим делами (барон Э. Ю. Нольде, Н. И. Вуич, Н. В. Плеве и др.).

Председатель Совета Министров имел право требовать от всех главных начальников различные сведения и объяснения, а те

должны были сообщать председателю все предложения по законодательству и управлению (законопроекты и важнейшие административные распоряжения) до подачи царю «всеподданнейшего» доклада. «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, а также министр двора. Они могли вносить на рассмотрение Совета Министров только те мероприятия, которые сами находили необходимыми. Ведению Совета Министров подлежала лишь административная деятельность государственного контролера (по ревизионной он подчинялся Сенату).

Совет Министров имел и некоторые законосовещательные функции, обсуждая законопроекты, независимо от «законодательных палат»: часть их проходила по статье 11 «Основных государственных законов» сразу же на утверждение императора как «акты верховного управления», а другие — по статье 87 тех же «Основных государственных законов» как «чрезвычайные указы».

Между I и II Государственными думами (июль 1906 — февраль 1907 г.) через Совет Министров было проведено 60 законопроектов, получивших утверждение в форме «чрезвычайных указов». Важнейшие из этих законопроектов 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 период деятельности между II и III Думами было утверждено 56 таких актов.

После упразднения 23 апреля 1906 г. Комитета министров его функции наследовали частично департаменты Государственного совета, а большей частью Совет Министров. В ведение Совета Министров попали вопросы самого различного характера (к 1909 г. список категорий этих дел насчитывал 42 пункта), начиная от таких политических мероприятий, как введение и продление на очередное трехлетие одной из стадий «исключительного положения», назначение местностей для водворения ссыльных, мер по усилению жандармерии, полицейских 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.

Велико было значение Совета Министров в области государственного бюджета. Совет руководил составлением смет государственного бюджета, открывал кредиты министерствам, если к началу сметного года государственная роспись еще не была утверждена, разрешал ассигнования сверхсметных кредитов ведомства «на неотложные нужды».

При всей широте полномочий Совета Министров продолжали существовать и действовать наследственные от XIX в. высшие и центральные учреждения, представлявшие свои дела на «высочайшее» рассмотрение, минуя Совет Министров (Министерства иностранных дел, военное, морское, двора и уделов, Военный и Адмиралтейств-советы, Комитет финансов и т. п.). Сохранялись и «всеподданнейшие доклады» министров.

Совет Министров был регулярно действующим оперативным органом: он собирался 2—3 раза в неделю. Протокол обсуждения каждого вопроса оформлялся канцелярией Совета Министров в «особый журнал», представляемый на утверждение царю.

Крайняя перегрузка Совета Министров административными делами вызвала обособление с декабря 1909 г. мелких «комитетских» дел (т. е. из ведения бывшего Комитета министров) в особые заседания совета «сокращенного состава», куда министры нередко посылали своих товарищей (неофициально эти заседания стали именоваться Малым Советом Министров).

Хотя учреждение Совета Министров и являлось известным этапом в развитии самодержавной монархии в сторону буржуазной монархии, однако фактически Совет не представлял собой «кабинета» министров, характерного для буржуазной монархии. Председатель Совета Министров и министры назначались царем и были ответственны только перед ним. С 19 октября 1905 г. по 22 апреля 1906 г. пост председателя занимал граф С. Ю. Витте. Это был ловкий политический деятель, «министр-маклер», «министр-клоун», по оценке В. И. Ленина, умевший в условиях подъема революции осенью 1905 г. маневрировать и обещать[1]. Витте посоветовал царю подобрать и соответствующих министров. Некоторые реакционные и не способные на проведение гибких мероприятий сановники (Победоносцев, Булыгин и др.) были отстранены и назначены новые. Уже в октябре 1905 г. Витте вел переговоры с умеренными представителями буржуазной общественности о вхождении их в состав Совета Министров (в июне — июле 1906 г. аналогичные переговоры вели глава придворной камарильи Д. Ф. Трепов и председатель Совета Министров П. А. Столыпин). Переговоры эти были лишь средством поддержания у буржуазии конституционных иллюзий.

В условиях начавшегося спада революции царизм счел нужным проводить неуступчивую политику в отношении левой по своему составу I Думы. Витте с его заигрыванием с буржуазией был негоден для этого. 22 апреля 1906 г. он был отставлен с поста председателя Совета Министров. На этот пост был назначен И. Л. Горемыкин. Апатичный Горемыкин, которого даже в бюрократических сферах именовали «ваше безразличие», был временной и переходной фигурой. В составе Совета Министров снова были проведены изменения, которые ознаменовали новый курс

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 12, с. 3, 50, 120.

внутренней политики. Пост министра внутренних дел занял бывший саратовский губернатор, прославившийся энергичными действиями по подавлению крестьянского движения, П. А. Столыпин. За Столыпиным был сохранен пост министра внутренних дел.

Касаясь биографии этого государственного деятеля, В. И. Ленин отмечал, что она является «биографией господствующего класса» — помещиков: «Помещик и предводитель дворянства становится губернатором в 1902 г., при Плеве — «прославляет» себя в глазах царя и его черносотенной камарильи зверской расправой над крестьянами, истязаниями их (в Саратовской губернии),— организует черносотенные шайки и погромы в 1905 г. (Балашевский погром),— становится министром внутренних дел в 1906 г. и председателем Совета Министров со времени разгона первой Государственной думы». В. И. Ленин подчеркивал умение Столыпина прикрывать свою деятельность «лоском и фразой, позой и жестами, подделанными под «европейские»[1].

С деятельностью Столыпина на посту председателя Совета Министров связан целый период в истории внутренней политики, именуемый столыпинской реакцией. Эта политика потерпела крах, что вызвало глубокое разочарование господствующих верхов в Столыпине. Внешним выражением этого краха было убийство Столыпина агентом охранки Д. Богровым в киевском театре 1 сентября 1911 г.

После Столыпина пост председателя Совета Министров занимали министр финансов В. Н. Коковцов (до января 1914 г.) и снова И. Л. Горемыкин (до января 1916 г.). Они продолжали столыпинский курс политики: координировали деятельность всех ведомств в России по борьбе с массовым движением в стране, по землеустройству, охране интересов помещиков и империалистической буржуазии, по подготовке к войне и сближению с союзниками по Антанте.

Усложнение задач управления требовало от Совета Министров надлежащей оперативности, что зависело от своевременного поступления информации. В декабре 1909 г. из Министерства финансов в ведение Совета Министров было передано Петербургское телеграфное агентство (учреждено в 1904 г.), его назначением был сбор политических, финансовых, торговых и других сведений и сообщение их государственным учреждениям, органам печати и т. п. Это позволяло правительству держать в своих руках важнейшие источники политической и экономической информации, формировать (через печать) угодное ему «общественное мнение».

Русско-японская война вскрыла гнилость военного аппарата. К концу войны (8 июня 1905 г.) правительство учредило высший орган, объединивший деятельность военного и морского управления и согласовывавший их деятельность с другими ведомства-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 20, с. 327.

ми — Совет государственной обороны. Его создание было вызвано не только соображениями обороны, но и внутреннего характера: в условиях революции необходимо было еще больше централизовать руководство военным аппаратом. Председателем Совета государственной обороны был назначен дядя царя, великий князь Николай Николаевич. В состав Совета входили кроме «непременных» членов (военный и морской министры, начальник Генерального штаба, начальник Главного морского — впоследствии Морского генерального штаба, инспектора войск) также постоянные члены, назначенные царем из реакционных генералов и адмиралов. Совет провел перестройку всего военного аппарата (было учреждено Главное управление генерального штаба, а также введены самостоятельные инспектора во всех родах войск). Для очистки комсостава армии от политически неблагонадежных элементов с весны 1906 г. при Совете действовала Высшая аттестационная комиссия.

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.

Со времени первой русской революции деятельность первого и второго департаментов Сената оживилась. Исходящие от первого департамента «разъяснения» отстраняли во время выборов (особенно в Государственную думу) неугодных избирателей, уполномоченных и выборщиков, сужали и без того ничтожные избирательные права рабочих, крестьян и мелкой буржуазии. В связи с аграрной политикой Столыпина 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 (1906—1915) зависимость Сената от Министерства юстиции возросла. Своей высшей властью «хранителя» и «толкователя» законов Сенат подтверждал судебные фальсификации и безудержный произвол «щегловитовской юстиции». Особенно наглядно это проявлялось в политических процессах Особого присутствия Сената.

Из сенаторских ревизий, проводимых в это время, особую известность получила ревизия сенатором С. С. Манухиным Ленского золотопромышленного общества (июнь—июль 1912 г.). Материалы о деятельности Ленского товарищества были представлены в Совет Министров. Манухин вынужден был признать необходимым отдать под суд жандармского ротмистра Трещенкова — главного исполнителя расстрела ленских рабочих. По ходатайству министра внутренних дел А. А. Макарова Сенат прекратил это дело, так как подлинными организаторами расстрела были верхи царской бюрократии.

3. Центральные государственные учреждения

В годы революции и политической реакции Министерство внутренних дел сохраняло значение главного министерства России. Только за годы революции его бюджет вырос почти на 40%. С апреля по октябрь 1905 г. пост товарища министра внутренних дел, заведовавшего Департаментом полиции и Отдельным корпусом жандармов, занимал петербургский генерал-губернатор Д. Ф. Трепов. Он фактически не подчинялся министру внутренних дел А. Г. Булыгину. Характеризуя его роль, В. И. Ленин писал: «Царю одинаково нужны и Витте, и Трепов: Витте, чтобы подманивать одних; Трепов, чтобы удерживать других; Витте — для обещаний, Трепов для дела; Витте для буржуазии, Трепов для пролетариата»[1].

Особое внимание правительство уделяло *Департаменту полиции,* который представлял самостоятельное обширное ведомство. Руководство важнейшими его частями, ведавшими «политической частью» (Особый отдел, 3, 5 и 7-е делопроизводства), было возложено в августе 1905 г. на П. Рачковского, занимавшегося в конце XIX — начале XX в. царским заграничным сыском. В 1906 г. Особый отдел был расчленен на два Особых отдела: первый — ведал сыском в партиях, второй — в массовом движении и среди общественности.

В 1907 г. второй отдел был переименован в четвертое делопроизводство, которое осуществляло надзор за массовым рабочим и крестьянским движением, а также за деятельностью легальных обществ, организаций, земских и городских органов «самоуправления». Руководство сыскными частями и отделениями (органами уголовного розыска) с 1908 г. осуществлялось 8-м делопроизводством.

Особое внимание Департамент полиции обратил на квалификацию и теоретическую подготовку чинов департамента, охранок и жандармерии. Специальные жандармы-историки составляли записки по истории революционного движения и отдельных политических партий России, читали лекции на специальных секретных курсах в Царском Селе и при отдельных охранках для жандармских офицеров, подготавливаемых в начальники охранных отделений.

Правительство предпринимало и другие меры по «усовершенствованию» личного состава жандармерии и полиции. С 1906 по 1911 г. при Министерстве внутренних дел под председательством товарища министра А. А. Макарова действовала постоянная комиссия по подготовке реформы полиции. Комиссия наметила ряд мер по «европеизации» полиции: по улучшению ее состава, повышению жалованья и образовательного ценза, подготовке слияния жандармерии и полиции. Все эти проекты остались нереализованными и свелись к частным мерам (к увеличению количест-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 12, с. 76.

ва полиции, переименованию должности шефа жандармов 5 августа 1914 г. в главноначальствующего корпусом жандармов).

В годы революции и политической реакции Департамент полиции вдохновлял черносотенное и погромное движение.

Провокация стала основным методом деятельности департамента. 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».

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 арест революционеров и расправу над ними.

Роль Департамента полиции в насаждении провокации в революционных политических партиях вскрыло «дело Азефа». Провокаторскую роль члена ЦК партии эсеров Е. Азефа, инициатора 28 террористических актов разоблачил в 1907 г. в частной беседе бывший директор Департамента полиции А. А. Лопухин. В связи с «делом Азефа» были разоблачены некоторые видные агенты Департамента полиции (З. Жученко-Гернгросс, А. Серебрякова и др.). Взбешенное этими разоблачениями правительство предало Лопухина суду Особого присутствия Сената в 1909 г. и осудило его по статье 102 Уголовного уложения («принадлежность к тайному сообществу») к ссылке в Сибирь.

Под давлением буржуазной общественности России правительство вынуждено было отстранить вдохновителя «азефовщины» директора Департамента полиции М. И. Трусевича (1906—1909).

Одновременно департамент принял меры к большей конспирации своих секретных агентов; для заведования ими в составе Особого (политического) отдела департамента была создана сверхсекретная Агентурная часть. Один из преемников Трусевича директор департамента С. П. Белецкий (1911—1914) 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 учрежденное в 1905 г. Управление *Дворцового коменданта Министерства императорского двора.* При управлении находились Особый отдел, дворцовая охрана, отряд «подвижной охраны», значительная агентура. Между начальником дворцовой охраны (в 1906—1916 гг. им был жандарм-«историк» А. И. Спиридович) и Департаментом полиции существовала тесная связь и 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 на флоте, нелегальными партиями. Большое внимание департа-

мента вызывала деятельность большевиков. В Особом отделе существовали персональные дела В. И. Ленина, Я. М. Свердлова, Ф. Э. Дзержинского и других руководителей большевистской партии.

В аппарате Министерства внутренних дел в сентябре 1905 г. было создано *Особое делопроизводство* по выборам в Государственную думу и Государственный совет. Формально это учреждение являлось малозаметной структурной частью вначале Главного управления по делам местного хозяйства, а затем департамента общих дел. Фактически роль Особого делопроизводства, особенно в период подготовки и проведения выборов в Государственную думу каждого созыва, была велика. Своими циркулярами и разъяснениями оно активизировало местную администрацию.

Тексты «сенаторских разъяснений», отстранявшие неугодных правительству избирателей, уполномоченных и выборщиков, подготавливались Особым делопроизводством; Сенат их только обнародовал, прикрывая как высший «хранитель законности» административный произвол и нарушения законов. Особое делопроизводство возглавлял С. Е. Крыжановский, занимавший с 1906 г. должность товарища министра внутренних дел; под его руководством был подготовлен текст избирательного закона 3 июня 1907 г.

В условиях революции и столыпинской реакции усилило свою деятельность и Главное управление по делам печати. Созданное при нем в 1906 г. Осведомительное бюро должно было снабжать органы печати «достоверными сведениями» о деятельности правительства в форме специальных бюллетеней (2 раза в сутки). В свою очередь, бюро составляло тематические вырезки из газет и обзоры печати, делало доклады о направлении печати председателю Совета Министров, министру внутренних дел, начальнику Главного управления по делам печати. Обобщения Осведомительного бюро служили основанием для гонения на органы печати и их запрещения. Особо жестоким преследованиям подвергалась большевистская печать. В том же 1906 г. в Главное управление по делам печати был передан из Департамента полиции и отдел иностранной и инородческой печати.

Начало аграрной революции толкало царизм на предупредительные меры по охранению помещичьего земледелия. 6 мая 1905 г. для «неотложного удовлетворения насущных нужд сельского населения» Министерство земледелия и государственных имуществ было преобразовано в Главное управление землеустройства и земледелия. Главноуправляющий этого управления либерально настроенный чиновник Н. Н. Кутлер подготовил аграрный проект, основной задачей которого было «устранение в крестьянской среде мысли о даровом приобретении земли в целях расширения надельного землевладения». В объяснительной записке к проекту Кутлер 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 этот аграрный проект пришелся не по вкусу реакционным помещикам. В январе 1906 г. царь удалил Кутлера с поста главноуправляющего, а Совет Министров отверг его проект.

Общее руководство «землеустройством» было возложено на созданный в составе Главного управления в марте 1906 г. *Комитет по землеустроительным делам.* Он осуществлял подготовку и проведение всех аграрных законов Столыпина, руководство деятельностью губернских и уездных землеустроительных комиссий, разрешение на выдачу ссуд и пособий по землеустройству, определение условий продажи и сдачи в аренду казенных земель. Комитет стал 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. Оно осуществляло руководство переселением крестьян из густонаселенных аграрных губерний на окраины государства. Активным проводником столыпинского землеустройства и переселенческой политики был главноуправляющий этого ведомства А. В. Кривошеин (1908—1915), имевший большое влияние на политику правительственных кабинетов П. А. Столыпина и И. Л. Горемыкина.

В своей деятельности Главное управление землеустройства и земледелия было тесно связано с Министерством внутренних дел. Если Главное управление заведовало организационно-технической стороной землеустройства, то административно-полицейскую направленность его осуществляло Министерство внутренних дел.

27 октября 1905 г. в целях привлечения на свою сторону буржуазии правительство учредило новое ведомство — Министерство торговли и промышленности. В этом министерстве были сосредоточены разбросанные по нескольким ведомствам вопросы управления казенной промышленностью и попечительство над частной промышленностью и торговлей. Некоторые министры этого ведомства были тесно связаны с банками и буржуазной общественностью (В. И. Тимирязев в 1905—1906, 1909 гг.; С. И. Тимашев в 1909—1915 гг.). 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 передано управление горной промышленностью; кроме того, в состав министерства вошел аппарат созданного незадолго до революции Главного управления торгового мореплавания и портов.

Министерству торговли и промышленности правительство передало надзор за выполнением фабрикантами фабрично-завод-

ского законодательства, за взаимоотношениями рабочих и фабрикантов — фабричную инспекцию. Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие являлось структурной частью министерства.

Новый революционный подъем в России заставил правительство в 1912 г. принять закон о страховании рабочих, который вводил страхование лишь 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*. В составе этого совета под председательством министра заседали 15 чиновников, два представителя городского и земского «самоуправления», пять фабрикантов и пятеро рабочих. Преобладание чиновников и буржуазии в этом совете делало голоса рабочих незаметными.

Создание Министерства торговли и промышленности сократило компетенцию Министерства финансов. Однако значение Министерства финансов в эпоху империализма возросло. После 1905 г. усилилась роль этого министерства по руководству кредитным делом (особенно по деятельности 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 надельных земель при переводе на хутора и отруба и переселении на новые земли.

Значение министерства подчеркивалось участием министра финансов В. Н. Коковцова (1906—1914) во всех внутриполитических и внешнеполитических мероприятиях царизма; в 1911—1914 гг. он был одновременно председателем Совета Министров.

Правительственные круги объясняли причины поражения в русско-японской войне несовершенством организации Военного министерства. Поэтому в июне 1905 г. по инициативе Совета государственной обороны учреждается должность начальника Генерального штаба, подчиненного непосредственно царю. Он возглавил особое ведомство по военно-оперативному руководству армии — Главное управление Генерального штаба. В его аппарате были созданы четыре должности генерал-инспекторов отдельных родов войск (пехоты, кавалерии, артиллерии, инженерной части). Посты генерал-инспекторов (вошедших в состав Совета государственной обороны) заняли преданные царю генералы, а также великие князья. Военное министерство превратилось в военное хозяйственно-административное ведомство.

Совет государственной обороны и Главное управление генерального штаба в период революции руководили карательными действиями войск. В конце 1905 г. была изменена традиционная дислокация армии: войска пограничных военных округов были пе-

ремещены во внутренние промышленные и аграрные губернии для «содействия гражданским властям».

Существование нескольких самостоятельных военных ведомств в России вредно сказывалось на боевой подготовке войск и управлении армией. Поэтому в 1909—1910 гг. проводится централизация военного ведомства с восстановлением значения Военного министерства как единого центрального военного ведомства. Главное управление генерального штаба вошло в состав Военного министерства, а начальник Генерального штаба превратился в ближайшего помощника военного министра по военно-оперативным делам.

Инспектора войск и их управления также были включены в состав Военного министерства. Главное военно-инженерное управление было преобразовано в связи с передачей в его ведение заведования авиацией в *Главное военно-техническое управление* (1913).

Однако все эти мероприятия не могли коренным образом укрепить армию. Военная бюрократия сохраняла элементы гнилости, свойственные всему правительственному аппарату самодержавной России начала XX в. Это выражалось в косности большей части генералитета, в отсутствии забот о современной подготовке войск и обеспечении их современным оружием и боеприпасами.

После Цусимского сражения великий князь 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.

Россия предпринимала лихорадочные усилия для восстановления военно-морского флота. Летом 1906 г. был создан *Морской генеральный штаб,* заведовавший стратегической подготовкой флота. Начальник генштаба флота подчинялся морскому министру.

Буржуазные веяния почти не отразились на личном составе Министерства иностранных дел. Руководящие посты в центральном аппарате министерства, а также должности послов, посланников, министров-резидентов и поверенных в делах занимали представители высшей, часто титулованной дворянской знати.

В условиях дипломатических кризисов, активизации союзнических отношений с Англией и Францией по подготовке империалистической войны наследованное от XIX в. устройство аппарата Министерства иностранных дел оказалось архаичным и малооперативным. Буквально накануне войны (24 июня 1914 г.) при министре С. Д. Сазонове (1910—1916) было принято новое «Учреждение», изменившее организационное устройство министерства: первый департамент стал заведовать личным составом и хозяйственными делами, второй департамент сосредоточил некоторые важные общеминистерские дела (переписка по заключению, рати-

фикации договоров России с другими государствами, вопросы о границах, о выдаче политических преступников и т. д.).

Текущее руководство дипломатическими сношениями России было сосредоточено в четырех так называемых «политических отделах», возглавляемых советниками. Важнейшим из них считался I отдел (соединенный с канцелярией министра), ведавший дипломатическими сношениями России со странами Западной Европы (кроме балканских), Америки и частью Африки. Дипломатическими сношениями с балканскими и азиатскими государствами ведали II, III и IV политические отделы Министерства.

