РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

«СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»

Филиал СЗАГС в г. Пскове

Юридический факультет

Специальность 030501 Юриспруденция

**ИСТОРИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

**РЕФЕРАТ**

**Система государственного управления Российской империи в XIX – нач. XX вв. Традиции и реформы.**

Студент: Пересильд Татьяна Ивановна

Год набора/окончания: 2006/2009

Заочная форма обучения

Высшее профессиональное образование

по сокращенной образовательной программе (3 года)

Преподаватель: к.и.н.

Седунов Александр Всеволодович

Санкт-Петербург

2006

## Введение

Российское государство прошло долгий тысячелетний путь развития и государственное управление все это время также эволюционировало и развивалось. Начиная от княгини Ольги, давшей уставы и установившей погосты, до сегодняшнего времени усовершенствование государственного и местного управления остается важной задачей государственной власти.

За период с начала XIX и до начала XX вв. в российском государственном управлении существенно усилилось значение высшего, императорского управления, для чего реорганизованы старые и созданы новые органы, теснее связанные с местными учреждениями, возникли новые органы местного самоуправления. Этот период изучался в отечественной истории, в основном с точки зрения революционной борьбы угнетенных народных масс против самодержавия.

«Тезис о неправомерном характере русской государственности стал общим местом не только в советской, но и в западной историографии. Уже много лет живет крылатая фраза: «В России правят не законы, а люди». Этот тезис возник в русской либеральной дореволюционной историографии и имел сугубо политическое назначение. Он был направлен против самодержавия и ставил идеалом для России западные демократии. Свою политическую функцию этот тезис выполнил. Однако, истина, как это часто бывает, когда политика вмешивается в науку, пострадала: был создан очередной миф, получивший широкое распространение как в массовом сознании, так и в специальной литературе»[[1]](#footnote-1).

Попробуем проанализировать роль императора, самодержавной администрации, законов, общественных институтов в государственном управлении в рамках данной работы.

Система государственных учреждений в течение XIX - начале XX вв. постоянно совершенствовалась. Важнейшие реформы были проведены при Александре I, Александре II и Николае II. Были сделаны принципиальные усовершенствования в начале XIX и в начале XX вв. Мы должны признать, что верховная власть и ее администрация в сфере государственного управления сделали немало позитивного, если учитывать, что передовая российская общественность по своим взглядам и политическим требованиям, бесспорно, обгоняла готовность народа к парламентской демократии.

С начала XIX века некоторая часть образованного общества и сам император попали под влияние либеральной доктрины государственного управления, широко распространенной тогда в Европе. «Эта доктрина требовала индивидуальной свободы, ослабления государственной опеки и невмешательства в экономическую и духовную жизнь подданных, ее лозунгом стало предоставить дело его собственному течению, роль государства должна ограничиваться обеспечением личной свободы и безопасности подданных. Либеральная доктрина поставила на место регулярного или полицейского государства правовое государство, которое обеспечивает свободу и индивидуальные права своих подданных, признает за всяким человеком свободу личности, без которой человек не является подлинным человеком. Такое государство является правовым по цели, но не по формам и приемам деятельности, так как здесь нет речи об установлении для проявления государственной власти правовых форм и правовых пределов».[[2]](#footnote-2)

В развитии Российской государственности в XIX – нач. XX вв. мы выделим следующие периоды:

С начала XIX в. до 1861 г. В это время, особенно в царствование Николая I абсолютизм достигает своего апогея. Император в данный период стремился лично вмешиваться даже в мелочи государственного управления. Конечно, такое стремление было ограничено реальными человеческими возможностями: царь был не в состоянии обойтись без государственных органов, которые проводили бы его желания, его политику в жизнь. «Спокойно обходясь без конституции, российские императоры не могли в то же время обойтись без совершенствования государственного аппарата, без приспособления его к нуждам нового времени». [[3]](#footnote-3)

Развитие русской государственности во второй половине XIX в. проходит как бы в два основных этапа. Вначале проводятся буржуазные реформы в 60-70-е гг. называемые современниками «Великими реформами».

В 80-х – начале 90-х гг. наступает период контрреформ: устанавливается жесткий полицейский режим, следует ряд законодательных актов, ограничивающих существующие свободы, предпринимаются попытки отказаться от основных положений буржуазных реформ.

Конец XIX – начало XX в. было ознаменовано значительными переменами в государственной и политической жизни России. Под сильным напором внутренних и международных обстоятельств верховная власть сама вынуждена предпринять ряд акций, которые привели к либерализации политической жизни и фактически ограничивали самодержавие. Была реализована на практике идея об учреждении органа представительной власти и была легализована оппозиционная политическая деятельность, что позволило в достаточно короткие сроки сложиться многопартийной системе, влияющей на течение политической жизни и на управление государством.

## 1. Государственное управление в первой половине XIX в.

### 1.1. Реформы высших государственных органов при Александре I

С приходом Александра I к власти было торжественно провозглашено, что в основе его политики будет строгое соблюдение законов. В изданном 12 марта 1801 г. Манифесте, он объявил, что будет придерживаться политического и правового курса Екатерины II. В мае 1801 г. был создан Негласный комитет, в который входили представители молодого поколения дворянской аристократии, придерживавшиеся либеральных идей и считавшие необходимым реформировать государственное устройство Российской империи.

«С образованием в 1810 году Государственного совета в качестве законосовещательного учреждения превращение России в правомерную монархию пошло быстрыми темпами. Как сказано было в манифесте, возвестившем об учреждении Государственного совета, он создавался для удовлетворения осознанной потребности «учреждать постепенно образ правления на твердых и непременяемых основаниях закона».[[4]](#footnote-4)

Совет не был представительным бюрократическим учреждением, его члены, число которых с 1810 до 1890 г. увеличилось с 35 до 60 человек, назначались императором из влиятельных чиновников, нередко вышедших в отставку, а министры входили в его состав по должности. «В силу этого он не мог формально ограничивать самодержавие, однако с момента образования Государственного Совета все законы должны были предварительно обсуждаться в нем, прежде чем поступить на утверждение императора, что служило критерием между законом и постановлениями верховной власти в порядке текущего управления: то, что прошло через Государственный Совет, становилось законом, то, что не прошло через него, имело юридический статус постановления. Кроме того, всякий закон должен был утверждаться государем и опубликовываться Сенатом. Это имело принципиальное значение: теперь воля императора могла быть реализована при одном очень важном условии если воля превратилась в писанный закон, который предварительно обсужден в Государственном Совете и публиковался Сенатом. Ставился заслон дурной воле, пользуясь словами Екатерины II, «неотесанных тиранов» и «капризных деспотов»…[[5]](#footnote-5)

При этом император мог «внять мнению» как большинства, так и меньшинства Государственного совета, мог опровергнуть и то, и другое. Тем самым подчеркивался совещательный характер Государственного совета. Большое значение имела Государственная канцелярия, которая не только вела делопроизводство Государственного совета, и «редактировала» выносимые на обсуждение законопроекты, т.е. проводила всю основную работу по составлению текста законопроектов. Развитие и осуществление реформы центральных учреждений связано с деятельность председателя этой канцелярии М.М.Сперанского, планы государственных преобразований которого Александр I в принципе одобрял, но на деле они воплощены не были.

Важное нововведение в государственном управлении при Александре I состояло в том, что в 1801-1803 гг. Сенат получил статус института административной юстиции, прокуратуры и суда со следующими функциями: административно-судебные дела; надзор за правительственным аппаратом через губернских и уездных прокуроров, самостоятельно – с помощью самих сенаторов и посредством жалоб; высшая инстанция суда; охрана и удостоверение особенных прав разных классов. Постепенно высший суд и надзор за деятельностью коронных учреждений стали главными функциями Сената в течении XIX – начала XX веков.

С целью контроля за деятельность органов коронного управления Сенат: 1) поддерживал постоянную связь с местными учреждениями, информировал их о результатах проверки управления в империи, как бы напоминал о том, что судный час наступит для всех, требовал неукоснительно следовать законам и инструкциям; 2) рассматривал отчеты о деятельности учреждений и персональные отчеты губернаторов об их работе; 3) заслушивал губернаторов в Сенате во время их пребывания в Петербурге; 4) рассматривал жалобы; 5) проводил ревизии учреждений. Осуществляемый Сенатом прокурорский надзор существенно сдерживал безнаказанное злоупотребление властью со стороны коронной администрации и защищал интересы населения и казны.

Особенно эффективной была деятельность сенаторов в качестве ревизоров местного коронного управления, которых нередко лично направлял император в ту или иную губернию по полученному сигналу. Вспомним испуг чиновников в повести Н.В.Гоголя «Ревизор».

### 1.2. От коллегий к министерствам

Наиболее значительным изменениям в начале XIX века подверглась система центрального управления, действовавшая в XVIII в. на основе коллежского принципа, который перестал отвечать требованиям нового столетия, не обеспечивал необходимую централизацию и персональную ответственность чиновников. Необходимо было более гибкое, оперативное, централизованное исполнительное управление. Александр I предпочел конституции радикальную административную реформу, поддержал проект Н.Н. Новосильцева о создании министерской системы управления, предпосылки которой формировались в исполнительных структурах и обозначились на рубеже веков, отразив и министерские образцы других стран.