4. Местные государственные учреждения

В период с 1905 по 1914 г. сохранились все основные звенья местной администрации, полиции, жандармерии и охранки. 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 Д. Ф. Трепов имел диктаторские полномочия. Старая должность обер-полицеймейстера в Москве была заменена должностью градоначальника, имевшего гораздо больше прав и самостоятельности в отношении полиции, местного городского самоуправления и т. п. Изменилось устройство и столичных охранок. В годы столыпинской реакции при них появились регистрационные бюро, следившие за всеми приезжавшими в столицы лицами. При петербургской охранке для охраны царя и императорской фамилии был учрежден центральный филерский отряд, а при московской охранке из черносотенцев формировалась добровольческая охрана. В 1914 г. в России было 26 охранных отделений.

Борьба с революцией потребовала децентрализации органов политического сыска, предоставления им известной самостоятельности и большей оперативности, что вызвало создание своеобразных «охранных округов». В конце 1906 г. были созданы 10 районных охранных отделений. Территория деятельности каждого из них охватывала несколько губерний (Московского — 12, Самарского — 11, Киевского — 5 и т. д.); в подчинении районных охранных отделений находились охранные отделения и губернские жандармские управления каждого «района».

Массовые разоблачения провокаторов, проводившиеся после «дела Азефа», бессилие Департамента полиции в борьбе с революционным движением в годы нового революционного подъема вынудили правительство упразднить в 1914 г. районные охранные отделения как излишнее промежуточное звено в громоздком аппарате политического сыска России.

Для борьбы с аграрным движением кроме существовавших уже исправников, становых приставов, урядников и сельской по-

лицейской стражи закон 10 апреля 1905 г. «Об имущественной ответственности сельских обществ и селений, крестьяне которых приняли участие в аграрных беспорядках» создавал временные уездные комиссии из уездного предводителя дворянства (председателя комиссии), председателя уездной земской управы, уездного исправника, одного земского начальника, податного инспектора, чиновника от министерства. На эти комиссии возлагались следственно-карательные функции — выяснение степени участия в аграрном движении крестьян и привлечение их к ответственности.

Некоторым изменениям подверглись и местные органы цензуры. В ноябре 1905 г. были изданы «Временные правила о периодических изданиях», отменявшие предварительную цензуру и вводившие административные взыскания, денежные залоги, приостановку и арест издания, судебную ответственность. Термин «цензура» царское правительство вынуждено было упразднить. В апреле 1906 г. цензурные комитеты были преобразованы в *комитеты по делам печати*, а цензоры стали называться инспекторами печати. Комитеты по делам печати сохраняли старую организацию и порядки цензурных комитетов. В крупных городах при канцеляриях градоначальников и полицейместеров были учреждены особые инспекции типографий, литографий и книжной торговли, деятельность которых дополняла цензурные мероприятия комитетов по делам печати.

«Временные правила об обществах и союзах» (март, 1906 г.) ограничивали «свободу» союзов, обществ и собраний, данную Манифестом 17 октября. Для наблюдения за учреждением обществ и союзов, регистрации их программных документов и уставов, контроля за их деятельностью в губерниях учреждались *губернские* (областные, городские) *по делам об обществах и союзах присутствия* под председательством губернаторов или градоначальников.

В этот период возрастает значение земских и городских органов «самоуправления». В большинстве земств России по-прежнему руководящую роль играли помещики. Экономическое развитие помещичьего хозяйства в начале XX в. сближало помещиков-земцев с руководством городских органов «самоуправления».

В годы революции и реакции были проведены некоторые частные изменения в компетенции земских учреждений. По закону 20 февраля 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 и реакции провело своеобразную чистку судебного аппарата с удалением неугодных правительству судей и чинов прокуратуры. В процессе судопроизводства в эти годы культивировалась неразборчивость в судебных доказательствах вплоть до сокращения следствия, отстранения следователей, замены свидетельских показаний различными «немыми» свидетелями, т. е. данными специальных экспертов, находившихся на государственной службе. Все это помогло приспособить судебный аппарат России к ведению политических процессов, сблизить суды с жандармерией и охранкой. Значительно усиливается и тюремный аппарат, возрастает значение административной ссылки.

Законом от 15 июня 1912 г. был восстановлен институт мировых судей, в связи с чем судебные функции земских начальников были изъяты, а городские судьи стали упраздняться. Мировые судьи восстанавливались с некоторыми коррективами. Так, председатель съезда мировых судей назначался министром, возросла зависимость мировых судей от Министерства юстиции и местной администрации. Законом была сделана попытка создать связь сословных крестьянских волостных судов с институтом мировых судей. Однако царизм не торопился с введением этого закона: до войны мировые судьи были введены только в 13 губерниях, а к 1917 г.— в 20 (из 97 губерний и областей России).

Министерство торговли и промышленности. После 1905 г. буржуазия стала тяготиться старыми формами опеки над торговлей и промышленностью 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: биржевые комитеты, советы и бюро съездов представителей буржуазии, буржуазные общества и союзы.

В 1912 г. по закону о страховании рабочих на предприятиях учреждались больничные кассы. 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, входивших в состав этого присутствия, приходилось двое рабочих. В министерстве всеми страховыми учреждениями заведовал страховой совет.

Большевики считали закон о страховании рабочих неудовлетворительным, но использовали работу в страховых органах как легальную возможность деятельности среди рабочих.

По «Правилам чрезвычайной охраны на железных дорогах» 14 декабря 1905 г. Министерство путей сообщения имело право учреждать особый комитет по охране каждой железной дороги под председательством начальника (управляющего) дорогой.

В его состав входили заведующий передвижением войск этой дороги и начальник жандармского полицейского управления. На этот комитет возлагались задачи предотвращения забастовок, наблюдения за исполнением служащими дороги их обязанностей. Комитет имел право издавать обязательные для служащих и рабочих железной дороги постановления, устанавливать для них взыскания (увольнения, штраф до 500 руб., арест до трех месяцев), закрывать собрания, торговые и промышленные заведения, приостанавливать продажу печатных изданий, учреждать из служащих вооруженную охрану и, наконец, обращаться за «содействием войск». «Правила» разрешали учреждать комитеты и на отдельных отрезках железнодорожного пути (участковые комитеты).

Комитеты по охране железных дорог являлись следственно-судебными и административными органами, устанавливавшими на железных дорогах 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 административно-судебные учреждения по землеустройству, губернские и уездные землеустроительные комиссии. В некоторых губерниях они были учреждены еще в марте 1906 г., а повсеместно — законом 29 мая 1911 г.

Землеустроительные комиссии должны были содействовать выделившимся из общины крестьянам в размежевании земель, в покупке земель через посредничество отделения Крестьянского банка, в переселенческой политике, в разрешении землеустроительных споров.

Губернская землеустроительная комиссия выполняла функции распорядительного учреждения и принимала апелляционные жалобы на решения уездных комиссий, которые являлись исполнительными инстанциями. Во главе ее стоял губернатор или губернский предводитель дворянства, а в ее состав входили должностные лица губернии и непременный член от Главного управления землеустройства и земледелия. 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 (кулаков); 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 удостоверительные акты на землю, разрешал предварительные споры, принимал участие в работе землеустроительных комиссий.

Неспособность гражданского аппарата к борьбе с революцией толкала правительство на применение форм военного подавления. Военно-окружные штабы в системе Военного министерства сделались центрами руководства деятельностью карательных отрядов, а военно-окружные суды судили не только военных, но и гражданских лиц.

По указу 19 августа 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. Этот суд состоял из председателя и четырех членов — офицеров армии и флота. Попавшие в военно-полевой суд рассматривались в течение двух суток при закрытых дверях, без форм судопроизводства, а решения сразу же вступали в силу и приводились в исполнение. Основной мерой наказания этих судов была смертная казнь через повешение или расстрел. За 6 месяцев действия военно-полевой юстиции было предано смертной казни больше лиц, чем за все время с 1825 по 1905 г.

Военно-полевые суды как форма грубой военной расправы вызвали возмущение во всех слоях населения. Правительство было вынуждено упразднить военно-полевые суды, которые фактически существовали до 20 апреля 1907 г. В условиях столыпинской реакции судебная расправа осуществлялась или в обычном судебном порядке или с помощью военно-окружных судов. Все формальности производства дел по политическим преступлениям в военно-окружных судах законом 27 июня 1907 г. были резко сокращены, что обеспечивало быструю и суровую судебную расправу. За годы первой революции и столыпинской реакции эти суды осудили за государственные преступления до 10 тыс. человек.

5. Управление окраинами

В годы первой революции в России правительство распространило на окраины все чрезвычайные меры (все стадии исключительного положения, военно-полевые суды, которые принимали здесь особенно жестокие формы).

Страх перед размахом революции на Кавказе вынудил самодержавие вернуться к старой организационной форме управления 40—70-х годов XIX в. В феврале 1905 г. на Кавказе было восстановлено наместничество. Назначенный царем и подчиненный непосредственно ему наместник Кавказа князь И. И. Воронцов-Дашков (1905—1915) получил широкие гражданские и военные полномочия. Его ближайшим помощником по борьбе с революционным движением стал заведующий полицией (помощник наместника по полицейской части). Правительство назначило на этот пост бывшего начальника дворцовой полиции генерала Е. Н. Ширинкина.

Осенью 1906 г. по ходатайству бакинских нефтепромышленников крупнейший пролетарский центр Кавказа — Баку был выделен в особое градоначальство.

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, например Камчатской и Сахалинской областей, и окончательного упразднения в Сибири деления на округа; повсеместно были введены уезды).

В годы политической реакции в России царизм продолжал наступление на финляндскую автономию.

Закостенелость административного аппарата на окраинах России выражала полную неспособность царского правительства ввести более гибкую организацию их управления.

* * *

Первая революция в России вызвала усиление деятельности карательных звеньев государственного аппарата самодержавной монархии. Для борьбы с революцией широко использовался военный аппарат. Самодержавная монархия после революции сделала второй шаг по пути к буржуазной монархии, выразившийся в следующих специфических чертах: в изменении социальной опоры (опора на помещиков и верхи торгово-промышленной буржуазии, поиски опоры в деревне в лице кулачества) и в лжепарламентаризме (лжепарламент из двух «палат» — представительной Государственной думы и реформированного Государственного совета и «правительственный кабинет» — Совет Министров).

Второй шаг по пути к буржуазной монархии не устранил существовавшей в России абсолютной (неограниченной) монархии, главной социальной опорой которой оставался класс помещиков-дворян, воздействовавший через придворные верхи (придворная камарилья) и Совет объединенного дворянства на внутреннюю и внешнюю политику страны.

Социальная опора самодержавия оказалась непрочной. Невозможность реформаторского пути развития самодержавия без изменения его характера привела к предвоенному политическому застою.

Глава X. АППАРАТ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВЕННЫХ БУРЖУАЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВРЕМЯ МИРОВОЙ ИМПЕРИАЛИСТИЧЕСКОЙ ВОЙНЫ. ОБЩИЙ КРИЗИС ЦАРСКОЙ МОНАРХИИ

Империалистическая война, явившаяся закономерным результатом экономического и политического развития империалистических государств, вызвала изменения не только в государственном аппарате, но и во всем государственном строе России.

1. Государственный аппарат России в первый год войны. Создание первых общероссийских буржуазных организаций

Россия вступила в войну 19 июля 1914 г. Приспособление правительственного аппарата к войне нашло выражение прежде всего в создании полевого военного аппарата с соответствующими изменениями в военных учреждениях в центре (Военное и Морское министерства) и на местах (военно-окружные управления). 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).

С начала войны был создан полевой военный аппарат. Разработка нового положения о «Полевом управлении в военное время» началась еще осенью 1906 г. и проводилась в нескольких бюрократических комиссиях, но лишь за 3 дня до начала войны положение было утверждено царем. Длительная разработка «Положения» объясняется отсутствием в 1905—1909 гг. единого военного централизованного ведомства, отвлечением армии от ее непосредственных задач на выполнение карательных функций, косностью большей части генералитета, отсутствием с их стороны заботы о современной подготовке войск.

«Положение» определило устройство Ставки верховного главнокомандующего и всего полевого аппарата на фронтах. Во главе всех армий России закон ставил ответственного только перед императором верховного главнокомандующего, при котором и сосредоточивался аппарат Ставки. Основной структурной частью в Ставке являлся штаб во главе с начальником. В штаб входили управления: генерал-квартирмейстера, дежурного генерала, начальника военных сообщений и военно-морское. Впоследствии этот аппарат возрастал: появилась Дипломатическая канцелярия по

гражданскому управлению, Управление авиации и воздухоплавания и др.

Комплектование руководства Ставки оказалось неудачным. Верховным главнокомандующим был назначен дядя царя — кавалерийский генерал великий князь Николай Николаевич, слабо разбиравшийся в современных принципах стратегии и тактики и не способный обеспечить взаимодействия родов войск. Начальником штаба при нем был назначен генерал Н. Н. Янушкевич.

Несколько армий, предназначенных для достижения одной стратегической цели, составляли фронт. Во главе армий фронта стоял главнокомандующий, которому подчинялся большой полевой аппарат фронта (штаб управления). В самом начале войны было создано два фронта: Северо-Западный и Юго-Западный. Осенью 1914 г. появляется Кавказский фронт. В 1915—1916 гг. число фронтов возрастает до пяти. 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, штабы, отделы. Аппарат армии был довольно сложным.

Война вызвала изменения и в аппарате Военного министерства. С объявлением войны заработал мобилизационный аппарат. 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 изменений в высшем правительственном аппарате. Однодневные заседания Государственной думы и Государственного совета 26 июля прошли под знаком доверия правительству. Открывший чрезвычайное заседание Думы М. В. Родзянко произнес торжественную речь о «единении русского царя с верным ему народом». Его поддержали представители всех фракций, кроме социал-демократов. Огласив общую декларацию, разоблачавшую политику правительства, осудившую войну, и противопоставив ей международную солидарность трудящихся, большевистская и меньшевистская фракции покинули заседание Думы, не приняв участия в утверждении военного бюджета.

Большевики выступали против войны не только в Думе. Они развернули подпольную работу, направленную на организацию масс для борьбы против войны. Вскоре (5 ноября 1914 г.) члены большевистской фракции были арестованы, после двухмесячного следствия судимы особым присутствием Петроградской судебной палаты с участием сословных представителей и 13 февраля 1915 г. приговорены по части 1 статьи 102 Уголовного уложения на пожизненную ссылку в Туруханский край.

В июле—августе 1914 г. по инициативе буржуазии и обуржуазившихся помещиков были созданы общероссийские органи-

зации: Всероссийский земский и Всероссийский городской союзы.

Созданный на съезде представителей земств 30 июля Всероссийский земский союз объединил земские учреждения 41 губернии. Его высшим органом являлся съезд уполномоченных земств (по два уполномоченных от каждой земской губернии: от губернского земского собрания и губернской земской управы). Между съездами делами союза ведал Главный комитет из десяти членов во главе с главноуполномоченным. Первым главноуполномоченным был тесно связанный с буржуазными кругами помещик князь Г. Е. Львов. Роль местных органов союза выполняли чаще всего губернские земские управы. В конце 1914 — начале 1915 г. были созданы фронтовые комитеты Земского союза.

Всероссийский городской союз был организован на совещании городских голов 8—9 августа 1914 г. Он состоял из съезда уполномоченных от органов городского «самоуправления», Главного комитета из десяти членов, областных, городских и фронтовых комитетов. Главноуполномоченным этого союза был городской голова Москвы крупный капиталист М. В. Челноков, а его товарищами — 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 появляются 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, их создание и дальнейшее расширение прав свидетельствовали о возраставшем значении буржуазии в государственности России.

Внешне первый год войны вызвал сплочение господствующих классов вокруг трона, известную стабилизацию абсолютизма в России. Государственная дума и Государственный совет после однодневных заседаний 26 июля 1914 г. не собирались до января 1915 г.

24 июля 1914 г. Совету Министров были представлены чрезвычайные полномочия: он получил право разрешать большинство дел самостоятельно от имени царя, утверждать «всеподданнейшие доклады»; лишь некоторые особо важные журналы Совета Министров подлежали личному одобрению императора. Возросла и личная власть председателя Совета Министров и отдельных министров (внутренних дел). С июля 1914 г. по июнь 1915 г. через Совет Министров прошли и были утверждены 285 чрезвычайных указов (всего за время войны их было утверждено 527). Законы военного времени открывали широкий простор для деятельности органов администрации, полиции, жандармерии и цензуры, облегчали и упрощали судопроизводство. Относительно стабильным был и состав «кабинета» министров самодержавного

монарха — все основные министерские посты занимали лица, назначенные еще до войны.

Отсутствие «законодательных» палат, интенсивная деятельность самого правительства, более суровые порядки в стране создавали видимость возвращения всей государственности России к порядкам и временам до первой русской революции. На самом деле самодержавная монархия и ее государственный аппарат продолжали разлагаться. Возросло значение придворной камарильи, которую возглавляла императрица Александра Федоровна и авантюрист Григорий Распутин. Ее активными деятелями были фрейлина двора А. А. Вырубова, князь М. М. Андронников, доктор «тибетской медицины» П. А. Бадмаев, директор правления Русско-французского банка Д. Л. Рубинштейн, банкир И. П. Манус, бывший агент Департамента полиции И. Ф. Манасевич-Манулов и др. Уже в начале 1915 г. окружение императрицы делает первые попытки тайных сношений с Германией и Австро-Венгрией.

2. Кризис государственности России. Расцвет общероссийских буржуазных организаций

Для государственного аппарата России с лета 1915 г. до начала 1916 г. характерна была передача части военно-хозяйственных дел общественным организациям. Государственная машина самодержавия обнаружила в это время первые признаки общего кризиса.

Поражение русской армии весной и летом 1915 г. усилило германофильские настроения при царском дворе. В придворном кружке считали, что путем заключения сепаратного мира с Германией можно выйти из хозяйственных трудностей, пресечь оппозиционные настроения буржуазии, расправиться с возраставшим массовым движением и таким путем укрепить монархический строй.

С каждым месяцем войны возрастал разрыв между царским двором и Ставкой, где сильно было влияние буржуазной оппозиции. Опасаясь противодействия Ставки, императрица уговорила Николая II произвести замену высшего руководства армией. 23 августа 1915 г. царь сместил с поста Верховного главнокомандующего великого князя Николая Николаевича и назначил на этот пост себя. Новый начальник штаба Ставки М. В. Алексеев в отличие от недостаточно компетентного в военно-оперативных вопросах царя был опытным и способным генералом, но не был самостоятельным в своих действиях и не мог обеспечить улучшение верховного командования. В условиях расширения масштаба военных операций (в августе были созданы еще два фронта — Северный и Западный) армия была фактически обезглавлена.

На втором году войны армию и тыл глубоко взволновали слухи о деятельности немецкого шпионского центра, нити которого якобы вели в Военное министерство к военному министру генералу

В. А. Сухомлинову (1909—1915); были арестованы некоторые друзья министра (в их числе — жандармский полковник С. Мясоедов). Поражение армии весной — летом 1915 г. и общественное мнение заставили царя 13 июня отстранить Сухомлинова; его заменил близкий к думским кругам генерал А. А. Поливанов. Вслед за этим были сделаны и другие уступки буржуазной общественности. После длительного перерыва 19 июля 1915 г. была созвана Государственная дума.

Политический кризис государственного строя России в период мировой войны отражался прежде всего на Государственной думе, сессии которой были менее продолжительными и часто прерывались по различным соображениям правительства.

Поражения на фронте усилили оппозиционные настроения в обеих «палатах» российского «парламента»: в Государственной думе и Государственном совете. К середине августа в их составе сложился так называемый «прогрессивный блок», который ставил своей задачей убедить правительство «встать на новый путь». Он предлагал царю полное обновление состава Совета Министров, создание правительства, «сильного доверием общества». Кроме того, программа «прогрессивного блока» предлагала: 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»: уравнение в правах крестьян, восстановление в правах профсоюзов и рабочей печати, прекращение преследования рабочих представителей в больничных кассах и т. д. По поручению блока П. Н. Крупенский 24 августа передал эту программу правительству, а в конце августа она была опубликована в московских и петроградских газетах.

Для руководства деятельностью этого весьма многолюдного блока (более 300 членов) было избрано бюро в составе 25 человек под председательством члена Государственного совета барона В. В. Меллер-Закомельского. Членами бюро были: П. Н. Милюков, А. И. Шингарев, Н. В. Некрасов, В. В. Шульгин, Д. Д. Гримм и др.

Неспособность самодержавия и царской 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. 25—28 июля состоялся первый съезд представителей военно-промышленных комитетов, точно определивший состав центрального военно-промышленного комитета, первое заседание которого состоялось 4 июня 1915 г. Правительство было вынуждено закрепить создание центрального и местных военно-промышленных комитетов законом 27 августа 1915 г., который предоставлял комитетам функ-

ции «содействия правительственным учреждениям в деле снабжения армии и флота всеми необходимыми предметами снаряжения и довольствия, путем планового распределения сырья и заказов, своевременного их выполнения, установления цен и т. п.».

Такое узкое назначение комитетов явно не удовлетворяло русскую 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, орган «единения» с рабочим классом, попечительства 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 три — от каждого областного военно-промышленного комитета, по три — от Всероссийских земского и городского союзов, по два — от городских дум Петрограда и Москвы, два — от Всероссийской сельскохозяйственной палаты и пять — от Комитета военно-технической помощи. Аппарат комитета возглавляло бюро. Первым председателем Центрального военно-промышленного комитета был капиталист Н. С. Авдаков, а после его смерти — А. И. Гучков; товарищем председателя был московский фабрикант А. И. Коновалов. В бюро Центрального военно-промышленного комитета вошли крупнейшие капиталисты А. А. Бубликов, В. В. Жуковский, Н. Ф. фон-Дитмар и др. Аппарат Центрального военно-промышленного комитета подразделялся на множество (до 23 к концу 1916 г.) отделов (механический, металлургический, взрывчатых веществ, рабочий и пр.) и обслуживался представителями буржуазной интеллигенции (инженерами, техниками, врачами, журналистами и т. д.).