В соответствии с царским Манифестом «Об учреждении министерств» 1802 г., было создано восемь министерств: военных сухопутных сил, морских сил, иностранных дел, юстиции, внутренних дел, финансов, коммерции, народного просвещения. Два из них прежде не имели аналогов в Российской системе управления – это Министерство внутренних дел и Министерство народного просвещения. К 1861 г. их стало 9, к 1917 – 12.

Учреждалась должность «товарища министра» — помощника министра. Совмещены должности министра юстиции и генерал-прокурора Сената. Определены функциональные направления, предметы и параметры деятельности каждого министра, подведомственные ему сохраненные государственные коллегии и другие учреждения, что обеспечивало преемственность управления и эволюционный характер преобразования его аппарата при переходе на качественно иной уровень единоначалия, ответственности, исполнительности и формирования ведомственности.

Завершило оформление министерской системы в России издание в 1811 г. «Общего учреждения министерств», составленного при участии М.М.Сперанского. Министрам вверялась исполнительная власть в пределах деятельности порученных им министерств и устанавливалось, что все министры «подчинены непосредственно верховной власти»[[6]](#footnote-6), т.е. императору. Аппарат министерств подразделялся на департаменты и канцелярии, возглавляемые директорами. Наиболее важные дела рассматривались Советом при министре - совещательным органом, куда входили товарищи министра и директора департаментов.

С созданием министерств возникает и орган, координирующий их действия, рассматривающий вопросы, относящиеся к компетенции нескольких министерств, ежегодные отчеты министров, дела о награждении и взысканиях чиновников и другие. В манифесте 1802 года еще не было четкой регламентации деятельности Комитета министров, его полномочия вырабатывались постепенно и получили законодательное оформление к 1812 году.

Центральное управление приобретало на министерской основе характер централизованной и бюрократической ведомственной системы, представленной к середине XIX в. девятью министерствами и тремя главными управлениями, подчиненными непосредственно императору, который координировал их совместные межведомственные усилия через Комитет министров.

В отличие от западных правительств, возглавляемых самостоятельными председателями (премьерами) и представлявших объединение, кабинет министров, российский Комитет министров не был ни таким правительством, ни главой исполнительной вертикали управления, хотя вопросы эти поднимались не раз в «негласном комитете», других инстанциях. Предлагалось изучить опыт английского объединенного кабинета (министерства) его королевского величества, где имелись глава министерства и главы восьми отраслевых отделений. Александр I и Николай I боялись утратить часть своих верховных функций, возникновения относительно самостоятельного главы центрального исполнительного управления. Был использован опыт административной системы наполеоновской Франции, где министры не объединялись в один совет (правительство, правительственный кабинет), подчинялись непосредственно императору Бонапарту, являлись членами Сената с совещательным голосом. Подобный опыт импонировал Александру I и Николаю I в их стремлении удерживать во всех случаях бразды правления в своих руках. Сохранилось неотъемлемое право царей самолично управлять государством. Они сами назначали, увольняли, контролировали министров, направляли и объединяли их действия, принимали их всеподданнейшие индивидуальные доклады, осуществляли через Комитет министров верховный надзор за государственным аппаратом.

«Министерская система управления, во-первых, подчеркнула преемственность реформы Александра I по отношению к преобразованиям Петра I. Во-вторых, учреждение министерств было вызвано необходимостью приведения всех частей государственного управления в стройную систему. В-третьих, министерства должны были помочь утвердить общее социально-экономическое благосостояние империи. В-четвертых, государственными делами отныне должны были управлять только восемь министерств, которые при разделении государственных дел ведали определенной сферой, а все министерства обеспечивали единство управления»[[7]](#footnote-7).

«Генезис центрального отраслевого управления через путных бояр—приказы-коллегии увенчался министерствами. Министерской системе присущи такие черты, как: а) четкое функциональное разделение сфер управления; б) конкретность предметов, параметров отраслевого управления; в) единоначалие; г) персональная ответственность, исполнительность; д) линейная вертикаль исполнения, строгая ведомственная подчиненность. Видимо, поэтому министерская система жизнеспособна, сравнительно легко адаптируемая к изменяющимся объективным условиям, потребностям управления, утвердилась в России на длительное время вплоть до XXI века, когда министерства функционируют на уровнях федерального центра, республик, областей и других субъектов Федерации»[[8]](#footnote-8).

Постепенно реформаторские намерения Александра I сменились консервативным курсом. Огромное впечатление произвели на императора волнения в военных поселениях, Семеновском полку и европейские революции 20-х гг., которые окончательно убедили его в несвоевременности каких-либо преобразований.

### 1.3. Изменение местного государственного и общественного сословного управления

Перешедшая из XVIII в. система местного управления нуждалась в рационализации соответственно условиям и потребностям нового, XIX в.

При Александре I сохранился статус губернатора как представителя власти, управляющего губернией от имени императора, хозяина губернии. Но Александр I уточнил параметры его властных полномочий, механизм управления губернией посредством губернского правления, а не только одним лицом.

«Указом «О непреступлении губернатором пределов власти, назначенным им законами» (16 августа 1802г.) предписано губернаторам управлять в точном соответствии с законами, в установленных ими рамках, «не простирать власть свою за пределы законов», т.е. не допускать беззакония, обеспечить исполнение законов всеми учреждениями, которые должны поступать «по точной силе и словам закона». Губернским прокурорам надлежало «непрестанно наблюдать за исполнением законов, не упуская ни единого случая без взыскания с виновных». Губернаторам указано, что они «никаких личных переписок в виде повелений не принимали б и не употребляли бы», по всем делам губернии обращались бы не к лицам, а «прямо в те места, до которого какое дело принадлежит». Подтвержден прежний указ 1780 г. об ответственности за взяточничество, задача Сената — контролировать его исполнение»[[9]](#footnote-9).

Большая часть губернаторов занимала свой пост не более 3-5 лет. «Положение губернатора было в какой-то мере двойственным: он назначался непосредственно императором и представлял ежегодные отчеты на высочайшее имя, с другой стороны – являлся чиновником МВД, и находился в фактическом подчинении у министра»[[10]](#footnote-10). Губернатор обладал не только административными функциями, но и наблюдал за деятельность судебных органов.

Губернское правление, было также непосредственно подчинено правительствующему Сенату, куда представляло дела на благоусмотрение, «встретив мнение и недоразумение в смысле законов». Губернаторство охватывало и ведомственные учреждения, созданные на местах министерствами.

Губернаторы выполняли функции с помощью губернского правления, канцелярии, различных комитетов, комиссий, присутствий, составлявших администрацию губернии. Губернское правление имело общее присутствие, превратившееся к середине XIX в. в исполнительную губернаторскую инстанцию. Возросла роль его канцелярии, аппарат которой имел четыре функциональных отделения: 1) по обнародованию законов, наблюдению за исполнением распоряжений губернатора и правления; 2) по управлению полицией; 3) по связи администрации с судами; 4) по связи с финансово-хозяйственными органами различных ведомств.

«Созданы новые коллегиальные аппараты под председательством губернатора в виде отраслевых присутствий, комиссий, комитетов, куда входили ответственные должностные лица, губернский предводитель дворянства, прокурор. С их помощью осуществлялись хозяйственно-административные ведомственных учреждений, решались социальные проблемы. Действовали рекрутские присутствия (с 1831 г. — комитеты), различные комиссии и комитеты: народного продовольствия, строительные, дорожные, статистические, земских и городских повинностей, общественного здравия, холерные, оспенные, попечительные о тюрьмах, раскольниках (с 1838 г.), врачебно-полицейские и др»[[11]](#footnote-11).

Уездное управление представлено по-прежнему нижними земскими судами во главе с капитан-исправниками, в составе заседателей от дворян, государственных крестьян. Уездные казначейства, создаваемые еще с конца XVIIШ в. являлись ведомственными органами Министерства финансов и подчинялись губернской казенной палате, они ведали приемом, хранением денежных сборов, доходов и выдачей денежных сумм. Кроме того, они выдавали по распоряжению местных властей паспорта, подорожные, продавали все виды гербовой бумаги и др.

В 1837 г. уезды разделены на полицейские станы. Назначаемый губернатором становой пристав осуществлял полицейские функции, опираясь на вотчинную полицию и избранных крестьянскими сходами сотских и десятских.

Государственное управление вошедшими в состав Российской империи новыми территориями, другими окраинами, учитывало специфическое административно-территориальное деление, создавались наместничества, генерал-губернаторства, губернии, края, области, округа, магалы и др. В 1809 г. Александр I утвердил конституцию Финляндии, по которой законодательная власть принадлежала сословному сейму, а исполнительная – Правительствующему сенату, вся административная власть с 1816 года фактически находилась в руках генерал-губернатора. В 1815 г. Польше была дарована Конституционная хартия. Польша имела свой выборный орган - законосовещательный сейм. Административная власть находилась в руках наместника царя, при нем в качестве совещательного органа действовали Государственный совет, а также состоявший из министров-поляков Административный совет. Управление присоединяемыми землями Кавказа, постепенно в течение всей первой половины XIX в. складывалось в различных формах в основном по общероссийскому образцу.