Сложную организацию (президиум, бюро, отделы) имели и местные (областные и «районные») комитеты. К концу 1916 г. их было 227, из них — 36 областных и 191 районных (к концу 1917 г. их насчитывалось уже 242).

Особую роль среди местных комитетов играл Московский военно-промышленный комитет (областной), объединявший деятельность 64 комитетов пятнадцати центральных губерний России. Председателем этого комитета был крупный банкир и текстильный фабрикант П. П. Рябушинский, его заместителем — С. А. Смирнов, а в числе товарищей — князь Г. Е. Львов и московский городской голова М. В. Челноков. В состав бюро комитета входили крупные московские фабриканты — руководители Общества фабрикантов и заводчиков Ю. П. Гужон и Ю. П. Поплавский.

Военно-промышленные комитеты политически и экономически объединяли буржуазию и играли заметную роль в военном снабжении: к концу 1916 г. они получили до 17,5% всех военных заказов и выполнили 11% их.

На первом съезде военно-промышленных комитетов было принято решение о необходимости привлечь к «сотрудничеству» в комитетах рабочих. С помощью меньшевиков-оборонцев осенью 1915 г. были проведены двухстепенные выборы в рабочие группы при военно-промышленных комитетах. Рабочие под руководством большевиков выступали против такого «сотрудничества» с буржуазией. В рабочую группу (10 человек) при Центральном военно-промышленном комитете были избраны видные сторонники сотрудничества с буржуазией — меньшевики Гвоздев, Брейдо, провокатор Абросимов и др. Кроме Центрального военно-промышленного комитета рабочие группы были созданы лишь в 36 местных комитетах. Вдохновляемые оборонцами-меньшевиками, рабочие группы стремились установить «классовый мир» между рабочими и капиталистами путем разбора их конфликтов в особых примирительных камерах; создаваемые ими же биржи труда облегчали капиталистам набор рабочей силы. Деятельность рабочих групп была ограничена наименее сознательными рабочими.

В ходе войны компетенция Всероссийского земского и Всероссийского городского союзов значительно расширилась; 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, которые должны были координировать деятельность 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 обоих союзов и по четыре члена от Главного комитета каждого союза. Фактически Земгор стал дополнительной снабженческой организацией. При нем состояли кожевенный комитет, химический отдел, автомобильный подотдел и другие учреждения. Земгор имел собственные предприятия, мастерские, магазины; он объединял кустарную промышленность. Законом 16 ноября 1915 г. правительству пришлось санкционировать существование и этой общественной организации. Окончательно сложившиеся к осени всероссийские буржуазные организации (Земский и Городской союзы, Земгор, военно-промышленные комитеты) выполняли фактически государственные военно-хозяйственные функции.

Расширение деятельности Всероссийского земского и городского союзов, учреждение Земгора и военно-промышленных комитетов создавало угрозу, что общее руководство всей военной экономикой окажется вне влияния правительства, а самодержавное государство в этих вопросах может попасть в зависимость от буржуазии и буржуазных организаций. В противовес этим буржуазным организациям правительство законом 17 августа 1915 г. создало ряд Особых совещаний — высших правительственных учреждений под председательством отдельных министров и подотчетных только императору: для обсуждения и объединения мero-

приятий по *обороне* (под председательством военного министра), по *топливу* (под председательством министра торговли и промышленности), по *продовольствию* (под председательством министра земледелия) и по *перевозкам* (под председательством министра путей сообщения). 30 августа было учреждено еще одно Особое совещание — *по устройству беженцев* (под председательством министра внутренних дел). В состав этих Особых совещаний кроме правительственных чиновников были включены представители крупной буржуазии и буржуазной интеллигенции. Учреждением этих Особых совещаний царизм стремился усилить регулирующее влияние на вопросы военной экономики, сохранить зависимость русской буржуазии от правительственных заказов. Попавшие в Особые совещания представители буржуазии и буржуазной интеллигенции составляли в них меньшинство, их влияние на основное направление деятельности этих учреждений было ограничено вмешательством царских чиновников.

Особенно 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. Н. 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 министра внутренних дел В. И. Гурко, генерал царской свиты В. Н. Шебеко, председатель Особого комитета по «борьбе с немецким засильем» А. С. Стишинский и др.), а также представители ряда министерств и ведомств (в их числе начальник Главного артиллерийского управления генерал А. А. Маниковский). Представительство капиталистов в Особом совещании по обороне было весьма скромным (А. И. Гучков, А. И. Коновалов, П. П. Рябушинский и В. В. Жуковский). Еще меньше было капиталистов в других Особых совещаниях.

На Особое совещание по обороне возлагались: высший надзор за деятельностью всех правительственных и частных предприятий, изготовлявших предметы боевого и материального снабжения армии и флота; содействие созданию новых предприятий и расширение и переустройство старых; распределение правительственных военных заказов и надзор за их исполнением. Особое совещание по обороне получило в выполнении этих задач широкие полномочия, вплоть до секвестра и реквизиции имущества. В его ведение попал и секвестрованный на время войны в 1915 г. Путиловский завод, срывавший до этого выполнение военных заказов.

Аппарат Особого совещания имел ряд комитетов и комиссий, соответствующих основным функциям этого совещания; особое место среди них имел *Комитет по делам металлургической промышленности* (создан в декабре 1915 г.). Делопроизводство Особого совещания велось канцелярией Военного министерства. Если в самих Особых совещаниях большинство мест и решающее слово принадлежало царским чиновникам, то рабочий аппарат (напри-

мер, Комитет по делам металлургической промышленности Особого совещания по обороне) опирался в своей деятельности на аппарат синдикатов и трестов. Практически это означало сращивание некоторых звеньев государственного аппарата с монополиями.

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 и путей сообщения) и несколько (до трех) представителей от местного военно-промышленного комитета. Иногда (например, в Петрограде) в состав заводского совещания входили представители от городского и земского союзов. С правом совещательного голоса на заводские совещания приглашались и представители местной буржуазии. Имели своих уполномоченных и комитеты на местах и другие Особые совещания.

Особые совещания были органами государственно-монополистического капитализма, с помощью которого царизм пытался выйти из кризиса и выиграть войну. Все эти меры не только усиливали влияние буржуазии в государственном аппарате самодержавия. Объективно они способствовали и социалистической революции, так как государственно-монополистический капитализм с его высокой степенью обобществления производства подготавливал капиталистическую промышленность к национализации. «...Социализм,— говорил В. И. Ленин,— есть не что иное, как государственно-капиталистическая монополия, *обращенная на пользу всего народа* и постольку *переставшая* быть капиталистической монополией»[1].

За время войны возросло значение буржуазии в отраслевых комитетах ряда ведомств. Тенденции сращивания государственного аппарата с аппаратом монополий и частных банков наметились в некоторых созданных еще до войны (1907) *отраслевых комитетах* при Департаменте земледелия Главного управления землеустройства и земледелия (Хлопковый и Льняной комитеты), а также в ряде отраслевых комитетов Министерства торговли и промышленности в 1915—1916 гг. (для снабжения хлопчатобумажных фабрик, по делам суконной промышленности, по делам кожевенной промышленности и др.).

Оценивая возросшее влияние буржуазии за время войны В. И. Ленин писал, что она: «...чрезвычайно быстро организовалась политически, забирая в свои руки и местное самоуправление, и народное образование, и съезды разных видов, и Думу, и военно-промышленные комитеты и т. д. Этот новый класс «почти совсем» был уже у власти к 1917 году...»[2]

Рост буржуазного влияния на государственный аппарат сильно

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 34, с. 192.
[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 31, с. 18.

беспокоил правящие круги России. Николай II и верхи бюрократии отрицательно отнеслись к «прогрессивному блоку». Председатель Совета Министров И. Л. Горемыкин добился у царя указа о перерыве деятельности Думы и вечером 2 сентября вручил его Родзянко. Члены Думы на заседании 3 сентября выслушали царский указ и разошлись. Оценивая обстановку в России осенью 1915 г., В. И. Ленин писал: «Разгон» IV Думы, как ответ на образование оппозиционного блока в ней из либералов, октябристов и националистов,— вот одно из самых рельефных проявлений революционного кризиса в России. Поражение армий царской монархии — рост стачечного и революционного движения в пролетариате — брожение в широких массах — либерально-октябристский блок для соглашения с царем на программе реформ и мобилизации промышленности для победы над Германией. Такова последовательность и связь событий в конце первого года войны»[1].

Уже к концу первого года войны стали ощущаться трудности в снабжении продовольствием как действующей армии, так и населения городов. В мае 1915 г. правительство возложило продовольственное дело на Министерство торговли и промышленности, при котором был учрежден *Главный продовольственный комитет* с довольно широкими задачами (учет запасов продовольствия, заготовление его, составление плана перевозок и снабжения, выработка норм снабжения, предельных цен и такс). Просуществовав всего 3 месяца, комитет был упразднен. В августе главноуправляющий землеустройства и земледелия возглавил Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по продовольствию. Землеустроительная деятельность Главного управления землеустройства и земледелия фактически прекратилась, и 26 сентября 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 отдел заготовки продовольствия и фуража для действующей армии.

3. Государственный строй России накануне свержения самодержавия

История государственного аппарата России во время первой мировой войны с января 1916 г. по февраль 1917 г. характеризуется стремлением монархии усилить государственную централизацию, установить в стране военно-полицейскую диктатуру, ограничить до пределов деятельность буржуазных общественных учреждений 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 суще-

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 27, с. 26.

ствования самодержавия переживал глубокий и непоправимый кризис.

К началу 1916 г. особенно возросло влияние придворной камарильи на государственные дела. Распутин и его окружение назначали и смещали министров, губернаторов и командующих фронтами, оказывали влияние на ход военных операций, на все стороны деятельности государственной политики. 87-летний председатель Совета Министров И. Л. Горемыкин не соответствовал интересам распутинской группировки по установлению нового реакционного курса в стране. Назначенный 20 января 1916 г. на пост председателя Совета Министров Б. В. Штюрмер стал послушным исполнителем воли Распутина. Начальником его канцелярии стал Манасевич-Мануилов.

После назначения Штюрмер приступил к подготовке реакционных мероприятий. Одновременно он пытался усыпить бдительность буржуазной общественности. 9 февраля 1916 г. была создана четвертая сессия Государственной думы, которая продолжалась до 20 июня (с перерывом 4 апреля — 9 мая). Чтобы ослабить оппозиционные настроения «прогрессивного блока», царь по совету Распутина продемонстрировал «единение» с Думой. Впервые за всю историю существования Думы Николай II явился на ее заседание и произнес краткую речь. Маневр удался, и речи думских ораторов в эту сессию были сдержанными. Дума обсуждала второстепенные дела (о реорганизации управления волости, о «народной трезвости» и т. п.). Успешное наступление на фронте (Брусиловский прорыв) позволило правительству безболезненно распустить Думу.

Министр внутренних дел А. Н. Хвостов, подготовивший покушение на Распутина, 3 марта 1916 г. был отстранен. Пост министра внутренних дел занял Штюрмер.

Для «обуздания» рабочих Штюрмер подготавливал введение милитаризации промышленности, для «обуздания» печати — повседневную предварительную цензуру. Особое делопроизводство Министерства внутренних дел усилило скрытую деятельность по «подготовке выборов в Государственную думу пятого созыва».

Рост рабочего и крестьянского движения, а также антивоенных настроений толкал правительство на установление в стране военно-полицейской диктатуры. По совету Распутина и царицы Николаем II 28 июня было дано «высочайшее указание» о необходимости «в целях дальнейшего успешного ведения войны и достижения окончательной победы» согласовывать деятельность всех ведомств, в том числе и Особых совещаний «под руководством единой власти» председателя Совета Министров. Штюрмер получил 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 надве-

домственный орган — Особое совещание министров для объединения всех мероприятий по снабжению армии и флота и организации тыла.

На заседаниях Особого совещания министров выяснились несогласованность в действиях и хаос в деятельности важнейших ведомств страны. Министры вынуждены были признать, что аппарат министерств бессилен ускорить проведение многих военно-хозяйственных мероприятий. Особое совещание министров приняло решение перейти к системе надведомственных «особых» чиновников, наделенных чрезвычайными полномочиями и способных «протолкнуть» то или иное мероприятие. Было принято решение послать одного главноуполномоченного в Донбасс для ускорения изготовления снарядов, другого — на Украину для доставки сахара, третьего — на юго-восток для доставки кожи и т. д. Особое совещание министров принимало меры, направленные и 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. Все эти меры не могли оздоровить экономику страны и вывести ее из хозяйственного хаоса. Особое совещание прекратило свою деятельность в конце декабря 1916 г.

Чтобы изъять из ведения Земского и Городского союзов военно-санитарное дело, в сентябре 1916 г. было создано центральное ведомство — Главное управление санитарным делом, которое не успело, однако, сформировать свой аппарат до Февральской буржуазно-демократической революции.

Стесняя и ограничивая деятельность буржуазных общественных организаций и учреждений, царизм расширял деятельность Особых совещаний, попавших под контроль председателя Совета Министров и Особого совещания министров. Компетенция Особого совещания по обороне была расширена еще в феврале 1916 г. Большое значение в его деятельности приобрели вопросы распределения между правительственными и частными предприятиями правительственных военных заказов. Особое совещание и его местные органы свели на нет соответствующие функции военно-промышленных комитетов, вынужденных получать бóльшую часть 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 государственно-монополистического капитализма в России было то, что это не привело к подчинению государственного аппарата капиталистическим монополиям. Даже накануне свержения самодержавия бюрократия, охраняя и защищая интересы помещиков и капиталистов, не допускала мысли о какой-либо самостоятельности буржуазии и ее органов. В лучшем случае допуска-

лась лишь старая форма «соучастия» представителей буржуазии в правительственных учреждениях при преобладании царских чиновников.

Внешнеполитическим планам придворной камарильи мешал близкий к буржуазии министр иностранных дел С. Д. Сазонов, сторонник союзников и продолжения войны. Опасаясь противодействия правительства Англии и Франции и буржуазной оппозиции, правительство долго не решалось сменить его. По ходатайству царицы, Распутина и Штюрмера Николай II 7 июля официально отставил Сазонова «по состоянию здоровья, пошатнувшегося под влиянием непосильного труда». Пост министра иностранных дел достался Штюрмеру.

Распутинская клика подыскивала более энергичную кандидатуру на пост министра внутренних дел, чем Штюрмер. Таким кандидатом оказался товарищ председателя Государственной думы помещик, фабрикант и банкир А. Д. Протопопов. Летом 1916 г. он во главе русской «парламентской» делегации (членов Государственной думы и Государственного совета) совершил поездку в Англию, а на обратном пути в Стокгольме имел тайное свидание с советником германского посольства. Пользуясь покровительством друзей Распутина — «тибетского доктора» Бадмаева и генерала П. Г. Курлова, А. Д. Протопопов был рекомендован царю, который 16 сентября 1916 г. назначил его исполняющим должность министра внутренних дел. (Окончательно он был утвержден министром 20 декабря 1916 г.) Протопопов вошел в распутинский кружок и стал получать указания непосредственно от Распутина и царицы.

Административно-полицейский гнет в стране особенно возрос к осени 1916 г. Новый министр внутренних дел давал указания об усилении репрессий за забастовки и аграрные волнения, настаивал на «обуздании» печати. Товарищ министра внутренних дел, друг и помощник А. Д. Протопопова П. 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.

1 ноября начались заседания Государственной думы. На первом заседании член бюро «прогрессивного блока» П. Н. Милюков выступил с резкой речью, направленной против «темных сил». Он говорил о предательстве при дворе, намекая на царицу и ее окружение. Сообщая факты неумелой и продажной политики правительства, Милюков обращался к притихшему залу Думы с вопросом: «Что это — глупость или измена?» Речь Милюкова задавала тон прениям.

Выступавший от имени всего «прогрессивного блока» С. Шидловский заявил, что правительство «в настоящем составе» неспособно 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».

Штюрмер не оправдал возлагаемых на него надежд. 10 ноября он получил отставку с поста председателя Совета Министров. Не посоветовавшись с 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. Это назначение вызвало раздражение и Распутина, и Протопопова. Между Протопоповым и Треповым возникла открытая борьба за влияние в Совете Министров.

За время войны шел распад высшего правительственного аппарата. Три военных сессии Государственной думы были кратковременными и имели всего 88 заседаний (не считая межсессионного чрезвычайного заседания 26 июля 1914 г.). Для думы в годы войны было характерно затухание законодательной активности общего собрания и думских комиссий. Универсальной для всех дел стала бюджетная комиссия, через которую проходили все законопроекты. Кратковременны стали и сессии Государственного совета (он имел всего 64 заседания). Самодержавие было разочаровано деятельностью Государственного совета, который не выполнил своего назначения «сдерживать» Государственную думу, а значительная часть его членов блокировалась с думским большинством в «прогрессивном блоке». 1 января 1917 г. была проведена реформа Государственного совета, по которой часть членов его, по назначению примыкавших к оппозиционному блоку, были заменены крайне правыми и в совете опять было восстановлено правое большинство. Одновременно председателем Государственного совета был назначен крайне реакционный деятель И. Г. Щегловитов.

Возраставшее вмешательство придворной камарильи, борьба различных влияний и ссоры в составе правительства снизили роль Совета Министров.

Характерным признаком разложения правительственного аппарата явилась так называемая «министерская чехарда», т. е. частые смены министров. «Министерская чехарда» началась с осени 1915 г. За $31\frac{1}{2}$ месяца с начала войны и до Февральской буржуазно-демократической революции в России сменились 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 сохраняли свои посты в течение всей войны министр финансов П. Л. Барк (январь 1914 — февраль 1917 г.) и морской министр И. К. Григорович (1911—1917).

Об изменениях в руководстве наиболее важными ведомствами России свидетельствует нижеприведенная таблица.

Разложение власти отразилось на деятельности Совета Министров. При Б. В. Штюрмере часто практиковались тайные совещания отдельных групп министров («маленького Совета Минист-

«Министерская чехарда» в России в период первой мировой войны

Годы	Председатель Совета Министров	Министры внутренних дел	Министры юстиции	Министры земледелия
1914	И. Л. Горемыкин (30 янв. 1914—20 янв. 1916 г.)	Н. А. Маклаков (16 дек. 1912—5 июня 1915 г.)	Н. Г. Щегловитов (24 апр. 1906 г. — 6 июля 1915 г.)	А. В. Кривошеин (21 мая 1908—26 окт. 1915 г.)
1915		Князь Н. Б. Щербатов (5 июня — 26 сент.) А. Н. Хвостов (26 сент. 1915 — 3 марта 1916 г.)	А. А. Хвостов (6 июля 1915 — 7 июля 1916 г.)	А. Н. Наумов (10 ноября 1915—21 июля 1916 г.)
1916	Б. В. Штюрмер (20 янв. — 10 ноября)	Б. В. Штюрмер (3 марта — 7 июля) А. А. Хвостов, (7 июля — 16 сент.)	А. А. Макаров (7 июля— 20 дек.)	А. А. Бобринский (21 июля — 14 ноября)
1917	А. Ф. Трепов (10 нояб.— 27 дек.) Н. Д. Голицын (27 дек. 1916 — 27 фев. 1917 г.)	А. Д. Протопопов (16 сент. 1916 — 27 февр. 1917 г.)	Н. А. Добровольский (20 дек. 1916 — 27 февр. 1917 г.)	А. А. Риттих (29 ноября 1916 — 27 февр. 1917 г.)

ров»). Поскольку важнейшие государственные дела решались Николаем II и придворной камарильей, минуя Совет Министров, сам Совет Министров рассматривал малозначительные дела. Совет Министров не мог противопоставить революции энергию высшего государственного органа, объединявшего и направлявшего всю правительственную деятельность.

В условиях глубокого хозяйственного и политического кризиса, переживаемого Россией в 1916 г., шли поиски выхода из создав-

шегося положения. В среде господствующих верхов наметилось два заговора. Один возглавила придворная камарилья, искавшая выход в ожесточении карательных мер. В стране предлагались введение военного, а в столицах и крупных городах осадного положения, назначение министров и губернаторов из особо преданных

(июль 1914 — февраль 1917 гг.)

Министры путей сообщения	Обер-прокуроры Синода	Военные министры	Министры иностранных дел
С. В. Рухлов (29 янв. 1909— 27 окт. 1915 г.)	В. К. Саблер (2 мая 1911— 5 июля 1915 г.)	В. А. Сухомлинов (11 марта 1909— 13 июня 1915 г.)	С. Д. Сазонов (14 сент. 1910 —7 июля 1916 г.)
А. Ф. Трепов (30 окт. — 26 дек.)	А. Д. Самарин (5 июля — 26 сент.) А. Н. Волжин (30 сент. 1915— 7 авг. 1916 г.)	А. А. Поливанов (13 июня 1915 г. — 15 марта 1916 г.)	
	Н. И. Раев (20 авг. 1916 — 27 февр. 1917 г.)	Д. С. Шуваев (15 марта 1916 г.— 3 января 1917 г.)	Б. В. Штюрмер (7 июля — 10 ноября)
Э. Б. Кригер-Войновский (27 дек. 1916— 27 февр. 1917 г.)		М. А. Беляев (3 янв.— 27 февр.)	Н. Н. Покровский (30 нояб. 1916 — 27 февр. 1917 г.)

лиц, милитаризация заводов, закрытие органов левой печати, назначение правительственных чиновников в земский и городской союзы и военно-промышленные комитеты и т. п.

В проведении этой программы большое место отводилось министру внутренних дел Протопопову, который заявлял: «Я спасу Россию. Я чувствую, что я призван вытащить Россию из беды, спасти». В октябре 1916 г. по его предложению был принят закон «Об усилении полиции в 50 губерниях...», вводивший новые штаты

полиции в России (по 1 городовому на 400 жителей). Камарилья была недовольна нерешительностью Николая II. Распутин не раз говорил, что царь «негож» и что «папаша ничего не понимает... что право, что лево».

В целях реализации реакционной программы правительство 16 декабря прервало заседание 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. Все эти меры были направлены на то, чтобы расправиться с революционным движением, подавить оппозицию буржуазии и упрочить позиции самодержавия. Самодержавие медлило с окончательной реализацией этих планов, опасаясь дальнейшего роста недовольства масс и революции.

Другой заговор созрел в среде буржуазии думского оппозиционного блока, а также части генералитета. В. И. Ленин подчеркивал связь российской буржуазии с англо-французским капиталом, ускорившим организацию «*заговора* против Николая Романова»[1].

Заговорщиков из «прогрессивного блока» поддерживали главнокомандующие фронтами Н. В. Рузский и А. А. Брусилов, генерал А. И. Крымов, а также вдохновляли дипломатические представители союзников — посол Франции М. Палеолог, посол Великобритании Д. Бьюкенен. С целью заручения поддержкой Ставки заговорщики попытались завязать переговоры с генералом М. В. Алексеевым, но эта попытка была обнаружена агентурой Департамента полиции, что вызвало «временное» (под предлогом болезни) удаление Алексеева с поста начальника штаба Ставки; исполняющим эту должность был назначен генерал В. И. Гурко. Участники этого заговора опасались, что открытый государственный переворот вызовет революцию, поэтому их отдельные и неорганизованные группы перебирали разные варианты «дворцового переворота» (арест царского поезда во время поездки Николая II из Ставки в Царское Село, арест его в самой Ставке и проч.); после вынужденного отречения Николая II престол предполагалось передать его брату Михаилу, близкому к буржуазным кругам и готового к выполнению программы «прогрессивного блока», к продолжению войны до победного конца.

Буржуазные заговорщики вели себя робко и нерешительно, но распространяли слухи о «дворцовом перевороте», рассчитывая на то, что Николай II пойдет на уступки оппозиции. Им сочувствовали некоторые царские родственники и правые деятели. Все зло они видели во влиянии Г. Распутина. Группа этих заговорщиков (Ф. Юсупов, Пуришкевич, великий князь Дмитрий Павлович и др.) под предлогом пьяного кутежа в ночь с 16 на 17 декабря 1916 г. заманила Распутина в дом царского родственника Феликса Юсупова и убили его.

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр., соч., т. 31, с. 15.

Убийство Распутина укрепило позиции Протопопова, оставшегося единственным советником царицы. Настаивавший ранее на его удалении, председатель Совета Министров А. Ф. Трепов был сам отставлен 27 декабря 1916 г. Пост председателя Совета Министров получил князь Н. Д. Голицын, занимавший ранее посты члена Главного управления Красного Креста и председателя Комитета по оказанию помощи русским военнопленным. Впоследствии он признавался, что у него не было никакой политической программы.

В начале 1917 г. положение в стране усложнилось. Тяжело обстояло дело с продовольственным снабжением городов, их население голодало. Назначенная Министерством земледелия в конце 1916 г. хлебная разверстка провалилась. Правительство ввело хлебные карточки и объявило продовольственное дело основной задачей внутренней политики, но это нисколько не поправило положение. В январе 1917 г. Департамент полиции сообщал: «Если население еще не устраивает голодные бунты, то это не означает, что оно их не устроит в самом ближайшем будущем, озлобление растет, и конца его росту не видать». Петербургская охранка докладывала, что «политический момент напоминает канун 1905 г.».

Голицын настоял перед царем о скорейшем созыве Государственной думы 14 февраля (первоначально ее предполагалось собрать 21 февраля). «Прогрессивный блок», с одной стороны, придворная группировка во главе с царицей и Протопоповым,— с другой, готовились, но не решались осуществить свои планы. Выступление народных масс в начале 1917 г. привело к Февральской буржуазно-демократической революции и падению самодержавия в России.

* * *

Империалистическая война и связанная с ней хозяйственная разруха ослабили самодержавие, углубили кризис правительственного аппарата России, вызвали революционную ситуацию в стране, ускорили объективно созревшие в стране буржуазно-демократическую, а затем и социалистическую революции 1917 г.

Глава XI. СВЕРЖЕНИЕ САМОДЕРЖАВИЯ В РОССИИ. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ ОТ ФЕВРАЛЬСКОЙ БУРЖУАЗНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ ДО ВЕЛИКОЙ ОКТЯБРЬСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ

1. Свержение самодержавия

Империалистическая война вызвала глубокий кризис экономического строя и государственности России, облегчила свержение народными массами прогнившего самодержавия.

Анализируя причины быстрой и «на первый поверхностный взгляд радикальной» победы Февральской буржуазно-демократической революции в России, В. И. Ленин объяснял это тем, что «в силу чрезвычайно оригинальной исторической ситуации *слились* вместе, и замечательно «дружно» слились, *совершенно различные потоки, совершенно разнородные* классовые интересы, *совершенно противоположные* политические и социальные стремления. Именно: заговор англо-французских империалистов, толкавших Милюкова и Гучкова с К° к захвату власти *в интересах продолжения империалистской войны*... Это с одной стороны. А с другой стороны, глубокое пролетарское и массовое народное (все беднейшее население городов и деревень) движение революционного характера за *хлеб,* за *мир,* за *настоящую свободу*»[1].

Стачечное движение, охватившее всю страну с начала 1917 г. под лозунгами: «Долой войну!», «Хлеба!», «Долой самодержавие!», переросло в Петрограде во всеобщую политическую стачку 25 февраля; 26—27 февраля на сторону народа переходят войска.

Находясь в Ставке (Могилев), Николай II получил известие о событиях в столице 25 февраля по телеграфу от командующего войсками Петроградского военного округа генерала С. Хабалова, председателя Думы М. Родзянко и председателя Совета Министров Н. Д. Голицына. В тот же день он телеграфировал Хабалову: «Повелеваю вам прекратить с завтрашнего дня всякие беспорядки на улицах столицы, недопустимые в то время, когда отечество ведет тяжелую войну с Германией. Николай». Родзянко в ночь на 27 февраля был послан указ (датированный 25 февраля) о перерыве в заседаниях Государственной думы и Государственного совета до апреля. Утром 28 февраля царский поезд направился в Петроград.

В эти последние для самодержавия дни правительство Николая II отличалось «беспомощностью, ...дикой растерянностью,

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 31, с. 16—17.

...полной потерей головы...»[1] Правительственный аппарат оказался парализованным. Министры собрались на последнее заседание Совета Министров 27 февраля и послали телеграмму царю с просьбой принять коллективную отставку и сформировать «общественный кабинет», но, не получив ответа, они разошлись.

На улицах шли аресты полицейских и жандармов, разгром полицейских участков, охранки, жандармского управления, окружного суда, тюрем. Народные массы начали разбивать «старую государственную машину»[2]. С 28 февраля начались аресты царских министров; многие из них, в том числе и Н. Д. Голицын, были арестованы. Совет Министров как высшее правительственное учреждение перестал существовать.

Вечером 27 февраля в Петрограде в Таврическом дворце собралось заседание Совета рабочих депутатов, избранного рабочими города. Дума еще днем собралась на «неофициальное» заседание.

Посланный по распоряжению царя с карательными войсками на Петроград генерал Н. И. Иванов не добрался до столицы — войска перешли на сторону народа. Не доехал до столицы и Николай II — царский поезд был задержан в Пскове известием, что в Петрограде и Москве победила революция.

В конце февраля — начале марта по всей стране возникло до 600 Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. В силу конкретно-исторических условий (преобладания крестьянства в стране, политической неопытности и несознательности масс, ухудшения социального состава пролетариата в годы войны, отсутствия в Петрограде и других крупнейших центрах России достаточного количества большевистских кадров и т. д.) руководство в Советах оказалось в руках соглашателей — меньшевиков и эсеров. Соглашательский состав руководства Советов привел к образованию 2 марта Временного правительства. В России установилось двоевластие: с одной стороны, Советы — органы диктатуры пролетариата и крестьянства, а с другой — Временное правительство — орган диктатуры империалистической буржуазии.

Победой народных масс воспользовалась более опытная в делах государственного руководства буржуазия, деятели которой заняли ответственные посты сначала во Временном комитете Государственной думы, а затем во Временном правительстве.

В условиях двоевластия Временное правительство стало, по выражению В. И. Ленина, «главным правительством», а соглашательские советы были поставлены в положение «добавочного правительства». Двоевластие представляло собой переходный момент в развитии революции. В. И. Ленин предсказывал временный и недолговечный характер этого «переплетения» двух диктатур[3].

Получив царский указ от 25 февраля о роспуске Думы, утром 27 февраля члены Думы подчинились этому указу, но решили

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 37, с. 152.
[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 31, с. 40.
[3] См.: *Ленин В. И.* Полн.собр. соч., т. 31, с. 154—155.

собраться в этот же день на неофициальное заседание. На этом заседании был создан «Временный комитет Государственной думы для водворения порядка в Петрограде и для сношения с учреждениями и лицами» из 12 членов Думы; фактически этот комитет должен был ввести революцию в «законное» русло. Председателем комитета был избран председатель Думы октябрист Родзянко, а в состав членов его вошло бюро «прогрессивного блока» (Милюков, Некрасов, Шидловский, Дмитрюков, Шульгин и др.), меньшевик Чхеидзе и трудовик Керенский.

Поставив своей задачей не допустить перехода власти к народу, Временный комитет пытался овладеть властью в столице. Он обратился к жителям Петрограда с призывом «щадить государственные и общественные учреждения и приспособления». Комендантом Петрограда был назначен полковник-октябрист Энгельгардт. Временный комитет захватил руководство созданной при Петроградском совете военной комиссией, которая попыталась подчинить себе все войска петроградского гарнизона. 28 февраля комитет назначил из членов Думы особых комиссаров в Сенат, министерства, градоначальство, а на пост командующего войсками Петроградского военного округа генерала Л. Г. Корнилова. Всем главнокомандующим фронтами и командующим флотами комитет послал телеграммы о переходе к нему правительственной власти «ввиду устранения всего состава бывшего Совета Министров». Председателям губернских и уездных земских управ и городских управ были посланы аналогичные циркулярные телеграммы с призывом «соблюдать полное спокойствие» и предупреждением о сформировании в ближайшее время Временного правительства. По поручению Временного комитета Городская дума создала в центральных районах Петрограда буржуазную милицию. Отряды рабочей милиции были локализированы на окраинах столицы. Комитет направил в Ставку А. И. Гучкова и В. В. Шульгина для переговоров с царем об отречении его от престола в пользу сына Алексея при регентстве великого князя Михаила. Одновременно комитет вступил в переговоры с меньшевистско-эсеровскими руководителями Исполкома Петроградского совета о создании нового правительства. В ночь на 2 марта в результате переговоров соглашательского руководства Петроградского Совета рабочих депутатов и Временного комитета Государственной думы было сформировано Временное правительство.

2 марта царь Николай II подписал манифест, в котором он признавал «за благо отречься от престола государства российского и сложить с себя власть» в пользу брата Михаила. Николай II рекомендовал брату править государством «в полном и не нарушимом единении с представителями народа в законодательных учреждениях на тех началах, кои будут ими установлены». После совещания с членами Временного правительства напуганный революцией великий князь Михаил отрекся от престола в пользу Временного правительства.

2. Высшие и центральные государственные учреждения Временного правительства

Временное правительство было сформировано из представителей буржуазии, буржуазных партий и близких к буржуазии помещиков. Министром-председателем и министром внутренних дел стал крупный помещик и земский деятель, близкий к кадетам, князь Г. Е. Львов, а военным и морским министром — лидер октябристов, московский капиталист А. И. Гучков. Таким образом, важнейшие посты в правительстве: председательство, министерства внутренних дел и военное, т. е. руководство бюрократическим аппаратом, администрацией и полицией, а также армией, получили представители правой части буржуазии.

Кадетам тоже были предоставлены важные посты, но непосредственного сношения «к *командованию* над народом и к аппарату государственной власти не имеющие»[1]. Их лидер П. Н. Милюков стал министром иностранных дел, А. И. Шингарев — министром земледелия, Н. В. Некрасов — министром путей сообщения и т. п.

Представители крупного капитала получили посты, связанные с ключевыми позициями экономики: московский капиталист А. И. Коновалов стал министром торговли и промышленности, сахарозаводчик М. И. Терещенко — министром финансов.

Временное правительство было связано преемственностью с буржуазными общественными организациями. Г. Е. Львов был главноуполномоченным Всероссийского земского союза, А. И. Гучков — председателем Центрального военно-промышленного комитета, А. И. Коновалов — товарищем председателя, М. И. Терещенко — председателем Киевского военно-промышленного комитета. Многие другие деятели Земского и Городского союзов, Земгора и военно-промышленных комитетов заняли руководящие посты в аппарате Временного правительства. Единственный представитель соглашателей — трудовик А. Ф. Керенский получил пост министра юстиции.

Декларация Временного правительства провозглашала полную амнистию по политическим делам, буржуазные свободы, замену полиции «народной» милицией, демократизацию местного самоуправления, равноправие солдат, но умолчала об основных требованиях народных масс (мир, земля, 8-часовой рабочий день). Одной из первоочередных задач правительство считало немедленную подготовку «к созыву на началах всеобщего, равного, прямого и тайного голосования Учредительного собрания, которое установит форму правления и конституцию страны».

Временное правительство превратилось в высший орган государства по вопросам законодательства, надзора и верховного управления, заменив, таким образом, верховную власть и свергнутого царя, Государственный совет и Государственную думу, а также

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 31, с. 152.

Совет Министров. Все другие высшие учреждения, сохранившиеся от царизма (Сенат, Синод, Особые совещания), были поставлены в подчиненное ему положение. С 5 марта стал выходить официальный орган «Вестник Временного правительства».

Получив широкие полномочия, Временное правительство оказалось перегруженным массой сравнительно второстепенных дел. Постановлением 19 марта для рассмотрения этих дел было создано «Совещание товарищей министров Временного правительства». Повестку дня «Совещания» определял возглавивший Канцелярию Временного правительства управляющий делами кадет В. Д. Набоков.

Отказавшись под давлением масс от привычной монархической формы правления, буржуазия и помещики стремились сохранить старый государственный аппарат в своих основных звеньях. Временное правительство считало себя преемником свергнутой власти. Даже акты об отречении Николая II и Михаила были посланы в Сенат на утверждение. Опытные юристы-сенаторы усмотрели в этих актах ряд противоречий, но все-таки постановили их «обнародовать». 3 марта на заседании Сената Временное правительство принесло присягу. Были сохранены и основы старого права: идеалом пришедшей к власти буржуазии стало Уголовное уложение 1903 г., судебных порядков — судебные уставы 1864 г. Действующими оставалось подавляющее большинство статей «Свода законов Российской империи», «Табель о рангах» (см. табл.).

«Главное для помещиков и капиталистов в настоящее время, когда они убедились в силе революционных масс,— писал В. И. Ленин,— *отстоять* наиболее существенные учреждения старого режима, отстоять старые орудия угнетения: полицию, чиновничество, постоянную армию»[1]. Лишь в отдельных случаях Временное правительство законодательно оформило упразднение народом Департамента полиции, полицейских и жандармских органов, охранок и т. п.

Революция в России пробудила к сознательной деятельности миллионы народных масс. По всей стране возникло множество различных демократических организаций, партий, объединений со своими всероссийскими центральными исполнительными комитетами и местными органами. Широкое распространение получили многолюдные митинги и заседания с пространными резолюциями и обращениями.

Демократизация страны не могла не отразиться и на государственном аппарате России. В состав старых ведомств и учреждений, кроме чиновников включались представители общественных организаций: Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, фабзавкомов, профсоюзов, кооперации и т. д.

Пользуясь политической неопытностью масс и поддержкой меньшевиков и эсеров, буржуазии удавалось сохранять в государственных учреждениях свое руководство. Показной демократизм

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 31, с. 286—287.

Чиновные ранги и титулы к 1917 г.

Дворянство по службе	Класс	Гражданские чины	Военные чины	Военно-морские чины	Придворные чины	Титулование
Потомственное дворянство	I	Канцлер, действительный тайный советник 1-го класса	Генерал-фельдмаршал	Генерал-адмирал		Ваше высокопревосходительство
	II	Действительный тайный советник	Генералы: от кавалерии, от инфантерии, от артиллерии, инженер-генерал	Адмирал	Обер-камергер, обер-гофмаршал, обер-штальмейстер, обер-егермейстер, обер-гофмейстер, обер-шенк, обер-церемониймейстер, обер-форшнейдер	
	III	Тайный советник	Генерал-лейтенант	Вице-адмирал	Гофмаршал, штальмейстер, егермейстер, гофмейстер	Ваше превосходительство
	IV	Действительный статский советник	Генерал-майор	Контр-адмирал		
	V	Статский советник	—	—	Церемониймейстер	Ваше высокородие
Личное дворянство	VI	Коллежский советник	Полковник	Капитан 1-го ранга	—	Ваше высокоблагородие

Продолжение

Дворянство по службе	Класс	Гражданские чины	Военные чины	Военно-морские чины	Придворные чины	Титулование
	VII	Надворный советник	Подполковник	Капитан 2-го ранга	—	
	VIII	Коллежский асессор	Капитан, ротмистр	Старший лейтенант	—	
	IX	Титулярный советник	Штабс-капитан, Штабс-ротмистр	Лейтенант	—	Ваше благородие
Почетное гражданство	X	Коллежский секретарь	Поручик	Мичман	—	
	XI	Корабельный секретарь	—	—	—	
	XII	Губернский секретарь	Подпоручик, корнет	—	—	
	XIII	Провинциальный секретарь	Прапорщик	—	—	
	XIV	Коллежский регистратор				

личного состава государственных учреждений был выгоден непрочно державшей власть буржуазии, так как повышал авторитет государственного аппарата в глазах народных масс, делал представителей демократических организаций ответственными за империалистическую политику Временного правительства.

После отречения от престола император и члены его фамилии официально превратились в «граждан Романовых», проживавших с большим комфортом в Царском Селе под охраной трех гвардейских полков. Народные массы требовали смертной казни для Николая Кровавого, заключения в Петропавловскую крепость членов царской фамилии. Временное правительство делало все возможное, чтобы спасти Романовых. Министр иностранных дел П. Н. Милюков, а впоследствии его преемник на этом посту М. И. Терещенко вели переговоры с английским правительством об эмиграции Романовых в Англию. Опасаясь массового недо-

вольства в самой Англии, ее правительство было вынуждено заявить, что до окончания войны въезд бывшего царя и его семьи в пределы Британской империи невозможен.

Из высших правительственных учреждений после свержения самодержавия прекратила свое существование Собственная его императорского величества канцелярия. Фактически бездействовал Государственный совет. С образованием Временного правительства думский временный комитет во главе с Родзянко продолжал свою деятельность (до начала октября 1917 г.), как орган буржуазно-дворянской «общественности». Он и его комиссары на местах подталкивали Временное правительство на крайне реакционные меры. Думский комитет собирал иногда членов Государственной думы на «частные совещания» (с марта по 6 октября), которые, по выражению Родзянко, давали правительству указания, «как надо вести государственный корабль», т. е. определяли направление внутренней и внешней политики, критиковали деятельность Временного правительства справа.

Сохранились и Особые совещания (кроме совещания по продовольствию); буржуазные элементы получили в них решающее преобладание над чиновниками. В состав Особых совещаний по топливу и перевозкам были включены несколько членов от Советов.

Важнейший орган Особого совещания по обороне, наиболее связанный с монополиями, Комитет по делам металлургической промышленности был передан в Министерство торговли и промышленности. В составе Сената официально были упразднены Верховный уголовный суд, Особое присутствие, Высший дисциплинарный суд. Синод сохранил свой аппарат. При нем был создан ряд совещаний и комиссий для подготовки материалов к церковному собору.

Законом 8 марта Совет Министров и его канцелярия «временно» переименовывались во Временное правительство и его канцелярию. Этот закон подчеркивал «преемственность» Временного правительства от царского Совета Министров.

Из центральных ведомств России было упразднено лишь Министерство императорского двора и уделов. Находившиеся в его ведении земли (кабинетские и удельные) медленно передавались в Министерство земледелия, промышленные предприятия — в Министерство торговли и промышленности, а дворцы — в Министерство внутренних дел. Управление дворцового коменданта было упразднено в июле, а Управление инспекции императорских поездов — 25 августа.

В центральном аппарате Министерства внутренних дел уже в первые дни революции произошли изменения: были упразднены Штаб отдельного корпуса жандармов, Департамент полиции и Главное управление по делам печати. Для ликвидации и «расследования» деятельности Департамента полиции была создана специальная комиссия. Департамент полиции был преобразован первоначально во «Временное управление по делам обще-

ственной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан», а затем — в *Главное управление по делам милиции.* Оно должно было обеспечивать «личную и имущественную безопасность граждан», создавало буржуазную милицию, руководило деятельностью ее органов, проявляло «заботу» о пенсиях бывшим полицейским чинам. Функции уголовного розыска были переданы в Министерство юстиции, а разведка и контрразведка — в Главное управление Генерального штаба. Официально было объявлено о ликвидации политического розыска, однако в Управлении проводились сбор и обобщение материалов об аграрном и рабочем движении, деятельности партий и общественных организаций. С июня эта работа была сосредоточена в Осведомительном отделе Главного управления по делам милиции.

Управление довольно охотно принимало на службу чинов бывшего Департамента полиции. К 1 мая из 80 служащих Временного управления по делам общественной полиции 52 были бывшими служащими Департамента полиции и канцелярии градоначальника: в июле из 200 чиновников Главного управления 74 ранее служили в Департаменте полиции.