Государственное управление городом сохранило свои прежние особенности и структуры: учреждения, должностные места, выборные магистраты, ратуши. К середине XIX в. из 700 городов империи (без Польши и Финляндии) 62 имели статус губернских, 498 — уездных. Почти 80% российских городов являлись административными центрами, имели административные функции. Через административные структуры государство присутствовало в жизни городов, регулировало непосредственно, прямо и косвенно через финансовую, налоговую, торговую, промышленную, сословную политику все основные сферы городской жизни.

«Сформировалась четко устроенная система полицейских органов, должностей, решавших различные, в том числе административные, вопросы местного управления, суда: городские управы благочиния с обер-полицмейстерами, приставами, ратманами, полицмейстерами, частными приставами (деление городов на части), полицейскими, будочниками, городскими, уездными городничими, капитан-исправниками, становыми приставами, земскими судами в уездных городах»[[12]](#footnote-12).

Градоначальство как административно-территориальная единица стало создаваться с 1802 г. и включало город с прилегающей территорией, выделенный из губернии. «Как институт управления градоначальство учреждалось на основе частных законодательных актов, функционировало по «особым учреждениям», входило в систему МВД, подчинялось ему непосредственно. Градоначальник был приравнен к губернатору по статусу и правам, имел высокий военный чин. Он заведовал городским управлением, благоустройством, возглавлял полицию, контролировал торговлю и судоходство, осуществлял надзор за состоянием крепостных, портовых, публичных зданий и сооружений, присутственных мест, за содержанием карантинов, почтой, наблюдал за деятельностью иностранных консулов, выдавал заграничные паспорта, разрешения на открытие частных типографий и литографий, председательствовал в статистическом комитете и особом по городским делам присутствии. Градоначальство централизовало управление городами, влияло на общественное городское управление, было распространено в последующее время на столицы и другие города»[[13]](#footnote-13).

«Система государственного управления дополнялась по-прежнему органами общественного сословного управления. Решающее значение в местном управлении приобрели дворянские сословные корпорации. Возросла роль губернских и уездных дворянских собраний и предводителей дворянства, которые возглавляли, как правило, все присутствия, комиссии, комитеты, а собрания избирали уездных капитан-исправников, судей, заседателей в полицейские и судебные учреждения. Укреплены позиции крупного дворянства в управлении. Манифестом «О порядке дворянских собраний, выборов и службы по оным» (6 декабря 1831 г.) право выбирать на дворянские общественные должности могли дворяне, имевшие не менее 110 душ крепостных крестьян или 3 тыс. десятин незаселенной земли. Законом (от 16 июля 1845 г.) создавались условия для сохранения крупного дворянства: переход заповедных дворянских имений (майоратов) по наследству к старшему сыну, запрещено отчуждать их посторонним лицам и дробить. Через сословные дворянские органы усилена в государственном управлении роль крупных помещиков-крепостников»[[14]](#footnote-14).

В первой половине XIX в. были произведены основные преобразования по огосударствлению церкви. Эта была полтика дальнейшего приведения коллегиального церковного аппарата в соответствие с общим уровнем централизации государства. Высшим законодательным, административным и судебным учреждением по делам Русской Православной Церкви оставался Синод, глава которого назначался царем из светских чиновников. Обер-прокурором при Николае I был даже армейский офицер из гусар. Усилился процесс бюрократизации церковного управления, появились новые канцелярии, хозяйственные и духовно-учебные управления, в 1817—1824 гг. церковное ведомство входило в Министерство духовных дел и народного просвещения, когда неудачно предпринимались попытки клерикализации просвещения. Падала роль Синодальной коллегии в церковном управлении, члены которой назначались императором из видных архиереев (черного духовенства), и решения которой утверждались императором. С 1835 г. обер-прокурор входил в состав Комитета министров. Была усилена духовная цензура, преследования раскольников и «иноверцев». Церковь превращалась в обособленную часть самодержавного управления, что порождало и обостряло противоречия между властью и сословным управлением духовенства.

В XIX в. продолжалась начатая в XVIII в. политика ограничения и регулирования сословного казачьего управления, оно функционировало в жестких рамках самодержавной системы государственного управления.

Можно сделать вывод, что функции местного государственного управления в начале XIX века постоянно расширялись в связи с усложнением местной жизни, обострением социальных отношений; административный аппарат постоянно разрастался.

### 1.4. Государственное управление при Николае I: «Апогей самодержавия»

В декабре 1825 года тайные общества, состоявшие главным образом из гвардейских офицеров, подняли мятеж, но потерпели поражение. Николай I жестоко расправился с выступавшими, но приказал составить свод мнений декабристов в отношении внутреннего состояния государства, из которого, по его словам, «черпал много дельного».

При всех своих полицейских воззрениях (он мнил себя полицмейстером всей Европы), при полной убежденности в своей непогрешимости Николай I хорошо представлял себе несовершенство бюрократического аппарата. Обстоятельства складывались таким образом, что самому царю приходилось думать над искоренением его недостатков. 6 декабря 1926 г. был создан специальный комитет, задачей которого являлся пересмотр основ и уставов существующего государственного управления. В том же году было образовано II отделение собственной Е.И.В. Канцелярии, где под руководством М.М.Сперанского шло составление Полного собрания законов, а также Свода действующих законов в систематическом порядке.

«Оттесняя на второй план Государственный совет, «Собственная Его Величества канцелярия» постепенно приобретала особое значение. Она была органом, связывающим царя с правительственными учреждениями по всем важнейшим вопросам государственного управления. Во второй четверти XIX в. эта канцелярия превратилась в непосредственный аппарат при императоре и рассматривала все важнейшие вопросы жизни страны. Аппарат канцелярии разрастался, его структура усложнялась, появились отделения канцелярии: первые три были образованы в 1826 г., четвертое – в 1828 г., пятое – в 1836 г. и шестое - 1842 г.»[[15]](#footnote-15)

В 1837—1841 гг. оформлено сословное управление государственных крестьян по реформе министра государственных имуществ П.Д. Киселева, одного из умнейших сановников того времени. Но попытки реформирования управления государственными крестьянами и инвентарной реформы, проводимой в юго-западных губерниях, зачастую приводили к противоположным результатам. Было реорганизовано управление государственными крестьянами: в каждой губернии создавалась палата государственных имуществ с большим штатом чиновников. В отдельных уездах образовывались подчиненные палате округа государственных имуществ, во главе которых стояли окружной начальник и его помощники.

Это была попытка урегулировать не только государственное управление этой четырехмиллионной категорией крестьян, но и их самоуправление, его начала в соответствии с российскими традициями земского управления.

Казенные крестьяне делились на самоуправляющиеся сельские общества и волости. По два представителя от 10 дворов (десятидворники) составляли сельских сход, который решал дела сельского общества — низшей единицы сословного управления. Он избирал сельского старшину, двух «сельских добросовестных» на три года в сельскую расправу, уполномоченных на волостной сход по одному от 20 дворов. Сельский старшина утверждался губернской палатой государственных имуществ.

Волостной сход представителей, составлявших волость сельских обществ, избирал волостного голову, двух заседателей волостного правления, двух «добросовестных» волостной расправы, решал дела волости.

Усиление правительственного «попечительства» над крестьянами привело к росту произвола, взяточничества и всякого рода издевательств по отношению к «опекаемым» крестьянам. «Ныне за счет крестьян живут десятки чиновников», - пишет Николаю I шеф жандармов А.Х.Бенкендорф во «всеподданнейшем» отчете за 1842 год. Положение государственных крестьян не улучшилось, т.к. чиновный аппарат действовал сам по себе вопреки создавшей его абсолютистко-полицейской системе».[[16]](#footnote-16)

Атмосфера деспотизма и безоговорочного послушания, отсутствие возможности свободно выразить собственную мысль, период наибольшего самоутверждения российского абсолютизма в его военно-бюрократической форме, так обычно характеризовали эту эпоху советские историки. «Вполне естественно, что все это в значительной степени усиливало процесс загнивания всего государственного строя, и в первую очередь государственного аппарата. Самым парадоксальным было то, что самодержец из самодержцев, «апогей самодержавия» не был в состоянии управлять этой системой. Для бюрократического аппарата этого периода характерная такая черта, как казнокрадство, которое достигло чудовищных размеров».[[17]](#footnote-17)

Ради справедливости следует отметить, что Николай I в течение своего царствования, точнее до 1848 г. думал об отмене крепостного права, понимая, что он является «пороховым погребом» под государством. «Правда, он имел ввиду решить этот вопрос не сразу и, конечно, «безболезненно» в интересах дворянства.»[[18]](#footnote-18)

При Николае I после 133 лет безуспешных попыток, в 1830-1932 гг., были подготовлены 45-томное Полное собрание законов Российской империи и 15-томный систематический Свод законов Российской империи, включавший действующее законодательство. Так был создан долгожданный кодекс законов, который поставил все государственное управление на твердое правовое основание.

В 1832 впервые было дано юридическое определение государственного устройства Российской империи в двух статьях Основных законов. 1-я статья определяет характер власти императора как «верховной, самодержавной и неограниченной». 47-я статья указывает, что осуществление самодержавной власти императора подчиняется принципу законности: «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов от самодержавной власти исходящих». Закон провозгласил правомерный характер русской государственности в отличие от форм деспотических, где вместо закона действует ничем не сдерживаемый личный произвол правителя. Так интерпретировали статью русские юристы, так понимало ее образованное общество.

«Таким образом, в первой половине XIX в. государственный строй продолжал эволюционировать в сторону правомерной монархии благодаря тому, что самодержавие самоограничивалось законом, который оно само творило, и делало все возможное для развития правомерного бюрократического управления, действующего на основании закона, в соответствии с административным правом и под контролем административной юстиции и прокуратуры», - считает Б.Н. Миронов.[[19]](#footnote-19)

«Для периода царствования Николая I наиболее точно соответствует определение: военно-бюрократическая монархия. Так, в составе Комитета Министров генералы составляли 55,5 %, в Государственном совете – 49, среди сенаторов – 30,5%», считает П.А.Зайончковский.[[20]](#footnote-20) Другой точки зрения придерживается Б.Н. Миронов: «Вероятно не будет преувеличением прийти к заключению, что при Николае I сложилась правомерная бюрократическая монархия».[[21]](#footnote-21)

Но, несмотря на такую различную оценку, можно сделать вывод, что при Николае I получило дальнейшее развитие многое из того, что начинало осуществляться при Екатерине II и Александре I в сфере прав сословий, укрепления законности в управлении, распространения образования, ограничения крепостничества – все это готовило почву для следующего либерального царствования. Николай I следовал правилу: изменять в государственном строе лишь то, что необходимо. И в конце его царствования мы видим: Полное собрание законов и Свод законов, первые железные дороги, пароходы и телеграф, начало трудового законодательства, стабилизацию финансов, начало аграрной реформы, значительные достижение в образовании и культуре. Следует согласиться с теми исследователями, по мнению которых, прагматичный и консервативный Николай I сделал в конечном счете для общества больше, чем его брат – возвышенный, либеральный и мистически настроенный Александр I.

## 2. Государственное управление во второй половине XIX в.

### 2.1. Великие реформы Александра II

Во второй половине XIX века под влиянием экономических, социальным, политических факторов самодержавие вынуждено было провести ряд важнейших реформ. Севастополь заставил задуматься над системой государственного управления доведенной до высшей степени централизации.

В 1840-1860-е гг. значительная часть образованной передовой общественности считала, что общество имеет право и должно участвовать в управлении государством, так как государь и его правительство не справляются и в принципе не могут справиться без помощи общества, а также потому, что общество, таким образом, может защитить себя от злоупотреблений власти. Общественность начинает все настойчивее высказывать желание участвовать в государственном управлении. Реформы были во многом были вызваны желанием верховной власти смягчить противоречия, существовавшие во-первых, между царской администрацией и общественным самоуправлением, во-вторых, между различными группировками внутри самих органов самоуправления, в-третьих, между органами общественного самоуправления и населением. Эти противоречия мешали правильному функционированию всех органов власти.

При Александре II и при его активном участии в 1860-1970-е гг. в политическом строе России появились новые элементы правового государства. Были созданы всесословные органы местного самоуправления, обладавшие публичной властью, - земства (1864) и городские думы (1870), которым государство передало значительную часть своих полномочий. «Подобно тому, как за 100 лет до этого Екатерина II делегировала часть власти провинциальному дворянству, чтобы отвлечь его от дворцовых переворотов и претензий на участие в высшем управлении, так и Александр II тем же маневром стремился отвлечь общественность от большой политики. Оба случая иллюстрируют общую закономерность: в минуту слабости верховная власть делала заметные уступки в пользу общества, а когда приходила в силу, пыталась эти уступки минимизировать».[[22]](#footnote-22)

Вследствие отмены крепостного права и дворянских привилегий все население приобрело основные личные (не политические) права. Новый цензурный устав (1865) позволял обществу через прессу и гласность осуществлять контроль за администрацией. Университеты получили академическую автономию(1863). В 1860-е гг. была проведена реформа бюджета, кассового дела и финансового контроля, что позволяло осуществлять надлежащий контроль за государственными финансами со стороны как правительства, так и общественности. Благодаря введению новых судебных уставов в 1864 г. усилилась роль закона в управлении, произошло окончательное отделение суда от администрации. Судебная реформа установила новое обеспечение законности в российском государственном строе тем, что гораздо легче, чем прежде, провела различие между законом и высочайшим повелением в порядке управления.

Деятельность земств и городских дум способствовала дальнейшему распространению и развитию либеральных взглядов и настроений среди передовой общественности, которая хотела конституции и парламента, однако значительная часть российского общества была достаточно равнодушна к политическим проблемам, так 95 % населения – крестьянство, мещанство, буржуазия были убежденными монархистами по своим взглядам и исключительно лояльны к верховной власти. Можно сказать, что реформы 1860-х гг. опережали уровень социально-политического развития России.

Взятые в совокупности новые законы, институты и учреждения способствовали формированию всесословной правомерной монархии, в которой законодательная власть государя ограничивалась объективным правом – законом, а исполнительная власть государя и центральных коронных учреждений – административным правом, административной юстицией и общественным мнением, местных коронных учреждений – административным правом, административной юстицией, органами общественного самоуправления и общественным мнением. В России все более утверждалась легальная форма власти.

### 2.2. Реформы системы местного управления и учреждений государственной организации в 1860-е гг.

Важное место среди реформ середины XIX в. занимали реформы органов местного управления, получившие названия «земская» и «городская». Потребность в реформе управления местным (земским) хозяйством ощущалась еще в начале XIX в. Дореформенные учреждения дублировали работу друг друга, обладали смежной компетенцией, отличительной чертой в их работе являлась несогласованность. Отмена крепостного права потребовала реорганизации системы местного самоуправления. Пока крестьяне находились в крепостной зависимости, помещик обладал в своем имении всей полнотой административной власти над ними. В уезде и в губернии действовали органы общественного управления, учрежденные Жалованной грамотой дворянству 1785 г. и органы местной администрации, созданные в соответствии с Учреждениями для управления губерний от 1775 года. После освобождения от крепостной зависимости и предоставления крестьянам статуса свободных сельских обывателей возникла необходимость их привлечения к местному управлению и их «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. создавало двухзвенную систему выборных органов: уездных и губернских. Многие положения земской реформы, регулирующие порядок избрания гласных (депутатов) земских учреждений, были использованы впоследствии при разработке избирательных законов в Государственную Думу в начале XX в.

«Сами земские учреждения строились по принципам выборности, формального равенства и сменяемости гласных. Однако избирательная система была построена таким образом, что большинством гласных всегда являлись дворяне. Выборы в земские распорядительные органы – собрания – проводились на основе имущественного ценза, по куриям. Земства избирались на три года. Ежегодно в течение нескольких дней декабря проводились сессии земских собраний, в случае необходимости гласные созывались и на внеочередные сессии. Земства были лишены каких-либо политических функций, сфера их деятельности ограничивалась исключительно хозяйственными вопросами местного значения»[[23]](#footnote-23).

Городская реформа по своим задачам и содержанию тесно связана с земской реформой. По новому Городовому положению от 16 июня 1870 г. в городах создавались бессословная городская дума (распорядительный орган) и городская управа (исполнительный орган) под председательством городского головы. Имущественный ценз ограничивал число избирателей. В наиболее крупных городах они составили 5-6% населения. Городские думы находились под контролем правительственных чиновников. Городской голова утверждался губернатором или министром внутренних дел. Они же могли приостанавливать решения думы.

С середины 60-х годов наблюдается стремление правительства к всемерному усилению губернаторской власти. Губернатору предоставлялось право внезапных общих ревизий всех учреждений губернии, право утверждения или не утверждения чиновников на любые должности в случае, если он сочтет его не благонадежным, право закрытия любых частных клубов, обществ и т.п. в случае обнаружения в их деятельности чего-либо противного государственному порядку.

В рамках преобразования системы учреждений государственной организации были осуществлены реформы: военная, финансовая, полицейская, тюремная, церковная, а также церковная в области печати и просвещения. В рамках данной работы мы не имеем возможности останавливаться на них подробно.

## 3. Контрреформы

Александр III, став императором, задолго до убийства своего отца прислушивался к сторонникам самобытного развития России и всерьез задумывался над тем, как остановить трансформацию самодержавия в конституционную монархию. Через два года после вступления на престол он полностью отказался от мысли учредить законосовещательный Земский собор. На смену теории официальной народности пришла близкая ей по духу теории «народного самодержавия», которая считала самой подходящей формой государственности для России допетровскую монархию.

В августе 1881 г. было принято «Положение об усиленной и чрезвычайной охране», которое правительство при необходимости могло вводить в действие. В этом случае управление какой-либо местности попадало в полную зависимость от царской администрации и военных властей. Вслед за этим были проведены так называемые контрреформы, которые хотя и не упразднили учреждений, созданных Великими реформами, но вследствие изменения избирательных цензов в земствах (в 1890 г.) и городских думах (в 1892 г.) был ослаблен демократический элемент и усилено представительство дворянства. Новый цензурный устав (1882) увеличил цензуру, новый университетский устав (1884) урезал автономию университетов. Крестьянство было ограничено в личных правах и поставлено в сильную зависимость от земского участкового начальника, назначаемого губернатором из потомственных дворян и совмещавшего административные, полицейские и судебные функции (1889).