В начале марта было упразднено и Главное управление по делам печати. Специальная комиссия подготовила проект закона о печати, утвержденного 27 апреля. Для регистрации выходящих изданий учреждалась *Всероссийская книжная палата*; было создано также *Бюро по составлению обзоров печати.* Оба эти учреждения, а также Петроградское телеграфное агентство и редакция «Вестника Временного правительства» временно были подчинены Особой комиссии по ликвидации Главного управления по делам печати. После закрытия этой комиссии 16 сентября они попали в ведение Канцелярии Временного правительства.

Во второй половине марта в аппарате Министерства внутренних дел был открыт *Отдел по делам местного управления,* руководивший деятельностью комиссаров Временного правительства. Из созданных при министерстве комиссий следует выделить учрежденное 26 марта *Особое совещание по местной реформе,* подготавливавшее ряд реформ: о комиссарах, милиции, земствах, административной юстиции и др.

В аппарате Министерства юстиции Главное тюремное управление было преобразовано в Главное управление местами заключения.

При министерстве юстиции 4 марта была учреждена *«Чрезвычайная следственная* комиссия для расследования противозаконных по должности действий бывших министров, главноуправляющих и других высших должностных лиц». Эта комиссия состояла из председателя (московского адвоката кадета Н. К. Муравьева), двух товарищей-сенаторов и нескольких членов.

Следственная комиссия просуществовала до Великой Октябрьской социалистической революции; ее деятельность в основном заключалась в допросах высших царских чиновников (министров, их товарищей, сенаторов, губернаторов, директоров Департамен-

та полиции и других деятелей политического розыска), генералов, придворных лиц, а также некоторых лидеров буржуазных и мелкобуржуазных партий (последних как свидетелей). Председатель и члены комиссии интересовались связями царского двора с Германией и Австро-Венгрией, ролью и значением распутинщины, деятельностью Департамента полиции в последние годы самодержавия и другими вопросами, которые компрометировали царя и его окружение в глазах господствующих классов России и союзников. Большую сенсацию вызвали допросы А. Д. Протопопова, Б. В. Штюрмера, князя М. М. Андроникова, А. А Вырубовой, а также ряда деятелей политического розыска. Допросы тщательно стенографировались и обрабатывались в особые «стенографические отчеты» (главным редактором был поэт А. А. Блок).

Работа Чрезвычайной комиссии была рассчитана на то, чтобы создать у народных масс впечатление о желании Временного правительства наказать наиболее ненавистных массам царских чиновников, однако ни один из них не был отдан под суд.

22 марта при Временном правительстве было учреждено *Юридическое совещание.* Оно состояло из председателя (члена ЦК партии кадетов историка права Ф. Ф. Кокошкина) и шести членов, назначенных правительством из кадетов-юристов. Учреждением юридического совещания преследовались определенные цели: создать у народных масс впечатление о разработке каких-то новых основ права. Это учреждение должно было давать «предварительные юридические заключения на мероприятия Временного правительства». Практически оно было промежуточной инстанцией между Временным правительством и министерствами, где разрабатывались новые законопроекты. Юридическое совещание вносило в эти законопроекты реакционные поправки и коррективы, делающие нередко нереальными даже умеренные уступки, которыми Временное правительство пыталось откупиться от разрешения жизненных вопросов революции.

Недовольство масс политикой Временного правительства приводило к его кризисам. Уже первый кризис (апрельский) вызвал и правительственный кризис. На помощь империалистической буржуазии пришли соглашатели. На экстренном заседании исполкома Петроградского Совета 1 мая при рассмотрении вопроса о правительственном кризисе соглашательские фракции высказались за «вступление представителей демократии в правительство». Против коалиции голосовали только большевики.

2 мая из состава правительства вышли два наиболее реакционных представителя империалистической политики — Гучков и Милюков, а 5 мая был сформирован новый состав правительства. Это было первое коалиционное правительство, так как кроме представителей буржуазии и буржуазных партий в его состав входили представители мелкобуржуазных партий — меньшевиков и эсеров. Министром-председателем и министром внутренних дел оставался князь Г. Е. Львов, его заместителем стал

кадет Н. В. Некрасов (министр финансов); пост министра иностранных дел занял М. И. Терещенко; ряд министерских постов получили представители соглашательских партий: военного и морского министерства — А. Ф. Керенский, земледелия — эсер В. М. Чернов, труда — меньшевик М. И. Скобелев, продовольствия — «народный социалист» А. В. Пешехонов, почт и телеграфов — меньшевик И. Г. Церетели. Таким образом, соглашателям достались наиболее «беспокойные» министерские посты, деятельность которых была связана с обманом масс, обещаниями и т. п. В. И. Ленин писал: «Через Львова, Милюкова, Терещенку, Шингарева и К° влиять на народные собрания и на Советы нельзя, Через Церетели, Чернова и К° можно влиять на них в том же, буржуазном, направлении...»[1]

Министерство труда возникло на базе существовавшего в аппарате Министерства торговли и промышленности отдела труда. О назначении нового министра свидетельствовали наименования наиболее важных структурных частей его: отдел взаимоотношений труда и капитала, отдел конфликтов, центральная примирительная камера, отдел рынка труда и т. п. Требованиям рабочего класса о введении 8-часового рабочего дня, страховании и других вопросов рабочего законодательства Министерство труда противопоставляло иные задачи: успокоение рабочих путем демагогических обещаний, примирение их с капиталистами и т. д. Не ставил задачей борьбу с безработицей и отдел рынка труда. С помощью местных органов этого отдела буржуазия проводила «организованный» набор политически благонадежной рабочей силы.

Министерство продовольствия наследовало функции Министерства земледелия по продовольственному снабжению населения страны. Наиболее важными структурными частями его были управления: по продовольствию, снабжению предметами первой необходимости и общих дел (последнее управление заведовало местным продовольственным аппаратом). В аппарате министерства было несколько так называемых особых отделов: организационный, статистико-экономический, организации сельского хозяйства и уборки урожая и т. п. Наименованиями управлений и отделов этого громоздкого по структуре министерства буржуазия стремилась создать впечатление заботы о продовольственных нуждах населения, о борьбе со спекуляцией и дороговизной. Фактически Временное правительство не могло разрешить все эти вопросы, не затрагивая интересы буржуазии.

Министерство государственного призрения наследовало функции бывших органов царской и казенной благотворительности. Его учреждением Временное правительство стремилось создать видимость заботы о семьях миллионов убитых и искалеченных на войне.

Министерство почт и телеграфов было создано на

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 32, с. 312.

базе Главного управления почт и телеграфов Министерства внутренних дел и его большого местного аппарата.

21 июня 1917 г. при Временном правительстве были учреждены Экономический совет и Главный экономический комитет. Экономический совет создавался «для выработки общего плана организации народного хозяйства и труда, а также для разрешения законопроектов и общих мер по регулированию хозяйственной жизни». Значение совета подчеркивалось тем, что председателем его был князь Г. Львов, а в состав совета входили министры, представители буржуазных организаций и советов, съездов промышленности, банков, кооперации, бирж, а также соглашательских советов. Из 36 членов Экономического совета профсоюзы и советы имели лишь 9 мест.

Главный экономический комитет представлял собой регулирующий орган и создавался «для проведения отдельными ведомствами и учреждениями всех мероприятий по регулированию хозяйственной жизни страны». Он состоял из чиновников и представителей буржуазии. Оба эти органа приступили к деятельности после июльских событий и уделяли внимание не ликвидации хозяйственной разрухи, а организации экономического подавления революции. С трибуны Экономического совета раздавались призывы к введению военного положения, жестоким репрессиям по отношению к участникам забастовок, разгону Советов и т. п.

Со времени первой буржуазно-демократической революции лозунг Учредительного собрания был популярен среди народных масс и входил в требования большевиков, так как «в буржуазной республике Учредительное собрание является высшей формой демократизма...»[1]. Под давлением масс Временное правительство было вынуждено обещать созыв Всероссийского учредительного собрания, но делало все возможное для его срыва. Созданное Временным правительством 25 марта *«Особое совещание по подготовке закона* о выборах в Учредительное собрание свое первое заседание провело только 25 мая. Оно состояло в основном из представителей буржуазных и соглашательских партий и специалистов-юристов[2]. Председателем совещания был Ф. Ф. Кокошкин, возглавлявший и Юридическое совещание.

К началу июля в России резко ухудшается положение народных масс, растет стачечное и аграрное движение, усиливаются антивоенные настроения. Буржуазия делает попытку подчинить себе соглашательские советы, оказав на них давление: 2 июля кадетская партия отозвала своих представителей из состава правительства, создав таким образом правительственный кризис. Стихийная мирная демонстрация трудящихся и воинских частей Петрограда под лозунгом перехода всей власти к Советам была расстреляна. После событий 3—5 июля в Петрограде по всей

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 35, с. 162.

[2] Представителем большевиков был М. Ю. Козловский, а затем П. А. Красиков.

стране начались репрессии, направленные против большевиков.

6 июля Временное правительство совместно с меньшевистско-эсеровским ВЦИКом создает *«Комиссию по водворению порядка в Петрограде»*. В состав этого контрреволюционного органа вошли министр труда меньшевик М. И. Скобелев, временный управляющий Морским министерством В. И. Лебедев и два представителя ВЦИК — эсеры А. Р. Гоц и Н. Д. Авксентьев.

Весь карательный аппарат Временного правительства обрушился на большевиков. В ночь на 5 июля отряд юнкеров разгромил редакцию газеты «Правда», а 6 июля — помещение ЦК большевиков. Был отдан приказ об аресте В. И. Ленина, который перешел на нелегальное положение. Не только контрреволюционная буржуазия, но и соглашательское руководство ВЦИК требовали суда над большевиками, явки В. И. Ленина на суд.

Были приняты меры по борьбе с революционным движением в армии и на флоте. Военное министерство усилило сбор информаций о революционных выступлениях и настроениях в армии. 12 июля на фронте были восстановлены отмененные после свержения царизма военно-полевые суды (под новым наименованием «военно-революционных» судов).

8 июля оставшиеся в составе Временного правительства министры утвердили министром-председателем Керенского (с совмещением этого поста с постом военного и морского министра). Окончательно второе коалиционное правительство оформилось 24 июля, когда в его состав вошли министры-кадеты. Ведущую роль в этом составе правительства имели пятеро его членов (кроме Керенского заместитель министра председателя, министр финансов кадет Н. В. Некрасов, министр внутренних дел эсер Н. Д. Авксентьев, министр иностранных дел М. И. Терещенко и министр продовольствия народный социалист А. В. Пешехонов); они составляли сформированный 25 июля с неопределенными функциями — *Комитет обороны*. Созданием второго коалиционного правительства завершился трехнедельный июльский кризис Временного правительства.

Все кризисы Временного правительства явились следствием недовольства народных масс политикой буржуазного правительства. Внешне каждый кризис находил выражение в демонстрации несколько необычной формы, которая, по словам В. И. Ленина, была больше, чем демонстрация, и меньше, чем революция. В ходе кризисов Временного правительства происходила мобилизация сил революции и контрреволюции. «Это,— писал В. И. Ленин,— взрыв революции и контрреволюции *вместе*, это — резкое, иногда почти внезапное «вымывание» средних элементов, в связи с бурным обнаружением пролетарских и буржуазных»[1].

Пользуясь фактическим подчинением соглашательского руководства Советов, буржуазия подготавливала контрреволюционный

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 32, с. 430.

переворот, маскируя эту подготовку лозунгом «спасения революции», демагогическим бонапартизмом, содержанием которого было лавирование опирающегося на военщину Керенского между буржуазией, которая была еще бессильной разогнать Советы, и Советами, которые были уже бессильны оказать серьезное сопротивление буржуазии[1]. В этих условиях значение главы правительства Керенского возросло, о чем свидетельствовало учреждение 1 июля личной канцелярии министра-председателя.

Временное правительство стремилось усилить расшатанный кризисами государственный строй России. В августе были проведены мероприятия, направленные на укрепление связи государства с церковью. Должность обер-прокурора Синода указом 5 августа была упразднена, а из объединения его канцелярии и департамента духовных дел иностранных исповеданий было создано новое Министерство исповеданий, состоявшее из Департамента по делам православной церкви и Департамента по делам инославных и иноверческих исповеданий. Министром был назначен профессор истории церкви кадет А. В. Карташов.

Все вопросы церковного управления в условиях «обновленного государственного строя» должен был решить церковный собор, открывшийся 15 августа в торжественной обстановке в Москве. Подготовивший этот собор Предсоборный совет разработал ряд проектов (о правовом положении православной церкви в новом государственном строе, об управлении ее, о приходах, церковных имуществах и др.), направленных к дальнейшему укреплению связей церкви с буржуазным государством[2].

Учитывая обострение классовой борьбы в стране, правительство продлило срок выборов Учредительного собрания с 17 сентября на 12 ноября (соответственно созыв его с 30 сентября на 28 ноября). Временное правительство считало, что за это время удастся реорганизовать армию, расправиться с большевиками и подавить революцию. С 7 августа действовала *Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия* (Всевыборы) под председательством кадета Н. Н. Авинова. Эта комиссия только в сентябре провела кампанию по составлению списков избирателей в Учредительное собрание, которое она так и не собрала до Великой Октябрьской социалистической революции.

Ведя подготовку к контрреволюционному перевороту, Временное правительство опасалось, что в результате вооруженных столкновений с большевиками может пострадать проживавшая в Царскосельском дворце семья Романовых. Было решено препроводить ее в захолустный губернский Тобольск, где Советы не имели никакого влияния, а вся власть находилась в руках губернского комиссара Временного правительства.

---

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 34, с. 49.

[2] Собор заседал до конца 1918 г. 5 ноября собор избрал главой православной церкви — патриархом «всея Руси» — московского митрополита Тихона (В. И. Беллавина).

Эвакуация царской семьи и 35 придворных и обслуживающих лиц завершилась в середине августа. Бывший царь и его семья были помещены в губернаторском доме и пользовались большим комфортом и свободой, что облегчало подготовку монархических заговоров, направленных на организацию их побега за границу.

В целях подготовки контрреволюционного переворота и установления в стране военной диктатуры контрреволюционная буржуазия организовала в Москве в Большом театре 12—15 августа *Государственное совещание*. На это совещание собралось до 2000 представителей буржуазии, буржуазных партий и организаций, военщины, духовенства, буржуазной интеллигенции, а также соглашателей во главе с Керенским. На второй день собравшиеся устроили торжественную встречу кандидату в диктаторы генералу Л. Г. Корнилову, назначенному в июле Верховным главнокомандующим. На заседаниях совещания раздавались призывы к упразднению Советов и комитетов; особенно резко настаивал на этом казачий атаман А. М. Каледин.

ЦК партии большевиков квалифицировал это совещание как «гнездо контрреволюции». По призыву большевиков московские рабочие ответили на совещание всеобщей забастовкой.

Государственное совещание способствовало сплочению сил контрреволюции, и после него по всей стране создаются различные организации под псевдодемократическими наименованиями «комитетов спасения родины», «комитетов защиты родины и революции» и т. п. 25 августа вспыхнул контрреволюционный мятеж. Корнилов порвал с Временным правительством и обратился с призывом поддержать его и помочь захватить власть в свои руки. Большевики подняли массы на отпор корниловщины, и мятеж был подавлен. Под давлением возмущенных масс Керенский издал указ об отстранении и аресте Корнилова и других мятежных генералов (Крымова, Лукомского, Романовского, Деникина), возложив верховное командование армией на себя. Созданный для объединения деятельности всех главных управлений еще 7 мая *Кабинет военного министра* А. Ф. Керенского 30 августа был преобразован в *Военный кабинет министра-председателя* Верховного главнокомандующего. Одно из делопроизводств этого кабинета (политическое) 21 сентября было преобразовано в Политическое управление Военного министерства, которое собирало информацию о политических настроениях в армии и пыталось безуспешно вести в ней оборонческую пропаганду.

Крах корниловщины привел к очередному кризису Временного правительства. Скомпрометированные участием в мятеже министры-кадеты были вынуждены подать в отставку. 1 сентября вместо правительства «до окончательного сформирования кабинета» была сформирована так называемая Директория из пяти лиц во главе с А. Ф. Керенским (М. И. Терещенко, генерал А. И. Верховский, адмирал Д. Н. Вердеревский, А. М. Никитин). Директория прикрывала фактический союз с кадетами, так как кадры кадетской партии оставались в составе государственного аппа-

рата. Одновременно с учреждением Директории 1 сентября было официально объявлено о республиканском строе в России.

Борьба с корниловщиной вызвала оживление в деятельности Советов, их большевизацию. Народные массы требовали созыва очередного съезда Советов. Соглашательское руководство ВЦИК и буржуазия решили подменить этот съезд *Демократическим совещанием,* созванным в Петрограде 14 сентября в Мариинском театре. Демократическое совещание имело специально подобранный фальсифицированный состав. Такие массовые организации, как Советы, армейские организации и фабзавкомы с особенно сильным большевистским влиянием были представлены на совещании гораздо слабее, чем органы буржуазного городского и земского самоуправления, меньшевистские кооперативы и т. п. По выражению В. И. Ленина, состав Демократического совещания свидетельствовал об «обкрадывании демократизма...»[1].

Заседания многолюдного состава Демократического совещания (1500 человек) прошли под знаком одного вопроса — о составе правительства. Опасаясь разоблачения своей политики в глазах масс, представители меньшевиков и эсеров выступили против «однородно-социалистического» правительства (из одних меньшевиков и эсеров) и настаивали на формировании коалиционного правительства, что и было принято совещанием. На предпоследнем заседании совещания 21 сентября был избран многочисленный (первоначально 313, а впоследствии, после вхождения буржуазных элементов, 555 человек) постоянно действующий Временный совет республики — Предпарламент. Первое заседание Предпарламента состоялось 7 октября. Официально он должен был выполнять роль органа контроля за деятельностью Временного правительства, а фактически превратился в совещательную говорильню. Созданием Предпарламента буржуазия пыталась отсрочить созыв Учредительного собрания, а также «ввести классовую борьбу в русло мирного и организованного разрешения конфликтов». В условиях нарастания революционного кризиса большевистский ЦК признал участие в деятельности Демократического совещания и Предпарламента ошибочным. На первом же заседании Предпарламента, огласив соответствующую резолюцию, большевистская фракция покинула его.

25 сентября Керенский, на основании решения Демократического совещания, сформировал третье (последнее) коалиционное правительство под своим председательством.

Частые формирования правительств и все более удлиняющиеся кризисы свидетельствовали о непрочности государственного строя буржуазии и обуржуазившихся помещиков в России, о нараставшем недовольстве народных масс политикой Временного правительства.

Если однородно-буржуазное Временное правительство действовало два месяца, первое коалиционное — менее двух месяцев,

---

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 34, с. 249.

Длительность деятельности различных составов Временного правительства

Правительства	Начало и конец деятельности (1917)	Длительность правительственного кризиса
Однородно-буржуазное Временное правительство князя Г. Е. Львова	2 марта — 2 мая	3 — 4 мая
Первое коалиционное правительство князя Г. Е. Львова	5 мая — 2 июля	3 июля — 23 июля
Второе коалиционное правительство А. Ф. Керенского	24 июля — 26 августа	26 августа — 24 сентября
Третье коалиционное правительство А. Ф. Керенского	25 сентября — 25 октября	26 августа — 24 сентября

то второе коалиционное существовало только месяц и два дня, а третье — всего месяц. Зато с каждым составом правительства возрастала длительность правительственного кризиса: два дня — в результате апрельского кризиса, три недели — в результате июльского, почти месяц — вследствие корниловского мятежа. Неустойчивость Временного правительства выражалась и в изменениях его личного состава (см. табл.).

Декларация третьего коалиционного правительства не вносила ничего нового. Это были заверения союзников о продолжении войны для защиты «общесоюзного дела», провозглашение необходимости восстановления дисциплины в армии, заявления о «недопустимости земельных захватов» и т. п.

Третье коалиционное правительство было антинародным; это было «правительство *измены* демократизму и революции, правительство *империалистской* бойни, правительство *охраны* капиталистов и помещиков *от* народа»[1].

Основное ядро нового правительства составляли шесть министров-капиталистов: министр торговли и промышленности и заместитель министра-председателя А. И. Коновалов, председатель Экономического совета С. Н. Третьяков, государственный контролер С. А. Смирнов, министр иностранных дел М. И. Терещенко, министр государственного призрения Н. М. Кишкин и министр финансов — М. В. Бернацкий. Остальные министерские посты занимали соглашатели и беспартийные специалисты. Пост министра земледелия оставался вакантным. 3 октября его занял эсер С. Л. Маслов. Керенский сохранял в своих руках два наиболее важных поста в государстве: он был одновременно министром-председателем и Верховным главнокомандующим.

Под давлением масс правительство ввело в действие с 1 октября указ о ликвидации земских начальников, подписанный еще 30 июня, издало указ 6 октября об упразднении «частных совещаний» Государственной думы, ее канцелярии и безжизненного Государственного совета, а также дворянских сословных органов,

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 34, с. 275—276.