Александр III стремился внести в государственный строй такие поправки, которые усилили бы в управлении обществом роль самодержавной администрации за счет ослабления роли общественного самоуправления. Контрреформы, борьба с общественностью и революционным движением, расширение казенного хозяйства требовали усиления бюрократического аппарата и особенно полиции. Численность чиновников и особенно полиции в 1880-1913 гг. значительно увеличилась. Однако в это же время увеличивается число земств и можно сказать, что с 1880-х гг. управление повседневной жизнью как в городе так и в деревне являлось в большей степени прерогативой самого общества, чем государства.

Одной из самых реакционных мер внутриполитического курса явилось введение института земских начальников. Их прерогативы на селе были исключительно широки: осуществление административных и судебно-полицейских функций, возможность применения телесных наказаний, арестов, штрафов, надзор и контроль за деятельность крестьянских сельских и волостных учреждений, всесторонняя опека не только крестьянского, но и всего податного населения в его участке.

В деятельности высших государственных учреждений также наметился отход от сложившегося порядка. В царствование Александра III обсуждение законов стало происходить в Совете министров, чтобы миновать Государственный Совет, где имелось много либеральных чиновников, введенных при Александре II, а Комитет министров стал выступать в роли высшей Судебной инстанции, чтобы умалить роль Сената, где также сконцентрировалось много либералов.

«И все же Государственный совет продолжал в значительной мере ограничивать императора: оппозиция в правительственных кругах заставляла императора отказываться от ряда своих намерений. Введенные реформами 1860-х гг. учреждения и законы не ликвидировались, а трансформировались и корректировались. Земства и городские думы пользовались достаточной свободой в своей деятельности, так как административный контроль не имел ожидаемого эффекта, значительную самостоятельность на местах имели и губернаторы»[[24]](#footnote-24).

При Александре III была сделана попытка затормозить развитие государственности в сторону правового государства с конституцией и парламентом. Однако консервативный политический курс не изменил ни характера русской государственности, ни главной тенденции ее развития – государство продолжало эволюционировать, хотя и медленнее, чем в предшествующее царствование, в сторону конституционной монархии, а общество – в сторону гражданского общества. Контрреформы обычно рассматриваются исключительно как стремление монархической власти отменить или сузить либеральное значение Великих реформ. «Между тем есть и дугой аспект контрреформ – более ограниченное и рациональное по своей сути приспособление новых учреждений и институтов, созданных реформами, к традиционным институтам, к потребностям всего общества, а не только его малочисленной образованной части. Например, цели судебной контрреформы не сводились к отмене судебных уставов ради усиления прерогатив царской администрации. Контрреформа стремилась сузить деятельность суда присяжных из-за того, что в составе присяжных оказалось много крестьян и представителей национальных меньшинств, которые не могли надлежащим образом выполнять свои обязанности вследствие малограмотности, сильной зависимости от мнения аудитории, адвокатов и приверженности нормам обычного права, имевшего противоречия с правом социальным»[[25]](#footnote-25).

Деятельность Александра III началась с убийства его отца и осуществлялась под влиянием усиливающегося террора со стороны народников. Опасность революционных потрясений требовалось остановить административными силами и средствами, которыми располагали органы власти. Контрреформы можно считать не шагом назад, а умеренными, но твердыми шагами по пути прогрессивного развития, что выразилось и в экономических успехах страны.

Есть основания полагать: только до 1860-х гг. сфера деятельности бюрократии возрастала и соответственно роль государства в управлении обществом систематически увеличивалась. После завершения реформ, наоборот сфера деятельности общественности и ее роль в управлении обществом стала непрерывно расти. Отсюда напрашивается вывод, что традиционное представление о всевластии российской бюрократии и вообще о сверхуправлении страной не соответствует реальности.

Порядки, введенные Александром III в ходе контрреформ, без изменений просуществовали до 1905 года, когда Николай II под давлением революции и поражения в войне с Японией был вынужден согласиться на установление в России конституционной монархии.

## 4. Государственное управление в России с 1900 по 1917 год

С 1900 г. в России быстро назревала революционная ситуация. Рабочее движение растет, требования выходят за рамки экономических, происходит ряд серьезных крестьянских выступлений. Русско-японская война еще более усилила и обострила противоречия, существующие в обществе.

Основной проблемой государственного управления в период с 1900 до 1917 гг. являлся раскол общества, разрыв между царем и народом, двойственность системы власти и управления, наличие явного или скрытого двоевластия, существовавшего в России в условиях кризиса. В то же время были созданы новые государственные органы, начали действовать массовые политические партии, шли споры о путях дальнейшего развития страны.

### 4.1.Дуалистическая правовая монархия 1906-1917 гг.

Политико-правовые факторы, приведшие к трансформации государственного и политического строя России, стали проявляться задолго до событий 1905 г. и создания Государственной Думы.

Умеренные монархисты еще в 1900-1901 гг. выступили с предложениям серьезных реформ, которые включали разрешение свободного выхода из общины, распространение на крестьян общегосударственного гражданского права, реформу местной власти и самоуправления, увеличение компетенции земства и др. при сохранении института самодержавия. В 1904 г. был отвергнут пункт о введении представительного учреждения из весьма умеренного пакета реформ, предложенного П.Д.Святополком-Мирским. Николай II меньше всего хотел и меньше всего готов был проводить политические реформы. Он был убежденным сторонником самодержавия, статус ограниченного в правах государя не соответствовал его характеру, воспитанию и мировоззрению. Россию он воспринимал «как вотчину», «личную собственность рода Романовых».

Кое-что все же было сделано: в мае 1902 г. проводится первый съезд для разработки вопросов земского самоуправления, в ноябре 1904 г. в Петербурге состоялось совещание земских деятелей, которые подвергли резкой критике бюрократическую систему самодержавной монархии и потребовали широких политических прав и свобод. В ответ на это давление правительство издает Манифест от 12 декабря 1904 г., обещающий ряд уступок: уравнивание крестьян в правах с другими сословиями, самостоятельность суда.

«Нельзя не отметить, также, что к 1914 г., за двадцать лет николаевского царствования, страна достигла значительных успехов: национальный доход на душу населения возрос в 1,5 раза, по объему промышленного производства Россия вышла на пятое место в мире, по темпам экономического развития – на первое, урожайность зерновых увеличилась на 33 %, количество товаров, потребляемых на душу населения, удвоилось, грамотность населения в возрасте старше 9 лет выросла с 28 до 38 %, средняя продолжительность жизни увеличилась на два года, число учащихся образовательных школ на 1000 чел. населения выросло более чем в 2 раза, а студентов – в 7 раз, число библиотек увеличилось почти в 5 раз, выпуск книг и тираж газет – в 3 раза, уменьшилась продолжительность рабочего дня, а заработная плата увеличилась, вклады в сберегательные кассы на душу населения возросли в 4,5 раза, население получило политические права. По оценкам иностранных экспертов, российская экономика имела отличные перспективы. Экономические успехи были достигнуты не вопреки верховной власти, а благодаря совместным усилиям общественности и государственной администрации»[[26]](#footnote-26).

Но развитие капиталистического производства в России происходило в условиях сохранения помещичьего землевладения, существенных пережитков крепостничества. 30 тыс. крупных помещиков владели 70 млн. десятин земли, тогда как 10,5 млн. крестьянских хозяйств имели лишь 75 млн. десятин. Аграрный вопрос продолжал оставаться нерешенным.

Упустив шанс взять инициативу реформ в свои руки, верховная власть подтолкнула общество на революционный способ решения накопившихся проблем. Главным результатом революции 1905-1907 гг. стало то, что император был вынужден скрепя сердце согласится на конституцию и парламент.

Сначала царский манифест от 6 августа 1905 г. объявил о создании в России законосовещательной Думы, а затем Манифест от 17 октября 1905 г. возвестил введение конституционного строя. 23 апреля 1906 года были изданы Основные законы, а через 4 дня собрались первая Государственная дума и обновленный Государственный совет, половина членов которого стала выборной, а половина назначалась царем. Так народ России получил конституцию, политические свободы и парламент.

Большинство дореволюционных русских историков и современных западных русистов считают Основные законы, изданные Николаем II в апреле 1906 г. конституцией, а Государственную думу с обновленным Государственным советом – двухпалатным парламентом. Советские историки вслед за В.И. Лениным иронически называли Основные законы «монархической конституцией», Государственную думу – псевдопарламентом и т.п. В последнее время оценка Основных законов как настоящей конституции, а законодательных учреждений как настоящего парламента получает распространение и в отечественной историографии.

«Одним из первых за пересмотр марксистских оценок Манифеста 17 октября и Основных законов от апреля 1906 г. выступил В.И. Старцев: «Пора признать, что Россия с 24 апреля 1906 г. стала уже конституционной монархией. Именно дарованной Николаем II. Основные государственные законы и явились первой русской конституцией». В 1997 г. В. Старцев вновь заявил, что Манифест от 17 октября 1905 г. — это не «декларация о намерениях», не «обещания», а «закон прямого действия, который немедленно вводил режим прав и свобод». В современных исследованиях наблюдается переоценка степени зрелости конституционного порядка в России в период 1905—1907 гг. Однако появились и взвешенные оценки. Так, А.Н. Медушевский считает акт 17 октября «типичным актом конституционализма», провозгласившего идею дуалистической монархии. Однако, по его мнению, Основные законы усилили самодержавие, личную власть императора. Новую систему правления автор определил как «монархический конституционализм»[[27]](#footnote-27).

19 октября 1905 г. был опубликован Манифест о преобразовании Совета министров. До этого Совет министров был совещательным органом при императоре. Теперь на него возлагались «направление и объединение действий главных начальников ведомств по предметам как законодательства, так и высшего государственного управления»[[28]](#footnote-28).

Совет министров стал постоянно действующим органом. Функции упраздненного в апреле 1906 г. Комитета министров передавались частично Совету министров, частично Государственному совету.

Это был правительственный орган во главе с председателем Совета министров. Председатель имел право контролировать деятельность министерств и начальников ведомств. Министры должны были согласовывать с ним свои действия, сообщать ему «безотлагательно сведения о всех выдающихся, происходящих в государственной жизни событиях, принятых мерах и распоряжениях»[[29]](#footnote-29).

Председатель Совета министров и министры назначались и увольнялись в отставку императором, здесь он не был связан парламентским большинством, император сохранял также огромные прерогативы в делах государственной обороны и внешней политики. Министры были ответственны только перед царем, правительство еще не приобрело характера «буржуазного кабинета». Происходила достаточно частая смена председателей Совета министров.

В период революции оживилась деятельность первого и второго департаментов Сената, а в связи со столыпинской аграрной реформой - деятельность аграрного департамента. Вместе с тем Сенат все более и более подчинялся Министерству юстиции.

В 1906 г. каждое губернское земское собрание получило право выбирать по одному члену Государственного совета. С 1912 г. уездные земские собрания вновь стали выбирать судей – институт, фактически упраздненный в 1889 г. Должности мировых судей были восстановлены в апреле 1912 г., тогда же ликвидировался институт земских начальников. В ноябре 1905 г. принимается указ, которым отменялись предварительная цензура и административные взыскания, устанавливался судебный порядок решения дел о печати.

Что представлял собой аппарат государственного управления к началу XX века? Для управления огромной страной самовластному монарху требовалось большое количество чиновников. За XIX в. аппарат управления увеличился в 7 раз (с учетом роста населения), составив 385 тыс. человек. Чиновничество было связано сложной системой регламентов и правил: оно делилось на 14 классов — от действительного тайного советника до коллежского регистратора. Каждый класс имел свой мундир, титул, ордена. К низшему чиновнику обращались со словами «Ваше благородие», к высшим — «Ваше высокопревосходительство».

Как в начале XIX века, так и в пореформенный период среди высшей бюрократии и верхов губернской администрации преобладали владельцы земельной собственности – помещики. Это находило свое выражение в противодействии отмене крепостного права в первой половине века и консервации феодальных пережитков во второй. Проникновение в государственный аппарат буржуазных элементов вплоть до 1917 было ничтожно мало и ограничивалось почти исключительно Министерством финансов и Министерством путей сообщения. Наличие среди мелких и средних чиновников значительного числа выходцев из разночинных слоев населения не говорило об их разночинной идеологии. Эта часть чиновничества наоборот, являлась наиболее верноподданной и не проявляла в отличие от дворянства какого-либо недовольства самодержавием.

Министерства были главными органами управления. Министры назначались царем, были ответственны не перед Думой, а только перед монархом. К началу XX в. существовало 11 министерств: военное, морское, финансов, торговли и промышленности, юстиции, иностранных дел, народного просвещения и другие. «Министры послушно скрепляли своими подписями указы царя и не хотели сотрудничать с Думой, возглавляемой кадетами, считали ее «пристанищем еврейского мракобесия», полагая, что она не имеет поддержки в обществе. Сильнее всех было Министерство внутренних дел, ведавшее общей и секретной полицией, цензурой, православными исповеданиями и местной администрацией. Министру подчинялись губернаторы и уездные чиновники; к концу XIX в. в России было 97 губерний по 10—15 уездов в каждой. В годы революции правительство усилило роль карательных органов, особенно полиции и жандармерии. В соответствии с утвержденным в феврале 1907 г. положением в стране была создана широкая сеть специальных охранных отделений, которые подчинялись департаменту полиции. Охранное отделение включало канцелярию, отдел наружного наблюдения и агентурный отдел»[[30]](#footnote-30).

Опорой самодержавия был Совет объединенного дворянства — постоянный орган съездов уполномоченных объединенных гражданских обществ в России 1906—1917 гг. Последний отстаивал незыблемость самодержавия и помещичьего землевладения.

Император считался и верховным главой Православной церкви, властвуя над ней через собрание епископов — Святейший синод.

Сохранение сильной исполнительной власти в руках императора по Основным законам 1906 г. могло обеспечивать, в какой-то мере, плавность перехода к полному конституционализму и правительству, ответственному перед парламентом, и, следовательно, перед народом, который в основной своей массе, нельзя этого не признавать, как и Николай II, был не готов к парламентской демократии.

Но неограниченность прав царя в государственной жизни исчезла, это относилось в первую очередь к области законодательства и расходования государственных финансов. Важно отметить создание в это время (1905-1907 гг.) первых органов революционной власти - Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

### 4.2. Государственная дума и самодержавие — два центра управления

27 апреля 1906 г. в России начала работать Государственная дума. Дума была учреждена как законодательный орган, без ее одобрения нельзя было принять ни одного закона, вводить новые налоги, новые расходные статьи в государственном бюджете. В ведении Думы были и другие вопросы, требующие законодательного закрепления: государственная роспись доходов и расходов, отчеты государственного контроля по использованию государственной росписи; дела об отчуждении имущества; дела о постройке железных дорог государством; дела об учреждениях компаний на акциях и ряд других не менее важных дел. Дума имела право направлять правительству запросы и не раз объявляла ему недоверие.

Организационное устройство Государственных дум всех четырех созывов определялось Законом «Учреждение Государственной думы», по которому устанавливали срок деятельности Думы (5 лет). Однако царь мог досрочно распустить ее специальным указом и назначить выборы и сроки созыва новой Думы. Завоевания революции 1905—1907 гг. были значительны, хотя ее революционные силы и потерпели поражение. В России медленно развивалось гражданское общество — опора Государственной думы как центра управления страной. Всероссийскую поддержку парламенту оказывали земские и городские съезды. Такая поддержка стала еще более эффективной с образованием в 1915 г. Всероссийского земского союза и Всероссийского городского союза и созданием их объединенного комитета Земгора под председательством Г.Е. Львова — будущего премьера Временного правительства.

«Поддержку Государственной думе оказывали самоуправления, военно-промышленные комитеты, различные творческие, научные, профессиональные, экономические и другие организации. «Общее представление о масштабах таких организаций дают данные об их названиях, времени возникновения и численности: благотворительные общества (1905 г.) — 4500; научные общества (1908 г.) — 300; торгово-промышленные общества (1913 г.) — 143; общества служащих частных предприятий (1914 г.) — свыше 150; фельдшерские общества — около 40; общества учителей (1914 г.) — свыше 100; сельскохозяйственные кооперативы (1908 г.) — 734; рабочие профсоюзы и др. Дума была популярна в офицерском корпусе, среди послов держав Антанты, среди низших слоев населения (в сентябре 1915 г. часть бастующих в Москве и Петрограде протестовала против прекращения сессии Думы)»[[31]](#footnote-31).

Состав I и II Государственной Думы отличался наличием больших групп крестьян, по партийному составу это были кадетские думы, оппозиционные царскому правительству. Среди депутатов Думы было много высоко образованных и прогрессивно мыслящих людей. В Думе обсуждались актуальные проблемы жизни страны, шла речь о создании гражданского общества и правового государства в условиях возможной модернизации России, разрабатывалась концепция политических реформ в период кризиса власти.

«Таким образом, появление в России такого выборного центра власти и управления, как Государственная дума, которая действовала в условиях невиданной на Руси свободы союзов и объединений, печати, собраний, народная поддержка ее свидетельствовали о невозможности дальнейшего управления страной без представительных учреждений. То обстоятельство, что Государственная дума, органы самоуправления в России избирались, а самодержавная высшая власть назначалась царем, превращало Думу как представительное учреждение России в оппозиционный центр власти и управления. Думские запросы (и вопросы) депутатов о проблемах жизни народа, вскрывающие произвол, царящий в отдельных звеньях государственного аппарата России, обличительные выступления думцев свидетельствовали об использовании думской трибуны для разоблачения политики царизма»[[32]](#footnote-32).

С самого учреждения Думы царь стремился ограничить ее компетенцию и сохранить за собой полноту власти и управления, противопоставляя себя либеральной части русского общества. Работа Думы могла быть в любое время прервана царем. Она не могла начинать сессию по своей инициативе, а созывалась указами царя. Царское правительство опубликовало новое Положение о Государственном совете от 20 февраля 1906 г., по которому последний преобразовался фактически во вторую палату, стоящую над Государственной думой. Это было грубым нарушением Манифеста 17 октября.