Изменения в составе Временного правительства

	Однородно- буржуазное правительство Г. Е. Львова (2 марта—2 мая)	Первое коалиционное правительство князя Г. Е. Львова (5 мая—2 июля)	Второе коалиционное правительство А. Ф. Керенского (24 июля—26 августа)	Директория (1—24 сентября)	Третье коалиционное правительство А. Ф. Керенского (25 сентября—25 октября)
Министр-председатель	кн. Г. Е. Львов (примык. к кд.)	кн. Г. Е. Львов (примык. к кд.)	А. Ф. Керенский (эсер)	А. Ф. Керенский (эсер)	А. Ф. Керенский (эсер)
Министр внутренних дел	кн. Г. Е. Львов	кн. Г. Е. Львов	Н. Д. Авксентьев (эсер)	А. М. Никитин (бесп.)	А. М. Никитин (мш.)
Министр иностранных дел	П. Н. Милюков (кд.)	М. И. Терещенко (бесп.)	М. И. Терещенко (бесп.)	М. И. Терещенко (бесп.)	М. И. Терещенко (бесп.)
Военный и морской министр	А. И. Гучков (окт.)	А. Ф. Керенский (эсер)	Л. Ф. Керенский (эсер)	А. И. Верховский (бесп.)	А. И. Верховский (бесп.)
		вр. упр. Морск. м-вом В. И. Лебедев (бесп.)	управляющий м-вом В. В. Савинков (эсер)	Д. Н. Вердеревский (бесп.)	Д. Н. Вердеревский (бесп.) до 22—30 окт. А. А. Маниковский (бесп.) вр. упр. 22—25 окт.
Министр юстиции	А. Ф. Керенский (труд.)	П. Н. Переверзев (труд.)	Л. С. Зарудный (нар. соц.)		П. П. Малянтович (мш.)
Министр торговли и промышленности	А. И. Коновалов (прогр.)	А. И. Коновалов (прогр.)	С. Н. Прокопович (бесп.)		А. И. Коновалов (прогр.)
Министр путей сообщения	Н. В. Некрасов (кд.)	Н. В. Некрасов (кд.)	П. П. Юренев (кд.)		А. И. Ливеровский (бесп.)
Министр земледелия	А. И. Шингарев (кд.)	В. М. Чернов (эсер)	В. М. Чернов (эсер)		С. Л. Маслов с 3 окт. (эсер)
Министр финансов	М. И. Терещенко (бесп.)	А. И. Шингарев (кд.)	Н. В. Некрасов (кд.)		М. В. Бернацкий (рад.-дем.)

Продолжение

	Однородно-буржуазное правительство Г. Е. Львова (2 марта—2 мая)	Первое коалиционное правительство князя Г. Е. Львова (5 мая—2 июля)	Второе коалиционное правительство А. Ф. Керенского (24 июля—26 августа)	Директория (1—24 сентября)	Третье коалиционное правительство А. Ф. Керенского (25 сентября—25 октября)
Государственный контролер	И. В. Годнев (окт.)	И. В. Годнев (окт.)	Ф. Ф. Кокошкин (кд.)		С. Л. Смирнов (кд.)
Министр просвещения	А. А. Мануйлов (кд.)	А. А. Мануйлов (кд.)	С. Ф. Ольденбург (кд.)		С. С. Салазкин (кд.)
Обер-прокурор (м-р исповеданий)	В. Н. Львов (примыкал к кд.)	В. Н. Львов (примык. к кд.)	А. В. Карташов (кд.)		А. В. Карташов (кд.)
Министр труда	—	М. И. Скобелев (мш.)	М. И. Скобелев (мш.)		К. А. Гвоздев (мш.)
Министр продовольствия	—	А. В. Пешехонов («нар. соц.»)	А. В. Пешехонов («нар. соц.»)		С. Н. Прокопович (бесп.)
Министр государственного призрения	—	кн. Д. И. Шаховской (кд.)	И. Н. Ефремов (рад.-дем.)		Н. М. Кишкин (кд.)
Министр почт и телеграфов	—	И. Г. Церетели (мш.)	А. М. Никитин (мш.)		А. М. Никитин (мш.)
Пред. Экономического совета	—	—	—	—	С. Н. Третьяков (прогрес.)

созвало 7 октября заседание пополненного буржуазными элементами Совета республики, по-прежнему подтверждало обещания о созыве Учредительного собрания и т. п.

Одновременно тайно от народных масс правительство продолжало вести подготовку контрреволюционного переворота. В конце сентября в Ставке состоялось секретное совещание, на котором присутствовали Керенский и деятели буржуазных партий. На совещании был утвержден план военного переворота в стране: он предусматривал мобилизацию и приведение в боевую готовность всех контрреволюционных сил, сосредоточение их вблизи крупнейших административных центров, и прежде всего столиц.

В конце сентября — начале октября правительство приступило к реализации этого плана. С фронта Ставка снимала армейские корпуса и дивизии и направляла их в глубь страны. Под председательством министра внутренних дел А. М. Никитина действовала специальная *Комиссия по «разгрузке Петрограда»*. На закрытом заседании 4 октября Временное правительство приняло решение о необходимости скорейшей эвакуации в Москву правительства, высших и центральных учреждений и даже некоторых фабрик и заводов.

Специальная *«Особая комиссия»* Юридического совещания *по составлению проекта основных государственных законов* под председательством профессора государственного права Н. И. Лазаревского (затем В. М. Гессена) приступила к составлению проекта конституции, согласно которому будущая Россия должна представлять буржуазную республику во главе с президентом, избранным Учредительным собранием на один год, и двухпалатным парламентом.

Необыкновенно широкие права президента в деле управления государством, назначения и увольнения высших чиновников (вплоть до министров), руководство армией и внешней политикой очень напоминали компетенции царя по «Основным законам Российской империи», а верхняя и нижняя палаты российского парламента были схожи с Государственным советом и Государственной думой. Проект конституции России облегчал контрреволюционный переворот и восстановление многих порядков царской России.[1]

Великая Октябрьская социалистическая революция сорвала все эти планы и проекты буржуазии и помещиков.

3. Местные государственные учреждения Временного правительства

С начала марта 1917 г. двоевластие сложилось и на местах, где, несмотря на стремление буржуазии сохранить старый правительственный аппарат, пришлось производить гораздо бо́льшую реор-

[1] Комиссия действовала с 11 по 24 октября 1917 г. и не завершила своей деятельности. «Конституцию Российского государства» дорабатывали уже в 1919 г. в Париже члены Юридического совещания и Особой комиссии.

ганизацию, чем в центре. Целый ряд учреждений народные массы ликвидировали уже в первые недели революции. Революция прогнала со своих мест генерал-губернаторов, губернаторов, градоначальников, полицеймейстеров, исправников, становых приставов, урядников, земских начальников с соответствующими канцеляриями и делопроизводствами, были уничтожены такие учреждения, как полицейские управления, комитеты по делам печати, жандармские управления и охранные отделения. В февральские дни служащие жандармских управлений и охранок, опасаясь разоблачений, нередко сами громили и поджигали эти учреждения. Однако все эти изменения в местном аппарате были, разумеется, неполными. Целые звенья местного правительственного аппарата (особенно судебного, финансового, государственного контроля, военного, просвещения и пр.) продолжали существовать и после свержения царизма.

Упраздненные должности и учреждения правительственного аппарата на местах были заменены губернскими, городскими уездными *комиссарами* Временного правительства и их аппаратом (канцеляриями). Циркулярным распоряжением правительства от 5 марта «временно» обязанности этих комиссаров возлагались на председателей губернских и уездных земских управ и городских голов, которые были избраны еще по рекомендации царского правительства из наиболее реакционных, нередко черносотенных деятелей. В дальнейшем они стали назначаться Временным правительством также из кадетов и соглашателей.

Первоначально права этих комиссаров были неопределенными. Созданное в марте 1917 г. при Министерстве внутренних дел *Особое совещание по местным реформам* только к сентябрю разработало проект положения о комиссарах, согласно которому компетенция комиссаров напоминала компетенцию губернаторов и исправников. Само «Временное положение о губернских (областных) и уездных комиссарах» было обнародовано лишь 25 сентября, т. е. за месяц до социалистической революции.

В первые дни Февральской революции городская и сельская буржуазия, буржуазная интеллигенция, либерально настроенные чиновники и помещики в противовес Советам стали создавать выборные временные *«комитеты общественных организаций»*. В состав этих органов входили гласные земских и городских органов самоуправления, представители различных буржуазных и мелкобуржуазных общественных организаций, либерально настроенные чиновники правительственных учреждений и т. п. С этими комитетами вынуждены были считаться комиссары, которых правительство назначало по согласованию с комитетами общественных организаций; комитеты создавали органы буржуазной милиции, противодействовали захвату власти Советами.

Характерной особенностью местного управления являлось расширение объема полномочий и компетенции *земских и городских органов самоуправления*. Территория ведения земств и городских органов самоуправления была значительно расширена. Земства

были созданы даже на таких окраинах, как Сибирь, Семиреченская, Акмолинская, Архангельская и Астраханская губернии.

Законом 21 мая избирательная система для уездных *земских учреждений* значительно демократизируется: вводятся всеобщие, прямые, равные выборы при тайном голосовании. Для губернских земств сохранялась старая система выборов. Значительно расширилась компетенция земств в хозяйственном управлении. Тем же законом утверждались волостные, земские учреждения: волостные земские собрания и управы. В связи с этим упразднялись волостные крестьянские органы и соответствующие им должности (волостной сход, правление, суд, волостной старшина), а также и волостные продовольственные комитеты. Административные, финансовые и хозяйственные функции упраздненных учреждений наследовали волостные земства. Волостное земское собрание выбиралось на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании на три года и состояло из 20—50 гласных на каждую волость; собиралось оно на двухнедельные сессии. Исполнительным органом волостного земства была волостная земская управа. Опасаясь самостоятельных действий крестьянства в волостных земствах, правительство предписало уездным комиссарам «наблюдать» за их деятельностью. Через сельские избирательные комиссии уездный комиссар добивался того, что в волостное земство попадали кулаки и представители местной эсеровской сельской интеллигенции. Таким образом, многие черты бывшей сословной крестьянской организации с опекой вышестоящих властей были сохранены и после свержения царизма.

Общее руководство всей системой земских учреждений возлагалось на Всероссийский земский союз.

Аналогичные изменения произошли и в органах *городского самоуправления*. Законом 15 апреля в городах с населением более 150 тыс. человек учреждались районные органы самоуправления; районные думы и управы. Деятельность этих учреждений в городах объединялась советом дум.

Постановление Временного правительства 17 апреля законодательно учреждало организацию возникшей еще в дни революции *буржуазной милиции*. Ее содержание и управление возлагалось на органы городского и земского самоуправления. Города подразделились на районы, а районы — на милицейские участки; уезды также делились на участки. Земские и городские органы самоуправления выбирали начальников городской, уездной, районной, участковой милиции и их помощников. При начальниках милиции учреждались особые канцелярии с помещениями для арестованных. В столицах и крупных городах создавались общегородские управления начальников милиции. На органы милиции возлагались задачи «охраны безопасности и порядка», оповещение населения о правительственных мероприятиях, исполнение распоряжений комиссаров правительства, решения судов, учет населения и прочие функции, наследованные от старой полиции. При

милиции стали создаваться и органы *уголовного розыска*. Старшие милиционеры и милиционеры вербовались из представителей господствующих классов. Характеризуя создание этой милиции Временным правительством В. И. Ленин писал: «Гражданскую милицию» стараются свести на старое, то есть на небольшие, оторванные от народа, стоящие возможно ближе к буржуазии, отряды вооруженных людей под командой лиц из буржуазии»[1]. Созданная буржуазная милиция не имела ничего общего с народной милицией.

С падением самодержавия в России были провозглашены буржуазные свободы и политическая амнистия, проведены некоторые мероприятия по демократизации аппарата *суда*. Однако все изменения в области судоустройства и судопроизводства пришедшая к власти буржуазия основывала на последовательном проведении в жизнь буржуазных судебных уставов 1864 г.

В аппарате Министерства юстиции были созданы *комиссии* «для *восстановления основных начал судебных установ* и согласования их с происшедшей переменой в государственном строе», «*по пересмотру* и *введению в действие* Уголовного уложения 1903 г.».

В России и после Февральской революции продолжала сохраняться ранее существовавшая система местных судов: судебные палаты, окружные суды, мировые судьи и их съезды.

В отношении смены судей, назначенных царским правительством, Временное правительство отличалось большей терпимостью. 5 мая в Министерстве юстиции на совещании председателей и прокуроров судебных палат и обер-прокуроров Сената, а также представителей советов присяжных поверенных был поставлен вопрос о смене некоторых старых судей. Совещание с негодованием отвергло это предложение, считая его «посягательством» на принцип несменяемости судей. Для занятия судебных должностей в судах с назначаемым составом требовалось высшее юридическое образование и длительный стаж практической работы в судебном ведомстве, а для мировых судей — среднее образование и стаж чиновничьей службы. Все это делало недоступным занятие судебных должностей трудящимися и оставляло аппарат суда в руках царских чиновников. Функции судебных палат несколько сузились — был упразднен суд с сословными представителями. В окружных судах широко стал применяться суд с присяжными заседателями; он вводился даже там, где ранее отсутствовал (на окраинах). Юрисдикция окружных судов значительно расширилась; они превратились также и в органы регистрации новых союзов, обществ и товариществ. 21 июля 1917 г. при окружных судах были созданы регистрационные отделения, которые сохраняли полезные и безвредные для Временного правительства новые организации и запрещали нежелательные и вредные.

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 31, с. 287.

Наибольшие изменения коснулись *мирового суда*. Постановлением Временного правительства от 4 мая 1917 г. закон 15 июня 1912 г. о преобразовании местного суда был распространен еще на 33 губернии. В целях ограждения наиболее последовательно буржуазного института судебной системы от народа по-прежнему для выборов в мировые судьи требовались образовательный и судебный цензы (среднее образование, три года службы чиновником). Закон повысил гражданскую (до 1000 руб. иска) и уголовную юрисдикцию мировых судов. В уголовных делах мировой суд имел право давать выговоры, делать замечания, внушения, налагать денежные взыскания до 300 руб., производить арест на срок до трех месяцев, заключать в тюрьму до полутора лет. Тот же закон установил, что наиболее важные уголовные и гражданские дела, подсудные мировым судьям, рассматривались в каждом участке особым мировым присутствием, состоявшим из участкового и добавочного мировых судей и двух членов.

Закон 30 мая вводил *суд по административным делам*. По этому закону в каждый уезд назначался административный судья, имевший свое делопроизводство. В губернских и областных городах, при окружных судах были созданы особые административные отделения, а в Сенате высшей инстанцией для административных судей стал первый департамент. Этот закон воплотил в скромной мере кадетские проекты учреждения еще в самодержавной России органов административной юстиции.

Административные судьи рассматривали конфликты между государственными органами, комиссарами правительства и общественными учреждениями (городского и земского самоуправления, местных органов Земгора, военно-промышленными комитетами и т. п.). Законом 7 сентября ведению судов по административным делам были подчинены земельные и продовольственные комитеты.

Законом от 21 апреля 1917 г. одновременно с Главным земельным комитетом учреждались (а фактически нередко закреплялись возникшие ранее) *губернские, уездные и волостные земельные комитеты*. На главный и местные комитеты возлагались задачи «подготовки земельной реформы и для неотложных временных мер, впредь до разрешения земельного вопроса Учредительным собранием». Местные земельные комитеты занимались сбором необходимых для земельной реформы сведений, составлением предварительных заключений и соображений по этим вопросам, приведением в исполнение постановлений центральных органов Министерства земледелия. Все эти мероприятия были рассчитаны на отвлечение крестьян от немедленного «самочинного» разрешения аграрного вопроса. Эти же цели преследовала и такая функция земельных комитетов, как «разрешение вопросов, споров и недоразумений» между крестьянами и помещиками. Для выполнения этих задач устанавливался и соответствующий состав земельных комитетов. В состав губернских и уездных земельных комитетов входили члены, избранные соответствующими земскими

собраниями (губернскими или уездными) и городскими думами, представители экономических отделов (агрономического и статистического) соответствующих земских управ, уездного мирового съезда, уездных (в губернском комитете) или волостных (в уездном комитете) земельных комитетов, «сведущие» лица и представители Министерства финансов. В состав губернских земельных комитетов входили и другие чиновники — представитель Министерства земледелия и член окружного суда. Волостной земельный комитет состоял из пяти членов, избранных волостным земством. В губернских и уездных земельных комитетах было сильно влияние эсеров. Характеризуя центральный и местный аппарат земельных комитетов, В. И. Ленин писал о том, что по закону 21 апреля эти комитеты «составлены так, что уездный комитет менее демократичен, чем волостной, губернский менее демократичен, чем уездный, главный комитет менее демократичен, чем губернский!». И далее В. И. Ленин подчеркивал, что «волостной земельный комитет весь выборный населением волости»[1], чего нет в других комитетах.

В первые дни революции стихийно возникли губернские, уездные, городские и волостные *продовольственные комитеты,* которые были закреплены законом 2 апреля в составе Министерства земледелия. С учреждением Министерства продовольствия в мае эти комитеты признаются его органами на местах. Волостные продовольственные комитеты упраздняются с учреждением волостных земств законом 21 мая.

На первом этапе деятельности продовольственных комитетов их меньшевистское и эсеровское руководство пыталось демагогическими обещаниями борьбы со спекуляцией, монополией хлебной торговли внести успокоение в голодающие массы трудящихся. С сентября 1917 г. продовольственные комитеты проводят откровенно реакционную антинародную политику поощрения спекуляции, срыва политики твердых цен, организации голода в стране.

На местах вплоть до октября 1917 г. просуществовали *фабрично-заводские инспектора,* которые выполняли второстепенные и пассивные функции сбора информации. Более активную роль играли другие органы Министерства труда, так называемые комиссары труда, учрежденные законом 11 июня. Каждый комиссар возглавлял округ труда, включавший несколько губерний. В ведении комиссара каждого округа находились не только фабрично-заводские инспектора, но и ряд учреждений: *примирительные камеры, третейские суды, биржи труда.* Учрежденные законом 5 августа примирительные камеры создавались на предприятиях по отдельным отраслям промышленности или районам из представителей рабочих и заводской или фабричной администрации. Дела в камерах разрешались большинством голосов. Если камера не достигала примирения, то она предлагала сторонам передать спор на разрешение третейского суда. Третейский суд состоял

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 34, с. 430—431.

из нескольких членов поровну от рабочих и предпринимателей и председателя, избираемого членами этого суда из посторонних лиц. Областные и городские (для городов с населением более 50 тыс. человек) биржи труда учреждались по закону 19 августа «в целях упорядочения спроса и предложения труда». Председатели бирж избирались органами городского самоуправления.

4. Управление окраинами

После свержения царизма на окраинах России также устанавливается двоевластие. В городах стали возникать Советы рабочих и солдатских депутатов, имевшие организацию, сходную с организацией Советов центральных губерний. Несколько позднее и далеко не повсеместно возникают Советы крестьянских депутатов. Местное нерусское трудовое население некоторых окраин (например, Средней Азии) объединяется в особые демократические национальные организации трудящихся — *Советы мусульманских рабочих депутатов* и *Союзы трудящихся мусульман*; эти органы действовали в полном согласии с Советами рабочих и солдатских депутатов. В деятельности этих органов национально-освободительное движение народов окраин сливалось с социалистическим движением рабочего класса.

В первые недели после Февральской буржуазно-демократической революции на национальных окраинах возникают местные *комитеты общественных организаций,* в состав которых кроме местных русских общественных деятелей и некоторых чиновников входили представители местной национальной буржуазии и национальных организаций. Эти комитеты провели мероприятия по замене старых царских чиновников комиссарами Временного правительства.

Политика Временного правительства в отношении окраин России мало отличалась от царской. Кадеты, поддерживавшие в Государственной думе всех созывов требования национальной буржуазии окраин об автономии, став правящей партией, встали на позицию царизма о «единой и неделимой» России.

Временное правительство отрицательно относилось к автономии Украины, отказало в самоопределении и даже расширении автономии Финляндии, разогнав заседания финляндского сейма в июне 1917 г. Для управления Средней Азией 7 апреля был учрежден *Туркестанский комитет*, а для управления Кавказом 9 марта *Особый Закавказский комитет,* наделенные правами бывшей царской администрации.

Наряду с этим возникли национальные организации в лице *«национальных советов»* в Прибалтике, Закавказье, Киргизии и Среднем Поволжье, «Рады» на Украине и Белоруссии, Сфатулцерий в Бессарабии, курултаев в Крыму и Башкирии. Руководящую роль в этих органах играла местная национальная буржуазия. Выдавая себя за «общенациональные» учреждения, эти органы пытались удержать процесс классового размежевания в национальном движении.

5. Советы в период от Февральской буржуазно-демократической революции до Великой Октябрьской социалистической революции

В дни Февральской буржуазно-демократической революции народные массы России, исходя из революционного опыта первой русской революции, стали создавать Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

27 февраля в Петрограде инициативная группа из меньшевиков и эсеров, объявившая себя «Временным исполнительным комитетом» Совета, разослала воззвание войскам и заводам, предлагая выбирать представителей в Совет.

Рабочее представительство в Петроградский совет не было пропорциональным и равным: крупные предприятия, где пролетариат был более организован и сознателен, посылали в Совет по одному представителю от 1000 рабочих, а предприятия с количеством рабочих менее 1000, выбирали тоже по одному депутату; по одному депутату избирала каждая солдатская рота и казачья сотня. При таком представительстве крупные предприятия, на которых работало 87% рабочих, получили в Совете 124 места, а мелкие предприятия, на которых работали 13% рабочих, получили 122 места.

В 9 часов вечера в тот же день в Таврическом дворце Петроградский Совет собрался на свое первое заседание. Вслед за этим был создан *Совет солдатских депутатов,* который объединил свои действия с Советом рабочих депутатов. Был избран Исполнительный комитет Совета. С 28 февраля стали издаваться «Известия» Петроградского Совета.

Петроградский Совет принял ряд постановлений: приказ № 1, имевший особое значение в демократизации армии, постановление о 8-часовом рабочем дне, о создании рабочей милиции и т. п.

В связи с преобладанием мелкобуржуазных элементов в столице и стране большинство в Петроградском и других Советах России получили представители соглашательских партий — меньшевиков и эсеров. В составе Петроградского Совета из 250 депутатов было лишь 38 большевиков. Председателем его Исполнительного комитета был избран меньшевик Н. С. Чхеидзе, а товарищами председателя — эсер А. Ф. Керенский и меньшевик М. И. Скобелев.