По «Положению о Государственном совете» все законопроекты, принятые Думой, должны были, затем поступать в Государственный совет и лишь в случае принятия их представляться на утверждение императора. Половину реформированного Государственного совета составляли выборные члены, половину – члены «по высочайшему назначению»; председатель и вице-председатель ежегодно назначались императором. В избираемую часть Совета входили представители духовенства, Академии наук и университетов, земских собраний, дворянских обществ, торговли и промышленности (всего 98 членов). И такое же число членов ежегодно назначалось императором из высших государственных чиновников.

Новый избирательный закон, третьеиюньский переворот 1907 г., изменивший представительство от отдельных групп населения, значительно сократил представительство крестьян в Думе. Составы III и IV Государственной Думы отражали стремление императора лавировать между буржуазией и помещиками. Но новое положение о выборах «содержало в себе также и позитивный элемент: создалась возможность для эффективной работы думы в рамках действующих законов»[[33]](#footnote-33), считает Б.Н.Миронов.

Объявление Германией войны России вызвало невиданный всплеск патриотизма в русском обществе. Но доверие правительству, выраженное Думой в самом начале войны без каких бы то ни было условий, было исчерпано в течение года полностью. В 1915 г. царь стал главнокомандующим, сделав шаг, который в войсках не приветствовался и уехав в Ставку, потерял управление страной.

В 1915 году в Думе создается «Прогрессивный блок», главным пунктом которого было формирование «министерства общественного доверия» и «правительства национальной обороны, способного вести войну до победного конца. В ответ на это царь вновь распускает Государственную Думу, правда, до определенного срока - февраля 1916 года, после чего оппозиция снова активизировалась.

Компромисса между самодержавной властью и Государственной Думой не получилось. Верховная власть, оказавшись в изоляции от передовой части русского общества, от Государственной Думы, пыталась опереться на крайних монархистов из дворянства, представителей черносотенных организаций, надеялась на преданность крестьянства. Но столыпинская реформа не дала крестьянам того, чего они так желали – земли. Армия также отказала императору в поддержке. В этой ситуации инициативу перехватили социалисты, которые, опираясь на солдат, крестьян и рабочих, смогли свергнуть монархию.

«В период кризиса власти негативную роль сыграло отсутствие у монарха качеств государственного лидера. При всей его образованности, личной честности, скромности и приветливости все знавшие его отмечали также слабоволие, упрямство, застенчивость и равнодушие к людям. В результате верховная власть и управление продолжали оставаться аморфными, кризис постоянно углублялся»[[34]](#footnote-34).

Накануне революционных событий Николай II заготовил даже два варианта указа о роспуске Думы. Один из них, предполагавший перерыв в деятельности Думы до апреля 1917 года, и был получен М.В.Родзянко. Большинство Совета старейшин IV Государственной Думы хоть и согласилось с роспуском, но решили оставаться на своих местах. Возникла идея создания временного исполнительного комитета Государственной Думы, который впоследствии связал юридической преемственностью Временное правительство с Государственной Думой. Этот комитет назначил комиссаров в министерства и другие государственные учреждения, тем самым создав прецедент назначения института комиссаров. 2 марта появилось Сообщение Комитета о создании временного правительства, об отречении государя императора Николая II от престола Российского и о сложении им с себя верховной власти.

Отказ верховной власти от диалога с общественностью привел, таким образом, государство к революции, а императора к потере престола.

Практически у Государственной Думы был реальный шанс взять государственную власть в свои руки и стать реальным законодательным органом, но реакционное большинство Думы, поддержавшее самодержавие им не воспользовалось.

«Развитие событий после Февральской революции показало, что шоковые политические реформы – любимое лекарство революционеров – оказались не лечением для, а несчастьем для страны. Февральская революция была встречена всеми с энтузиазмом: ненавистное самодержавие, от которого, как уверяла либеральная и революционная пропаганда, происходило все зло, рухнуло. Но эйфория быстро сменилась фрустрацией. На этом фоне стали широко пропагандироваться социалистические идеи и они быстро захватили сознание не только крестьян, рабочих и солдат, но и других слоев общества»[[35]](#footnote-35).

В результате февральской революции в России возникло двоевластие: власть буржуазии в лице Временного правительства и власть рабочих и крестьян в лице Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

«Можно предположить, что если бы временное правительство согласилось, не дожидаясь Учредительного собрания, на аграрную и некоторые другие социально-экономические реформы, оно не пало бы через 8 месяцев после своего образования, а благополучно довело бы страну до момента открытия Учредительного собрания»[[36]](#footnote-36).

Лишь в перспективе, после созыва Учредительного собрания, если судить по избранным в него членам от различных политических партий, среди которых большевиков насчитывалось лишь около 25 %, Россия имела бы реальные шансы превратиться в правовую парламентскую республику.

Большевики, захватившие власть в октябре 1917 г., установили диктатуру. Длинная и трудная дорога к правовому государству была остановлена. Народ свергнул либеральную демократию, разрушил основы правового государства, позволил большевикам расправиться со своими политическими противниками. «Это можно объяснить тем, что идеи либеральной демократии и правового государства стали парадигмами образованного общества, но не успели глубоко проникнуть в народ. После разгона большевиками Учредительного собрания народ в своей массе безмолвствовал и главные причины – в равнодушии народы к судьбе русского парламента, в непонимании им необходимости существования парламента как гаранта против возвращения старого режима в новой форме, в полной беззаботности относительно правильного политического устройства России, в слабости демократических традиций западного типа и неразвитости институтов гражданского общества. Декреты о мире, земле, рабочем контроле удовлетворили основные требования солдат, крестьян и рабочих. Поэтому с точки зрения масс 2-й съезд Советов, принявший эти декреты, выполнил функцию Учредительного собрания и сделал его по сути не нужным»[[37]](#footnote-37).

Период развития государственного управления с 1900 по 1917 года следует рассматривать интегрально с общенациональным кризисом, когда в тугой узел затянулись нерешенные ранее проблемы: аграрная, национальная, демократизации государственного устройства и др. Экономический рост, конституционные реформы не смогли обеспечить эволюционный путь развития государства – в экстремальных условиях военного времени более реальной показалась революционная доктрина, которая и установились в Росси почти на все XX столетие.

## Заключение

Внутреннюю и внешнюю политику страны государь определял вместе с высшими государственными политическими учреждениями, названия которых менялись с начала XI до начала XX веков почти с каждым новым государем: Государственный, или так называемый Непременный совет, Комитет министров с 1802 г. при Александре I (1801-1825). Николай I принятие политических решений переносит в свою Канцелярию, Александр II – в Совет Министров, Александр III – в Комитет министров, Николай II до 1906 г. - в Комитет министров, с 1906 – в Совет Министров.

Комитет министров, основанный в 1802 г., просуществовал до 1906 г., Совет министров, фактически учрежденный в 1857 г., а юридически в 1861 г., действовал до октября 1917. Оба учреждения в 1861-1906 гг. работали параллельно. Работа этих высших политических учреждений и их деятельность целиком были поставлены на юридическую основу.

К числу важнейших учреждений монархического периода относится Сенат, роль которого со временем менялась, иногда он являлся законосовещательным, иногда законодательным, высшим исполнительным и судебным органом России. С 1711 и до 1917 г. Сенат являлся высшей судебной инстанцией и исполнял функции прокуратуры.

Суд отделился от администрации и полиции и на первой инстанции стал сословным.

Высшим органом государственного управления духовными делами с 1721 по 1917 г. был Синод.

В истории центрального государственного управления период с 1802 по 1917 г. можно считать министерским (конец XVII в.–1721 г. – приказной период, 1721-1802 – коллежский период).

В истории местного управления с точки зрения привлечения к делам управления представителей общества можно сказать, что в период с начала XIX в. по 1860-е гг. на губернском уровне, а также в городах действовала преимущественно императорская администрация через органы губернского правления во главе с губернатором. Лишь для управления делами социального призрения и народного образования был создан Приказ общественного призрения, состоявший из выборных от дворянства, городских состояний и крестьянства. На уездном уровне существовали учреждения, составленные из выборных только от дворянства.

С 1860-х по 1917 гг. в системе местных учреждений произошли значительные изменения. Приказы общественного призрения упраздняются в 1860-1870-е гг. И их функции переходят к вновь созданным органам общественного самоуправления – земствам и городским думам. Городская и сельская полиция объединяются в Уездное полицейское управление, его возглавляет исправник из местного дворянства, которого назначает губернатор, Суд становится всесословным, за исключением низшей инстанции в волости, где действует крестьянский волостной суд на основе обычного права.

В течение всего имперского периода в системе местного управления действовали самостоятельно, под внешним и формальным контролем местной администрации, органы самоуправления дворянства, городских состояний и крестьянства. В их ведении находились хозяйственные, финансовые, административные функции.

«С созданием в 1802 г. Государственного совета – государственного органа, который специально занимался вопросами государственного права, в России был реализован принцип разделения властей, так как с этого времени в стране действовала достаточно стройная система государственных учреждений, обособленных по функциям: Государственному совету принадлежала законодательная, точнее – законосовещательная, власть, министерства – исполнительная, Сенату – контролирующая, судам – судебная; верховная власть объединяла и координировала все ветви власти. Наконец, благодаря судебной реформе 1864 г. и учреждению парламента в 1906 г. законодательная, исполнительная и судебная власти были окончательно разделены, а деятельность государственных учреждений ставилась в рамки законов, творимых представительным учреждением»[[38]](#footnote-38), - считает Б.Н. Миронов.

В так называемые консервативные царствования (Николай I, Александр III, Николай II), следовавшие за радикальными, полными реформ, произошедшие изменения как бы переваривались, усваивались, происходила скрытая подготовка к следующему циклу социальных изменений. Смена либерального курса консервативным имела свои серьезные основания, и была обусловлена не только тупым императорским самодержавным или дворянским эгоизмом.

«Определение русского государства от сер. XIX в. до нач. XX в., юридически правомерным, а после введения Основных законов в 1906 г. – правовым может показаться натянутым и неадекватным для тех, кто подходит к русскому государству того времени с мерками современного правового государства и забывает о том, что идеальный тип всегда в большей или меньшей степени далек от реальности и что переход от правомерного или правового государства де-юре к правомерному или правовому государству де-факто требует длительного времени и совершается в две стадии – на первой официально провозглашается и в Основных законах утверждается правомерный или правовой характер государственности и лишь на второй стадии, в ходе длительного переходного периода складывается правомерная или правовая государственность»[[39]](#footnote-39).

Законы, по которым жило русское общество в XIX веке, отдавали слишком много власти государству, не удовлетворяли либеральную российскую интеллигенцию, не обеспечивали жизни, соответствующей западноевропейским стандартам того времени. Но необходимо подчеркнуть, что начиная со второй трети XIX в. и до 1913 г. в России вообще совершалось преступлений на 100 тыс. человек населения примерно в 1,5-2,5 раза меньше, чем в развитых государствах Запада. Это свидетельствует указывает на легитимность существовавшей в России государственной власти.

Развитие правового государства в России происходило несколькими путями: 1) путем подчинения верховной власти праву, закону в силу самоограничения, при сохранении всей полноты власти в руках монарха; 2) путем ограничения власти коронных учреждений и чиновников взаимной конкуренцией за влияние, административным правом, административной юстицией, прокуратурой и органами местного и сословного самоуправления; 3) путем разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную между разными субъектами; 4) путем предоставления верховной властью различным разрядам сначала сословных прав, сословным учреждениям – прав сословного и общественного самоуправления, а затем всему населению – политических прав.

Таким образом, можно предположить, что главным фактором эволюции российской государственности в XIX-XX были объективные требования жизни. Начала законности постепенно проникали в государственное управление, будучи совершенного необходимыми для правильного функционирования государственного аппарата: с расширением задач государственного управления личный контроль за ним со стороны государя становился невозможным. Государственная власть могла окрепнуть и утвердиться только при условии ее подчинения началам права: только в этом случае в гражданах могло развиться чувство законности (если власть соблюдает закон то же самое делают граждане и наоборот). Это прекрасно сознавали и сами монархи – Александр I считал: «Закон должен быть для всех единственен. Коль скоро я себе дозволю нарушать законы, кто тогда почтет за обязанность наблюдать их? Быть выше их, если бы я мог, но, конечно бы, не захотел, ибо я не признаю на земле справедливости, которая бы не от закона истекала бы; напротив, я чувствую себя обязанным первее всех наблюдать за исполнением его, и даже в тех случаях, где другие могут быть снисходительны, а я могу быть только правосудным». Николай I вполне разделял эту точку зрения, так же как и все последующие императоры, включая Николая II. Но неспособность самодержавия мирно конструироваться в парламентскую монархию и стала одной из причин крушения царского режима.

В соответствии с политически менталитетом начала – первой половины XIX в. обществу отводилась по преимуществу роль активного объекта управления, а государству – роль единственного субъекта, который мудрыми решениями ведет общество к благоденствию. Со второй половины XIX века складывается новый политический менталитет, согласно которому общество имеет право и должно участвовать в государственном управлении наравне с государственной администрацией. Верховная власть постепенно и неохотно уступает общественности часть своей власти. Но до начала XX в. радикалы и либералы представляли только самих себя, т.е. достаточно небольшую группу людей, а не народ. А когда общественность увлекла за собой крестьян верховная власть пошла на серьезные уступки и в России появляется конституция и парламент. Следовательно, в то время как русская государственность развивалась в сторону правового государства, русское общество из объекта государственного управления постепенно превращалось в субъект управления, а россияне - из подданных в граждан.

Таким образом, российская государственность в период империи, несмотря на зигзаги и периоды стагнации, неуклонно развивалась в направлении правового государства, тем самым способствуя формированию гражданского общества. Роль права в регулировании социальных отношений систематически повышалась, напротив, - роль насилия – снижалась. Октябрьская революция изменила направление политического развития страны, но, как показал ход событий, на короткое в историческом масштабе время.

## 

## Список литературы:

1. Российское законодательство X-ЧЧ веков / под общ. Ред. О.И. Чистякова. М.: Юридическая литература, 1988. Т. 6. – 432 с.
2. Васильев А.В. Законодательство и правовая система дореволюционной России: учеб. пособие для вузов / под ред. С.А. Комарова. – СПб.: Питер, 2004. – 224 с.
3. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978. – 288 с.
4. История государственного управления России: учебник / отв. ред. В.Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. – 608 с.
5. История государства и права России: учебник / под ред. Ю.П.Титова – М.: Проспект, 1998. – 544 с.
6. История отечественного государства и права. Ч. I: учебник для вузов / под. ред. О.И. Чистякова. – 3-е изд., - М.: Юристъ, 2000. – 430 с.
7. Миронов Б.Н. Социальная история России. Т.2 СПб.: Дмитрий Буланин, 2000. – 568 с.

1. Миронов Б.Н. Социальная история России. – СПб., 2000. - – С. 109 [↑](#footnote-ref-1)
2. Там же. - С.141 [↑](#footnote-ref-2)
3. История отечественного государства и права / под. ред. О.И. Чистякова. – М., 2000. – С. 317 [↑](#footnote-ref-3)
4. Миронов Б.Н. Социальная история России. – С.141. [↑](#footnote-ref-4)
5. Там же. – С.143. [↑](#footnote-ref-5)
6. Сноска на закон [↑](#footnote-ref-6)
7. Васильев А.В. Законодательство и правовая система дореволюционной России. – 125 С. [↑](#footnote-ref-7)
8. Миронов Б.Н. Социальная история России. – С.152. [↑](#footnote-ref-8)
9. История государственного управления России / В.Г. Игнатов. – Ростов-на Дону, 2003. – С. 214. [↑](#footnote-ref-9)
10. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. С. – 144. [↑](#footnote-ref-10)
11. История государственного управления России. – С. 215. [↑](#footnote-ref-11)
12. История государственного управления России / В.Г. Игнатов. – С. 214. [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же. – С. 221. [↑](#footnote-ref-13)
14. Там же. – С. 222. [↑](#footnote-ref-14)
15. Васильев А.В. Законодательство и правовая система дореволюционной России. - С.129 [↑](#footnote-ref-15)
16. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. - С. 111 [↑](#footnote-ref-16)
17. Там же. - С.113. [↑](#footnote-ref-17)
18. Там же. - С.109. [↑](#footnote-ref-18)
19. Миронов Б.Н. Социальная история России. С [↑](#footnote-ref-19)
20. Зайончковский П.А. Указ. соч. - С.142. [↑](#footnote-ref-20)
21. Миронов Б.Н. Социальная история России. - С.149. [↑](#footnote-ref-21)
22. Там же. - С.150 [↑](#footnote-ref-22)
23. Васильев А.В. Законодательство и правовая система дореволюционной России. – С.164 [↑](#footnote-ref-23)
24. Миронов Б.Н. Социальная история России. - С. 154 [↑](#footnote-ref-24)
25. Там же. - С. 203. [↑](#footnote-ref-25)
26. Миронов Б.Н. Указ. соч. - С. 226 [↑](#footnote-ref-26)
27. Миронов. Социальная история России. - С. 204 [↑](#footnote-ref-27)
28. Сноска на закон. [↑](#footnote-ref-28)
29. Сноска на закон [↑](#footnote-ref-29)
30. История государственного управления России / В.Г. Игнатов. – С. 296. [↑](#footnote-ref-30)
31. История государственного управления России / В.Г. Игнатов. – С. – С. 295. [↑](#footnote-ref-31)
32. Там же. С. 295. [↑](#footnote-ref-32)
33. Миронов. Социальная история России. – С. 228. [↑](#footnote-ref-33)
34. История государственного управления России / В.Г. Игнатов. – С. 299. [↑](#footnote-ref-34)
35. Миронов Б.Н. Указ. соч. – С.229. [↑](#footnote-ref-35)
36. Там же. - С. 162. [↑](#footnote-ref-36)
37. Там же. – С. 181. [↑](#footnote-ref-37)
38. Миронов Б.Н. Социальная история России. – С.199. [↑](#footnote-ref-38)
39. Там же. – С. 176. [↑](#footnote-ref-39)