Меньшевистско-эсеровское руководство Петроградского Совета на объединенном заседании Исполкома рабочих и солдатских депутатов 1 марта добилось принятия решения об организации «революционного правительства» и пошло на переговоры с Временным комитетом Государственной думы. Результатом этих переговоров было сформирование в ночь на 2 марта буржуазного Временного правительства. 2 марта Петроградский Совет призвал массы поддержать это правительство при условии «соблюдения им своих обещаний», данных в декларации.

С марта начал формироваться аппарат *Исполнительного ко-*

митета Петроградского Совета. Он состоял из президиума, секретариата и множества комиссий (продовольственной, финансовой, военной, труда, аграрной, железнодорожной, агитационной, литературной, по заведованию издательским и типографским делом и т. п.). С 8 марта в составе Исполкома Петроградского Совета функционировала так называемая *«контактная» комиссия,* официально существовавшая для «воздействия» на Временное правительство, «контроля» за ним, а фактически — для облегчения проведения Временным правительством его империалистической политики. Эта комиссия собиралась и существовала до начала мая, когда меньшевики и эсеры вошли в состав Временного правительства.

Все Советы в провинции строились по образцу Петроградского, только структурные части исполкомов нередко назывались отделами или секциями; во многих Советах и провинциях имелись свои контактные комиссии.

В ответ на запросы с мест об отношении к политике Временного правительства Исполком Петроградского Совета в конце марта разослал инструкцию Советам, призывая их «поддерживать это правительство в той мере, поскольку оно будет проводить на практике обещанную им программу реформ». Разрешение многих вопросов (в том числе и аграрного) инструкция относила к ведению Учредительного собрания, призывая избегать «неорганизованной борьбы».

В организационном устройстве провинциальных Советов в первые месяцы нередко отсутствовала связь между Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, а также чисто территориальное подчинение губернских Советов областным, уездных и городских Советов — губернским и т. п.

27 марта — 3 апреля по инициативе Петроградского Совета состоялось *Всероссийское совещание Советов рабочих и солдатских депутатов.* Совещание приняло ряд организационных решений — о необходимости созыва первого Всероссийского съезда Советов (организационная работа была поручена Исполкому Петроградского Совета и 10 представителям с мест); было рекомендовано также некоторое единообразие в организации и соподчинении местных Советов (съезд Советов, Исполком, пленум Исполкома, бюро и т. п.).

В сложных условиях двоевластия в столице и на местах властью было не только империалистическое Временное правительство, но и Советы, на которые опиралось Временное правительство. Призыв к свержению Временного правительства в это время означал бы выступление и против Советов, за которыми шли массы.

В Апрельских тезисах В. И. Ленин дал большевистской партии генеральный план борьбы за переход от буржуазно-демократической революции к революции социалистической. В качестве основного политического требования В. И. Ленин выдвинул лозунг мирного перехода всей государственной власти в руки Советов:

«Разъяснение массам, что С.Р.Д. есть *единственно возможная* форма революционного правительства и что поэтому нашей задачей, пока *это* правительство поддается влиянию буржуазии, может явиться лишь терпеливое, систематическое, настойчивое, приспособляющееся особенно к практическим потребностям масс, *разъяснение* ошибок их тактики.

Пока мы в меньшинстве, мы ведем работу критики и выяснения ошибок, проповедуя в то же время необходимость перехода всей государственной власти к Советам рабочих депутатов, чтобы массы опытом избавились от своих ошибок»[1].

Это была ориентировка на мирный этап перерастания буржуазно-демократической революции в социалистическую, поскольку весной 1917 г. возникла объективная возможность мирного перехода всей власти в руки Советов.

На основании ленинских тезисов и решений Апрельской конференции большевики развернули работу по воспитанию масс. Выполнению этих задач благоприятствовало и то, что Россия весной 1917 г., после свержения царизма, оказалась самой демократической страной в мире.

После первого кризиса Временного правительства в апреле соглашательское руководство Петроградского Совета сделало еще один шаг по пути сближения с империалистической буржуазией, войдя в состав Временного правительства в начале мая (первое коалиционное правительство).

Первый Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов состоялся с 3 по 24 июня. Из 1090 депутатов большевиков было только 105. На протяжении работы съезда велась борьба между соглашательским большинством и большевиками по вопросу об отношении к политике Временного правительства. Меньшевистско-эсеровское большинство приняло множество резолюций с одобрением внутренней и внешней политики Временного правительства. Численно преобладающие на съезде меньшевики и эсеры и не собирались выносить решений о переходе всей власти к Советам; они боялись, что это может отпугнуть от революции буржуазию.

«Переход всей власти к Советам рабочих и солдатских депутатов в переживаемый период русской революции,— отмечалось в резолюции по вопросу «Революционная демократия и правительственная власть»,— значительно ослабил бы ее силы, преждевременно оттолкнув от нее элементы, способные еще ей служить, и грозил бы нарушением революции». Политику соглашателей разоблачили на съезде большевики. В. И. Ленин выступал на съезде 4 и 9 июня. В речи 4 июня В. И. Ленин подчеркнул, что в современных условиях возможен мирный переход власти к Советам, который позволил бы разрешить коренные вопросы революции: дать трудящимся мир, хлеб, землю, вывести страну из хозяйственной разрухи. В ответ на заявление Церетели, что

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 31, с. 115.

в России нет партии, которая смогла бы взять на себя ответственность за судьбы страны, В. И. Ленин бросил с места реплику: «Есть такая партия».

Съезд принял решение и по некоторым организационным вопросам. Было решено созывать Всероссийский съезд Советов не реже одного раза в три месяца, а общее руководство Советами и их деятельностью между съездами поручать Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету (ВЦИК), состав которого должен будет избираться на каждом съезде.

ВЦИК первого созыва был избран на первом съезде Советов; в его составе соглашатели имели подавляющее большинство (более 72% членов). Организационно аппарат ВЦИК оформился на первом его пленуме 21 июня (пленумы созывались еженедельно). В аппарат ВЦИК входили — Президиум, Бюро и многочисленные отделы. Президиум ВЦИК являлся общим руководящим органом, в его состав вошли лидеры соглашательских партий: председатель ВЦИК первого созыва Н. С. Чхеидзе, И. Г. Церетели, М. И. Либер, Ф. П. Дан, А. Р. Гоц. Бюро ВЦИК являлось исполнительным органом пленума, как и в Президиуме, здесь преобладали соглашатели.

Рабочий аппарат ВЦИК состоял из множества (до 2 десятков) отделов: Секретариата, связи с местными Советами и организациями, труда, экономического, железнодорожного, юридического, продовольственного, местного самоуправления и управления по подготовке Учредительного собрания, городского, международного, аграрного, агитационного отдела редакции «Известий» Советов рабочих и солдатских депутатов и т. д. Первый состав ВЦИК действовал до октября 1917 г. без существенных изменений (менялись только его отделы).

В июльские дни Временным правительством на улицах Петрограда была расстреляна мирная демонстрация рабочих и солдат, а соглашательское руководство ВЦИК оказывало поддержку Временному правительству в его мероприятиях по «наведению порядка». Изменение обстановки в связи с мобилизацией сил контрреволюции и превращение Советов в придаток Временного правительства заставили большевиков временно снять лозунг «Вся власть Советам». «*Июльские дни,*— отмечалось в Манифесте VI съезда РСДРП(б),— открыли новую страницу истории. Впервые решительную победу одержала временно контрреволюция, и власть перешла к буржуазии и военному штабу. До тех пор было двоевластие. До тех пор громадная сила была в руках Советов. За ними стояли вооруженные массы солдат и рабочих, свободный народ. Теперь Советы обессилили себя. Разоружив рабочих, расформировав полки революции, нагнав в центр казаков, они связали себя по рукам и ногам, они превратились в привесок буржуазного правительства»[1].

[1] КПСС в резолюциях..., т. 1, с. 506.

Корниловский мятеж вызвал оживление деятельности Советов. В дни борьбы народных масс с корниловщиной при Советах появились особые революционные комитеты. В конце августа — начале сентября прошла большевизация Советов, выразившаяся в том, что массы отзывали из Советов своих депутатов-эсеров и меньшевиков и выбирали большевиков; на заседаниях Советов все чаще и чаще принимались большевистские резолюции и решения.

После провалившегося корниловского мятежа буржуазия России осенью 1917 г. начала подготовку нового контрреволюционного мятежа. В таких условиях лозунг «Вся власть Советам!», поставленный вновь большевиками, означал теперь уже необходимость насильственного захвата власти у буржуазии через вооруженное восстание.

Много общего с Советами рабочих депутатов имели *Советы крестьянских депутатов.* Со времени возникновения в марте—апреле крестьянские советы оказались в руках соглашателей-эсеров.

В мае 1917 г. состоялся Первый Всероссийский съезд Советов крестьянских депутатов. Большинство делегатов съезда были эсерами; к ним тяготела некоторая часть беспартийных делегатов-крестьян. Съезд принял соглашательские резолюции о войне, коалиционном правительстве и по аграрному вопросу.

На рядовых депутатов съезда из крестьян огромное впечатление произвела речь В. И. Ленина, в которой излагались основные требования большевиков по аграрному вопросу.

Съезд более четко определил организационные начала и подчиненность друг другу губернских (областных), уездных (окружных), волостных и сельских (станичных, поселковых) Советов и их исполнительных комитетов, пропорциональность представительства в них и другие организационные вопросы. Волостной Совет крестьянских депутатов формировался исходя из численности населения волости — один депутат от 200 человек взрослого населения; уездный съезд Советов состоял из представителей населения из расчета один депутат на 500 человек; часть депутатов уездного крестьянского Совета выбиралась на съезде из присутствующих, а другая — из представителей волостей (по одному человеку на волость). Губернский крестьянский съезд состоял из представителей волостей и уездных Советов; губернский крестьянский Совет выбирался из представителей волостей (по одному человеку на волость) и уездных крестьянских съездов (по одному человеку на съезд).

На съезде был избран Исполнительный комитет Всероссийского съезда крестьянских депутатов под председательством эсера Н. Д. Авксентьева. Исполком подразделялся на множество отделов.

К осени 1917 г. Советы крестьянских депутатов на местах ста-

ли леветь (правоэсеровское руководство сменяется левоэсеровским, возрастает значение в крестьянских Советах большевиков). Всероссийский Совет крестьянских депутатов оставался по-прежнему в руках правоэсеровского руководства, которое сорвало созыв второго съезда Советов крестьянских депутатов, намеченного на август, и продолжало поддерживать политику Временного правительства.

Накануне Великой Октябрьской социалистической революции Главный земельный комитет вместе с Юридическим совещанием и Исполнительным комитетом Всероссийского Совета крестьянских депутатов подготовили помещичий кадетский, по своей сущности аграрный законопроект министра земледелия С. Маслова [1]. Отдел по выборам Учредительного собрания при Исполнительном комитете Всероссийского крестьянского Совета разослал предвыборную инструкцию с призывом поддержать избирательный список эсеров. Эта инструкция сыграла известное пропагандистское значение во время выборов в Учредительное собрание, обеспечив в нем эсеровское большинство.

К Советам примыкал ряд других демократических массовых организаций, из которых наибольшее значение имели фабрично-заводские комитеты (фабзавкомы), а также армейские и флотские комитеты.

Фабзавкомы возникали стихийно в первые же дни Февральской революции; они выбирались рабочими каждой фабрики или завода. Через фабзавкомы рабочие организованно предъявляли требования капиталистам — владельцам фабрик и заводов. В зависимости от степени сознательности рабочих, активности местной большевистской организации функции и права фабзавкомов были широкими или более узкими. Фабзавкомы нередко занимались вопросами нормирования рабочего дня и зарплаты, приема и увольнения рабочих, контроля за деятельностью заводоуправления, осуществления явочным порядком 8-часового рабочего дня, организацией рабочей милиции и т. д. По мере необходимости фабзавкомы создавали на фабриках и заводах различные комиссии: по организации рабочей милиции, по наблюдению за внутренним распорядком на предприятии, контрольно-хозяйственные (для выяснения причин сокращения деятельности предприятия), продовольственные, культурно-просветительные, следственные комиссии, примирительные и т. д.

Фабзавкомы предъявляли политические требования о прекращении войны, передаче всей власти Советам, активно участвовали во всех проявлениях недовольства масс Временным правительством во время его кризисов, борьбы с корниловщиной облегчали представительство рабочих в вышестоящих демократических учреждениях и организациях.

---

[1] См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 34, с. 428—433.

1-я общегородская Петроградская конференция фабзавкомов состоялась 30 мая — 3 июня и прошла под большевистским руководством. Выступивший на конференции В. И. Ленин призвал фабзавкомы бороться за действенный рабочий контроль. На конференции был избран Центральный совет фабзавкомов Петрограда (председатель — большевик М. Н. Животов); фактически этот совет стал всероссийским центром фабзавкомов.

В Великой Октябрьской социалистической революции фабзавкомы принимали самое активное участие: их представители входили в состав военно-революционных комитетов, которым подчинялись и рабочие дружины фабзавкомов.

Солдатские комитеты стали повсеместно возникать после издания Петроградским Советом приказа № 1 (21 марта). Ротные, батальонные и полковые комитеты избирались общими собраниями солдат, а бригадные, дивизионные, корпусные, армейские и фронтовые — на соответствующих съездах.

Весной 1917 г. возникли и *флотские комитеты* (судовые, флотов). 28—30 апреля на главной базе Балтийского флота в Гельсингфорсе был создан Центральный комитет Балтийского флота *(Центробалт)* под председательством матроса-большевика П. Е. Дыбенко. По уставу Центробалта, принятому на съезде Балтфлота в мае—июне, без санкции Центробалта ни один приказ командования не имел силы. Центробалт принимал активное участие в июльских событиях, в борьбе с корниловщиной, в Октябрьском вооруженном восстании в Петрограде.

В ЦК Черноморского флота преобладали соглашатели. Пытаясь нейтрализовать деятельность Центробалта, они на I Всероссийском съезде Советов в июне создали при ВЦИК Центральный исполнительный комитет военного флота (Центрофлот) во главе с правым эсером М. Н. Абрамовым. Этот орган поддерживал контрреволюционную деятельность Временного правительства и потерял свое влияние на флоте к осени 1917 г.

6. Государственный строй России накануне Великой Октябрьской социалистической революции

Накануне Великой Октябрьской социалистической революции государственный строй России представлял собой буржуазную республику с очень неустойчивой властью Временного правительства. Эта неустойчивость вызывалась тем, что пришедшая к власти буржуазия и обуржуазившиеся помещики вместе с поддерживавшими их соглашениями зашли в тупик; они не хотели и не могли разрешить важнейшие внутри — и внешнеполитические задачи, стоявшие перед страной: дать народным массам мир, землю, продовольствие, вывести народное хозяйство из хаоса и разрухи.

Временное правительство сохраняло основные звенья государственного аппарата самодержавия, стремилось подчеркнуть от него «преемственность», «непрерывность в праве», оттягивало

разрешение многих вопросов до созыва Учредительного собрания.

Оставленные за штатом чиновники упраздненных учреждений (за исключением чинов полиции и жандармерии) при Временном правительстве получали значительные пенсии, выходные пособия и даже так называемые «заштатные пособия» — фактически жалованье. Сохранялись «Табель о рангах», чины, звания и чиновничьи привилегии, закрепленные в третьем томе «Свода законов».

Важнейшим высшим законодательным и распорядительным учреждением России считалось Временное правительство, возглавляемое министром-председателем; власть последнего с каждым новым составом правительства возрастала. С конца августа министр-председатель А. Ф. Керенский стал одновременно и верховным главнокомандующим. Внешним выражением власти Керенского было создание 30 августа особой канцелярии министра-председателя в июле, его «военного кабинета» (фактически военно-походной канцелярии).

Из других высших учреждений официально действовали Сенат, Синод и Особые совещания. Государственная дума собиралась на закулисные «частные совещания» до начала октября. Приступивший к деятельности с 7 октября многолюдный Совет республики оказался говорильней, поскольку его законосовещательные функции были урезанными, правительство не передавало на его обсуждение законопроекты.

Местный государственный аппарат к осени 1917 г. представлял собой пеструю мозаику. Наряду с новыми должностными лицами и учреждениями (комиссары, управления и комитеты) продолжали действовать многие старые органы суда, финансового, административно-хозяйственного и военного аппарата и пр. Возросло значение земских и городских органов, ставших действительно органами самоуправления; большое влияние в местном управлении играли комитеты общественных организаций.

К осени 1917 г. Временное правительство пришло с сильно ослабленным и разложившимся карательным аппаратом. Ему не удалось восстановить ряд разрушенных народными массами в Февральскую революцию карательных звеньев аппарата. Положение о комиссарах Временного правительства, установившее юридическую определенность этого местного органа администрации, было введено в действие за месяц до социалистической революции. Милиция формально находилась не в ведении комиссаров, а в ведении органов земского и городского «самоуправления», она не имела достаточной квалификации, была неоднородна по составу (в рабочих кварталах ее функции выполняли отряды рабочей Красной гвардии).

Во всех без исключения звеньях государственного аппарата была подорвана сложившаяся веками организация деятельности, и прежде всего делопроизводство, что замедляло и запутывало оперативность государственных учреждений.

В России в центре и на местах существовали органы диктатуры пролетариата и крестьянства — Советы рабочих, солдатских

и крестьянских депутатов; их деятельность после подавления корниловского мятежа заметно оживилась.

К октябрю 1917 г. большинство в Советах крупнейших центров страны принадлежало большевикам. Соглашательские ВЦИК первого созыва и ЦИК Советов крестьянских депутатов оказались изолированными от большинства местных Советов. Эти оторванные от масс высшие органы советской организации в первой половине октября тянули страну к парламентаризму. В редакционной статье газеты «Известия» ВЦИК от 12 октября под характерным названием «Кризис советской организации» Советы квалифицировались как «временные бараки», «приютившие» после падения самодержавия «всю демократию». Считая это положение временным, официальный орган печати ВЦИК предлагал снести эти временные постройки и «на месте бараков строить постоянное каменное здание нового строя»; первым этажом этого здания признавался Предпарламент.

Опираясь на преобладание в Советах, на возросшее влияние на фронте (особенно в солдатских комитетах на Северном фронте) и Балтийском флоте, используя разложение в рядах соглашателей и растерянность, неустойчивость правительства, большевистская партия во главе с руководимым В. И. Лениным Центральным Комитетом повела массы на штурм буржуазного государства. «Кризис назрел»,— писал В. И. Ленин в конце сентября 1917 г.

В первой половине октября по стране прошли съезды местных Советов; большинство их проходило под большевистскими лозунгами и высказывалось за немедленное вооруженное восстание. Особенно большую роль сыграл съезд Советов Северной области, который открылся 11 октября.

На заседании Петроградского Совета 12 октября по предложению большевиков было принято решение о создании при Совете Военно-революционного комитета по обороне Петрограда и для противодействия контрреволюционной попытке штаба Петроградского военного округа вывести революционные полки из столицы.

Окончательно этот комитет оформился к 20 октября, когда происходило первое заседание ВРК; 21 октября было создано бюро ВРК; наиболее энергичными деятелями его были большевики Н. И. Подвойский (председатель) и В. А. Антонов-Овсеенко.

Кроме представителей Совета в состав Военно-революционного комитета вошли представители от гарнизона Петрограда, Центробалта, Финляндского областного комитета большевиков, фабзавкомов, профсоюзов, Советов крестьянских депутатов и других демократических организаций, находящихся под влиянием большевиков. Членами Военно-революционного комитета были В. И. Ленин, Ф. Э. Дзержинский, Я. М. Свердлов.

На заседании ЦК большевистской партии 10 октября была принята резолюция В. И. Ленина о необходимости подготовки

вооруженного восстания. Расширенное заседание Центрального Комитета 16 октября подтвердило резолюцию В. И. Ленина, принятую 10 октября; ЦК избрал партийный центр по организационному руководству восстанием в составе Я. М. Свердлова, И. В. Сталина, А. С. Бубнова, М. С. Урицкого и Ф. Э. Дзержинского. Партийный центр вошел в состав Военно-революционного комитета. С 20 по 24 октября Военно-революционный комитет провел большую работу по мобилизации отрядов Красной гвардии, революционных солдат и моряков.

Важнейшим мероприятием Петроградского военно-революционного комитета было введение института комиссаров, направленных в воинские части, учреждения, склады. Комиссары парализовали деятельность органов Временного правительства и штаба Петроградского военного округа.

Штабом вооруженного восстания, начавшегося вечером 24 октября, был Смольный институт, где находились Центральный Комитет партии, Партийный центр и Военно-революционный комитет. С вечера 24-го в Смольный пробрался и находившийся на частной квартире В. И. Ленин, возглавивший общее руководство восстанием с самого его начала.

К утру 25 октября в руках восставших находился весь Петроград. Военно-революционный комитет опубликовал воззвание «К гражданам России!», написанное В. И. Лениным; в нем говорилось: «Временное правительство низложено. Государственная власть перешла в руки органа Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов — Военно-революционного комитета, стоящего во главе петроградского пролетариата и гарнизона.

Дело, за которое боролся народ: немедленное предложение демократического мира, отмена помещичьей собственности на землю, рабочий контроль над производством, создание Советского правительства, это дело обеспечено.

Да здравствует революция рабочих, солдат и крестьян!»[1].

У Временного правительства оставались лишь Зимний дворец, Главный штаб и Мариинский дворец, где заседал предпарламент. В 12 часов дня войсками Военно-революционного комитета был занят Мариинский дворец. Предпарламент прекратил свое существование; вскоре пал и Главный штаб.

Министр-председатель А. Ф. Керенский утром 25 октября под предлогом встречи подходящих к столице верных правительству частей войск покинул столицу. Оставшиеся в Зимнем дворце министры (кроме арестованного ранее С. Н. Прокоповича) выбрали из своей среды «главноначальствующим» Н. М. Кишкина и под охраной юнкеров, отдельных групп офицеров и женского батальона отсиживались здесь. Для руководства штурмом Зимнего дворца Военно-революционный комитет выделил боевую тройку: Н. И. Подвойский, В. А. Антонов-Овсеенко и Г. И. Чудновский.

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч, т. 35, с. 1.

В 9 часов вечера 25 октября по выстрелам с Петропавловской крепости и крейсера «Аврора» начался штурм Зимнего дворца.

В 10 час. 45 мин. вечера в актовом зале Смольного открылся Второй Всероссийский съезд Советов. Из 650 делегатов его, прибывших к открытию съезда, к большевистской фракции принадлежало 390 депутатов; враждебно настроенные меньшевики и правые эсеры (около 70 депутатов) вскоре покинули съезд.

Штурм Зимнего дворца увенчался успехом. В 2 час. 10 мин. ночи в Малахитовом зале Зимнего дворца членом Военно-революционного комитета большевиком В. А. Антоновым-Овсеенко были арестованы 15 министров Временного правительства во главе с Кишкиным и Коноваловым, оба помощника главноначальствующего: начальник обороны Зимнего дворца, губернатор П. И. Пальчинский и эсер П. Рутенберг. Арестованные были препровождены в крепость.

Весь период деятельности Временного правительства доказал «неспособность к управлению страной претендовавшей... на власть буржуазно-соглашательской клики...»[1]. Только Советская власть могла вывести страну из войны, разрухи, кризиса, разрешить основные задачи ее социально-экономического и политического развития.

Выступая на заседании Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов днем 25 октября В. И. Ленин сказал: «Товарищи! Рабочая и крестьянская революция, о необходимости которой все время говорили большевики, совершилась.

Какое значение имеет эта рабочая и крестьянская революция? Прежде всего, значение этого переворота состоит в том, что у нас будет Советское правительство, наш собственный орган власти, без какого бы то ни было участия буржуазии. Угнетенные массы сами создадут власть. В корне будет разбит старый государственный аппарат и будет создан новый аппарат управления в лице советских организаций.

Отныне наступает новая полоса в истории России, и данная, третья русская революция должна в своем конечном итоге привести к победе социализма»[2].

26 октября II съезд Советов принял первые декреты Советской власти (о мире, о земле, о создании Советского правительства).

Социалистическая революция сломала старый правительственный аппарат буржуазно-помещичьей России.

---

[1] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч., т. 38, с. 3.

[2] О государственном и общественном аппарате России в период с марта по октябрь 1917 г. подробно сообщается в книге Н. П. Ерошкина «Великая Октябрьская социалистическая революция». М., 1977, с. 25—26, 88—89, 104—105.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА [1]

Ленин В. И. О государстве. — Полн. собр. соч., т. 39.

Ленин В. И. Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам.— Полн. собр. соч., т. 17.

Ленин В. И. По поводу юбилея.— Полн. собр. соч., т. 20.

Ленин В. И. Гонители земства и Аннибалы либерализма.— Полн. собр. соч., т. 5.

Ленин В. И. Третья Дума.— Полн. собр. соч., т. 16.

Ленин В. И. Анкета об организациях крупного капитала.— Полн. собр. соч., т. 21.

Ленин В. И. Письма из далека.— Полн. собр. соч., т. 31.

Ленин В. И. О задачах пролетариата в данной революции.— Полн. собр. соч., т. 31.

Ленин В. И. О пролетарской милиции.— Полн. собр. соч., т. 31.

Ленин В. И. Три кризиса. — Полн. собр. соч., т. 32.

Ленин В. И. Удержат ли большевики государственную власть?— Полн. собр. соч., т. 34.

50 лет Великой Октябрьской социалистической революции: Тезисы ЦК КПСС. М., 1967; О 60-й годовщине Великой Октябрьской социалистической революции. Постановление ЦК КПСС от 31 января 1977 г. М., 1977.

Источники и исследования ко всем главам

Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате. Спб.— П., 1863—1917. Отделение I.

Правительственный вестник (1869—1917). 1917 — Вестник Временного правительства.

Загоскин Н. П. Наука истории русского права. Ее вспомогательные источники и литература. Казань, 1891.

Сыромятников Б. И. Краткий обзор и указатель литературы по истории государственной власти в России. М., 1913.

Справочники по истории дореволюционной России. 2-е изд. Научное руководство и ред. П. А. Зайончковского. Библиографический указатель. М., 1978.

История дореволюционной России в дневниках и воспоминаниях. Аннотированный указатель. Научное руководство и ред. П. А. Зайнчковского. М., 1976—1982, т. 1—3 (7 частей).

Amburger E. Geschichte der Behördenorganisation Russland von Peter dem Grossen bis 1917. Leiden, 1966.

Центральный государственный архив древних актов: Путеводитель. М., 1945—1947, вып. 1—2.

Центральный государственный исторический архив в Ленинграде. Путеводитель. Л., 1959.

Гернет М. Н. История царской тюрьмы. 3-е изд. М., 1960—1963, т. 1—5.

Ерошкин Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., 1960; *его же.* История государственных учреждений дореволюционной России. 2-е изд. М., 1968; *его же.* Финансы в России.— СИЭ, т. 15, стб. 128—143; *его же.* Чиновничество.— СИЭ, т. 16, стб. 44—52.

Жидков Г. П. Кабинетское землевладение 1737—1917 гг. Новосибирск, 1973.

Комков Г. Д., Левшин В. В., Семенов Л. К. Академия наук. Краткий исторический очерк 1724—1917. М., 1977, т. 1.

Соловьев С. М. История России с древнейших времен. М., 1959—1966, кн. 1—15.

Шепелев Л. Е. Отмененные историей. Л., 1977.

[1] Дополнение к списку в книге Н. П. Ерошкина «История государственных учреждений России». М., 1968, с. 352—365.

К главам I—III

Описание документов и бумаг, хранящихся в Московском архиве Министерства юстиции. М.—СПб.— П., 1869—1921, кн. 1—23.

Буганов В. И. Разрядные книги последней четверти XV — начала XVII в. М., 1962.

Веселовский С. Б. Сошное письмо. М., 1915, т. 1—2; *его же.* Дьяки и подьячие XV—XVII вв. М., 1975.

Гурлянд И. Я. Ямская гоньба в Московском государстве до конца XVII в. Ярославль. 1900; *его же.* Приказ Великого Государя тайных дел. Ярославль. 1903.

Демидова Н. Ф. Приказы.— СИЭ. М., 1968, т. 11, стб. 560—566.

Ермолаев И. П. Среднее Поволжье во 2-й половине XVI—XVII вв. (Управление Казанским краем). Казань, 1982.

Зимин А. А. Реформа Ивана Грозного. М., 1960; *его же.* Опричнина Ивана Грозного. М., 1964; *его же.* Россия на пороге нового времени. М., 1972.

Каштанов С. М. Социально-политическая история России конца XV—первой половины XVI в. М., 1967.

Ключевский В. О. Боярская дума Древней Руси. (разн. изд.).

Леонтьев А. К. Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., 1961.

Носов Н. Е. Очерки истории местного управления Русского государства первой половины XVI в. М., 1957; *его же.* Становление составно-представительных учреждений в России. Л., 1969.

Черепнин Л. В. Русские феодальные архивы XIV—XV вв. М.—Л., 1948, т. 1—2; *его же.* Образование Русского централизованного государства. М., 1960; *его же.* Земские соборы Русского государства в XVI—XVII вв. М., 1978; *его же.* Вопросы методологии исторического исследования. М., 1981.

Шмидт С. О. Становление российского самодержавства. М., 1973.

К главам IV—VI

Государственные учреждения России в XVIII в. (законодательные материалы). Справочное пособие. М., МГИАИ, 1960.

Дворянская империя XVIII в. Основные законодательные акты. Сб. документов. М., 1960.

Абсолютизм в России (XVII—XVIII вв.). Ст. статей/Под ред. Н. М. Дружинина, Н. И. Павленко, Л. В. Черепнина, М., 1964.

Анисимов Е. В. Податная реформа Петра I. Л., 1982.

Бабурин Д. С. Очерки по истории Мануфактур-коллегии. М., 1939.

Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. М., 1902.

Голикова Н. Б. Политические процессы при Петре I по материалам Преображенского приказа. М., 1957.

Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М.—Л., 1913—1941, т. 1—2.

Григорьев В. Реформа местного управления при Екатерине II. М., 1909.

Павленко Н. И. Петр Первый. 2-е изд., М., 1976.

Стешенко Л. А., Софроненко К. А. Государственный строй России в первой четверти XVIII в. М., 1973.

Троицкий С. М. Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII в. М., 1966; *его же.* Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. М., 1974; *его же.* Россия в XVIII веке. М., 1982.

Эйдельман Н. Я. Грань веков. Политическая борьба в России. Конец XVIII — начало XIX столетия. М., 1982.

К главам VII—VIII

План государственного преобразования гр. М. М. Сперанского. М., 1905; *Сперанский М. М.* Проекты и записки. М.—Л., 1961.

Герцен А. И. Былое и думы (разн. изд.), т. 1.

Половцев А. А. Дневник государственного секретаря. М., 1966, т. 1—2.
Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет. Спб., 1909—1911, т. 1—4.
Виленский Б. В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1969.
Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957.
Гиндин И. Ф. Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861—1892 гг.). М., 1960.
Государственный совет. 1801—1902. Спб., 1901.
Дружинин Н. М. Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева. М.—Л., 1946—1958, т. 1—2.
Дружинин Н. М. Русская деревня на переломе. 1861—1880. М., 1978.
Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX века). М., 1981; *его же.* Министерства России первой половины XIX века — фондообразователи ЦГА СССР. М., 1980.
Зайончковский П. А. Военные реформы 1860—1870 годов в России. М., 1952; *его же.* Кризис самодержавия на рубеже 70—80-х годов XIX в. М., 1964, *его же.* Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970; *его же.* Самодержавие и русская армия на рубеже XIX—XX ст. 1881—1903. М., 1973; *его же.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978.
Захарова Л. Г. Земская контрреформа 1890 г. М., 1968.
Корелин А. П. Дворянство в пореформенной России. 1861—1904 гг. М., 1979.
Лаверычев В. Я. Крупная буржуазия в пореформенной России. 1861—1900. М., 1974; *его же.* Царизм и рабочий вопрос в России 1861—1917 гг.. М., 1979.
Министерство внутренних дел (1802—1902). Спб., 1901, т. 1.
Печерин Я. И. Исторический обзор правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России. Спб., 1904.
Предтеченский А. В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М.—Л., 1957.
Raeff M. Michael Speranski. Statesman of imperial Pussia 1772—1839. Hague, 1957, 1969.
Рождественский С. В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения 1802—1902. Спб., 1902.
Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Спб., 1902, т. 1—4.
Соловьев Ю. Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX века. Л., 1973; *его же.* Самодержавие и дворянство в 1902—1907 гг. Л., 1981.
Степанский А. Д. Самодержавие и общественные организации России на рубеже XIX—XX веков. М., 1980.
Строев В. Н. Столетие Собственной е. и. в. канцелярии. Спб., 1912.
Судебная реформа/ Сост. Н. Б. Давыдов и Н. Н. Полянский. М., 1915, т. 1—2; Судебные уставы 20 ноября 1864 г. за 50 лет. Пг., 1914, т. 1—3.
Чернуха В. Г. Крестьянский вопрос в правительственной политике России (60—70-е годы). Л., 1972; *ее же.* Внутренняя политика царизма с середины 50-х годов до начала 80-х годов XIX в. Л., 1978.
Шепелев Л. Е. Министерства в России.— СИЭ, т. 9, стб. 465—469; *его же.* Царизм и буржуазия во второй половине XIX в. Л., 1981.

К главам IX—X

Журнал Особого совещания по обороне 1915. М., 1975, ч. I—II; 1916 г. М., 1977, ч. I—IV.
Бадаев А. Е. Большевики в Государственной думе. 8-е изд. М. 1954,
Витте С. Ю. Воспоминания. М., 1961, т. 1—3.
Коковцов В. Н. Из моего прошлого. Париж, 1933, т. 1—2.
Аврех А. Я. Царизм и третьеиюньская система. М., 1966; *его же.* Столыпин и Третья дума. М., 1968; *его же.* Царизм и IV Дума. 1912—1914 гг. М., 1981.

Ананьич Б. В. Россия и международный капитал 1897—1914. Л. 1970.
Васильева Н. И., Гальперин Г. Б., Королев А. И. Первая российская революция и самодержавие. Л., 1975.
Воронкова С. В. Материалы Особого совещания по обороне государства. М., 1975.
Давидович А. М. Самодержавие в эпоху империализма. М., 1975.
Дякин В. С. Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны. Л., 1967; *его же.* Самодержавие. Буржуазия и дворянство в 1907—1911 гг., Л., 1978.
Ерошкин Н. П. Самодержавие накануне краха. М., 1975; *его же.* Социал-демократические фракции в Государственных думах — СИЭ, т. 13, стб. 391—394.
Касвинов М. К. Двадцать три ступени вниз. М., 1982.
Королева Н. Г. Первая российская революция и царизм. Совет министров России в 1905—1907 гг. М., 1982.
Лаверычев В. Я. По ту сторону баррикад. М., 1967; Государство и монополии в дореволюционной России. М., 1982.
Сидельников С. М. Образование и деятельность Первой думы. М., 1962.
Сидоров А. Л. Финансовое положение России в годы первой мировой войны. М., 1960; *его же.* Экономическое положение России в годы первой мировой войны. М., 1973.
Старцев В. И. Русская буржуазия и самодержавие в 1905—1917 гг. (Борьба вокруг «ответственного министерства» и «правительства доверия»). Л., 1977.
Тарновский К. Н. Формирование государственно-монополистического капитализма в России в годы первой мировой войны. М., 1958.
Черменский Е. Д. IV Государственная дума и свержение царизма в России. М., 1976.
Шацилло К. Ф. Русский империализм и развитие флота накануне первой мировой войны 1906—1914 гг. М., 1968; *его же.* Россия перед первой мировой войной (Вооруженные силы царизма в 1905—1914 гг.). М., 1974.

К главе XI

Указы и распоряжения Временного правительства. Пг., 1917.
Великая Октябрьская социалистическая революция. Документы и материалы. М., 1957—1962, т. 1—8.
Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Протоколы заседаний. М., 1929.
Первый Всероссийский съезд Советов. М., 1930, т. 1—2.
Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. Сб. документов. М., 1957.
Петроградский военно-революционный комитет. Документы и материалы. М., 1967, т. 1—3.
Московский военно-революционный комитет (октябрь—ноябрь 1917 г.) Сб. документов. М., 1968.
Антонов-Овсеенко В. В революции. М., 1957.
Дыбенко П. Е. Из недр царского флота и Великого Октября. М., 1958.
Подвойский Н. И. Год 1917. М., 1958.
Рид Джон. Десять дней, которые потрясли мир. М., 1957.
Верховский А. И. На трудном перевале. М., 1959.
Набоков В. Д. Временное правительство (Воспоминания). М., 1923.
Шульгин В. В. Дни. Л., 1925.
Блок А. Последние дни императорской власти. Соч. М., 1961, т. 6.
Волобуев П. В. Экономическая политика Временного правительства. М., 1962; *его же.* Пролетариат и буржуазия в 1917. М., 1964.
Гапоненко Л. С., Соболев Г. Л., Токарев Ю. С. Американская публикация документов о Временном правительстве.— Вопросы истории, 1963, № 5.
Голиков Г. Н. В канун Октября. Нарастание общенационального кризиса. М., 1977.
Грунт А. Я. Москва 1917-й. Революция и контрреволюция. М., 1976.

Знаменский О. Н. Июльский кризис 1917 г. М.—Л., 1964; *его же.* Всероссийское учредительное собрание. Л., 1976.

Игнатьев А. В. Внешняя политика Временного правительства. М., 1974.

Иоффе Г. З. Крах российской монархической контрреволюции. М., 1977.

Минц И. И. История Великого Октября. 2-е изд. М., 1977, т. 1—2.

Потехин М. Н. Первый Совет пролетарской диктатуры. Л., 1966.

Сидоров А. Л. Материалы о свержении царизма в фонде Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства.— В сб.: Исследования по отечественному источниковедению. М.—Л., 1964.

Скрицилев Е. А. Всероссийское учредительное собрание. М., 1982.

Спирин Л. М. Крушение политических и буржуазных партий в России. М., 1977.

Старцев В. И. Революция и власть. Петроградский Совет и Временное правительство в марте—апреле 1917. М., 1978; *его же.* Внутренняя политика Временного правительства первого состава, Л., 1980; *его же.* Крах керенщины. Л., 1982.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 3

1. Государство и государственные учреждения 3
2. Предмет и задачи истории государственных учреждений дореволюционной России 8
3. Источники истории государственных учреждений дореволюционной России 10
4. Вопросы историографии истории государственных учреждений дореволюционной России 14

Глава 1. Государственный строй Древнерусского государства и русских княжеств с IX до конца XV в.

1. Государственный строй Древнерусского государства 22
2. Государственный строй русских княжеств периода феодальной раздробленности 25

Глава II. Государственный аппарат периода образования централизованного государства и установления самодержавия в России (конец XV — начало XVII в.)

1. Образование Русского централизованного государства и его высшие органы 31
2. Центральные учреждения. Образование приказной системы управления 35
3. Местные учреждения 43

Глава III. Государственные учреждения монархии с боярской думой и боярской аристократией XVII в.

1. Самодержавие XVII в. Высшие органы государства 48
2. Центральные учреждения 51
3. Специфика самодержавия второй половины XVII в. 59
4. Приказная система Русского государства 62
5. Местное управление 65
6. Особенности управления Украиной в XVII в. 69

Глава IV. Государственный аппарат абсолютной монархии в России первой четверти XVIII в.

1. Установление абсолютизма в России. Бюрократический аппарат . . . 71
2. Высшие государственные учреждения 74
3. Центральные государственные учреждения 78
4. Местные государственные учреждения 87
5. Органы надзора и судопроизводства в абсолютной монархии 93

Глава V. Государственный аппарат Российской империи с 1725 по 1775 г.

1. Особенности государственного аппарата. «Просвещенный абсолютизм» 60-х годов XVIII в. 96
2. Высшие государственные учреждения 99
3. Центральные государственные учреждения 105
4. Местные государственные учреждения 110

Глава VI. Государственный аппарат Российской империи в последней четверти XVIII в.

1. Особенности государственного аппарата. Переход от «просвещенного абсолютизма» к военно-полицейской монархии 114
2. Высшие и центральные государственные учреждения 115
3. Местные государственные учреждения и сословные органы 119
4. Военно-полицейский государственный аппарат в конце XVIII в. . . . 130
5. Особенности управления окраинами в XVIII в. 133

Глава VII. Государственный аппарат Российской империи в первой половине XIX в. Кризис феодальной монархии

1. Общая характеристика государственного строя России 138
2. Высшие государственные учреждения 143
3. Центральные государственные учреждения 155
4. Местные государственные учреждения 173
5. Особенности управления окраинами 183

Глава VIII. Государственный аппарат Российской империи пореформенного периода (1861—1904). Первый шаг по пути к буржуазной монархии

1. Общая характеристика государственного строя. Шаг по пути к буржуазной монархии 193
2. Высшие государственные учреждения 197
3. Центральные государственные учреждения 206
4. Местные государственные учреждения 225
5. Управление окраинами 245

Глава IX. Государственный аппарат Российской империи в периоды первой буржуазно-демократической революции, реакции и нового революционного подъема (1905—1914). Второй шаг по пути к буржуазной монархии

1. Общая характеристика государственного строя 252
2. Высшие государственные учреждения 260
3. Центральные государственные учреждения 278
4. Местные государственные учреждения 284
5. Управление окраинами 288

Глава X. Аппарат государства и общественных буржуазных организаций Российской империи во время мировой империалистической войны. Общий кризис царской монархии

1. Государственный аппарат России в первый год войны. Создание первых общероссийских буржуазных организаций 290
2. Кризис государственности России. Расцвет общероссийских буржуазных организаций 293
3. Государственный строй России накануне свержения самодержавия . . 299

Глава XI. Свержение самодержавия в России. Государственный строй от Февральской буржуазно-демократической революции до Великой Октябрьской социалистической революции

1. Свержение самодержавия 306
2. Высшие и центральные государственные учреждения Временного правительства 313
3. Местные государственные учреждения Временного правительства . . 327
4. Управление окраинами 333
5. Советы в период от Февральской буржуазно-демократической революции до Великой Октябрьской социалистической революции 338
6. Государственный строй России накануне Великой Октябрьской социалистической революции 342

Источники и литература 345

Оглавление 350

НИКОЛАЙ ПЕТРОВИЧ ЕРОШКИН

История государственных учреждений дореволюционной России

Заведующая редакцией *Т. Г. Липкина.* Редактор *А. С. Янкова.* Младший редактор *О. Т. Ускова.* Художник *А. А. Акимов.* Художественный редактор *Т. А. Коленкова.* Технический редактор *Л. А. Григорчук.* Корректор *Л. Э. Ганненко.*

ИБ № 3770

Изд. № Ист-307. Сдано в набор 25.10.82. Подп. в печать 01.03.83. А-06058. Формат 60×90¹/₁₆. Бум. тип. № 2. Гарнитура литературная. Печать высокая. Объем 22 усл. печ. л. 22,25 усл. кр.-отт. 25,46 уч.-изд. л. Тираж 15000 экз. Зак. № 3454. Цена 1 руб.
Издательство «Высшая школа», Москва, К-51, Неглинная ул., д. 29/14.

Республиканская ордена «Знак Почета» типография им. Анохина Государственного комитета Карельской АССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли. 185630, Петрозаводск, ул. «Правды», 4.