



Ерошкин Н.П.

История государственных учреждений дореволюционной России

СОДЕРЖАНИЕ

Введение__3

[§ 1. Государство и государственные учреждения](#)__3

[§ 2. Предмет и задачи истории государственных учреждений дореволюционной России](#)__9

[§ 3. Источники истории государственных учреждений дореволюционной России](#)__10

[§ 4. Вопросы историографии истории государственных учреждений дореволюционной России](#)__14

Глава I. Государственный строй Древнерусского государства и русских княжеств с IX до конца XV

в.__21

[§ 1. Государственный строй Древнерусского государства](#)__21

[§ 2. Государственный строй русских княжеств периода феодальной раздробленности](#)__24

Глава II. Государственный аппарат периода образования централизованного государства и установления самодержавия в России (конец XV — начало XVII в.)__32

[§ 1. Образование русского централизованного государства и его высшие органы](#)__32

[§ 2. Центральные учреждения. Образование приказной системы управления](#)__37

[§ 3. Местные учреждения](#)__45

Глава III. Государственные учреждения монархии с боярской думой и боярской аристократией XVII

в.__51

[§ 1. Самодержавие XVII в. Высшие органы государства](#)__51

[§ 2. Центральные учреждения](#)__55

[§ 3. Самодержавие второй половины XVII в.](#)__63

[§ 4. Приказная система Русского государства](#)__67

[§ 5. Местное управление](#)__70

[§ 6. Особенности управления Украиной в XVII в.](#)__74

Глава IV. Государственный аппарат абсолютной монархии в России первой четверти XVIII

в.__76

[§ 1. Установление абсолютизма в России. Бюрократический аппарат](#)__76

[§ 2. Высшие государственные учреждения](#)__79

[§ 3. Центральные государственные учреждения](#)__84

[§ 4. Местные государственные учреждения](#)__95

[§ 5. Органы надзора и судопроизводства в абсолютной монархии](#)__101

Глава V. Государственный аппарат Российской империи с 1725 по 1775 г.__104

[§ 1. Особенности государственного аппарата. «Просвещенный абсолютизм» 60-х годов XVIII в.](#)__104

[§ 2. Высшие государственные учреждения](#)__106

[§ 3. Центральные государственные учреждения](#)__114

[§ 4. Местные государственные учреждения](#)__120

Глава VI. Государственный аппарат Российской империи в последнюю четверть XVIII в.__124

[§ 1. Особенности государственного аппарата. Переход от «просвещенного абсолютизма» к военно-полицейской монархии](#)__124

[§ 2. Высшие и центральные государственные учреждения](#)__126

[§ 3. Местные государственные учреждения и сословные органы](#)__129

[§ 4. Военно-полицейский государственный аппарат в конце XVIII в.](#)__141

[§ 5. Особенности управления национальными окраинами в XVIII в.](#)__144

Глава VII. Государственный аппарат Российской империи в первой половине XIX в. Кризис феодальной монархии__149

[§ 1. Общая характеристика государственного строя России](#)__149

- [§ 2. Высшие государственные учреждения](#) _152
- [§ 3. Центральные государственные учреждения](#) _163
- [§ 4. Местные государственные учреждения](#) _180
- [§ 5. Особенности управления национальными окраинами](#) _192

Глава VIII. Государственный аппарат Российской империи пореформенного периода (1861—1904 гг.). Первый шаг по пути к буржуазной монархии _200

- [§ 1. Общая характеристика государственного строя. Шаг по пути к буржуазной монархии](#) _200
- [§ 2. Высшие государственные учреждения](#) _203
- [§ 3. Центральные государственные учреждения](#) _212
- [§ 4. Местные государственные учреждения](#) _229
- [§ 5. Управление национальными окраинами](#) _252

Глава IX. Государственный аппарат Российской империи в периоды первой буржуазно-демократической революции, реакции и нового революционного подъема (1905—1914 гг.). Второй шаг по пути к буржуазной монархии _258

- [§ 1. Общая характеристика государственного строя](#) _258
- [§ 2. Высшие государственные учреждения](#) _264
- [§ 3. Центральные государственные учреждения](#) _281
- [§ 4. Местные государственные учреждения](#) _288
- [§ 5. Управление национальными окраинами](#) _293

Глава X. Аппарат государства и общественных буржуазных организаций Российской империи во время мировой империалистической войны. Общий кризис царской монархии _295

- [§ 1. Государственный аппарат России в первый год войны. Создание первых общероссийских буржуазных организаций](#) _295
- [§ 2. Кризис государственности царской России. Расцвет общероссийских буржуазных организаций](#) _298
- [§ 3. Государственный строй России накануне падения самодержавия](#) _305

Глава XI. Падение самодержавия в России. Государственный строй от Февральской буржуазно-демократической до Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г. _313

- [§ 1. Падение самодержавия](#) _313
- [§ 2. Высшие и центральные государственные учреждения Временного правительства](#) _316
- [§ 3. Местные государственные учреждения Временного правительства](#) _332
- [§ 4. Управление национальными окраинами](#) _337
- [§ 5. Советы в период от Февральской буржуазно-демократической революции до Великой Октябрьской социалистической революции](#) _338
- [§ 6. Государственный строй России накануне Великой Октябрьской социалистической революции](#) _344
- [Хронологическая таблица](#) _349
- [Источники и исследования](#) _352

Выходные данные: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: Высшая школа, 1968. – 368 с.

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

ИЗДАНИЕ ВТОРОЕ, ИСПРАВЛЕННОЕ И ДОПОЛНЕННОЕ

Редактор *А. С. Янкова*

Художник *Ф. И. Гальцев*

Технический редактор *С. П. Передерий*

Корректор *С. В. Рогржкина*

А—01860. Сдано в набор 31/1 1968 г. Подп. к печати 28/VI 1968 г.

Формат 60X90V16- Объем 23 печ. л. + вкладка 2 п. л. Уч.-изд. л. 25,6.

Изд. № Г-²⁴/62- Тираж 9000 экз. Цена 1 руб.

Тематический план изд-ва «Высшая школа» (вузы и техникумы) на 1968 г.

Позиция № 9

Москва, К-51, Неглинная ул., д 29/14 Издательство «Высшая школа»

Набрано в Ордена Трудового Красного Знамени

Первой Образцовой типографии имени А. А. Жданова

Главполиграфпрома Комитета по печати

при Совете Министров СССР

Москва, Ж-54, Валовая, 28

Заказ № 2347

Отпечатано с готового набора в Подольской типографии Главполиграфпрома г. Подольск, ул Кирова, д 25, Зак. 364.

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, государство осуществляет свою публичную власть через особо подобранных лиц. Подбор и деятельность этих лиц всегда должны быть подчинены интересам и воле господствующего класса.

Государство осуществляет свою власть с помощью государственного аппарата (механизма), который состоит из ряда элементов. Наиболее ранними из них являются полиция и армия — специальные отряды вооруженных людей, организованных для наиболее совершенного выполнения воли господствующего класса. 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 приращений государственного механизма стала церковь; впоследствии наряду с ней идеологическое воздействие на массы осуществляют школы, благотворительность, а в современных капиталистических государствах — пресса, радио, кино, буржуазные партии, соглашательские профсоюзы и т. п.

Государство имеет свои внутренние и внешние функции, определяющие направление деятельности его в целом, а также его органов

[3]

и учреждений в отдельности. Из самой формулировки государства как диктатуры какого-либо класса вытекает наличие у эксплуататорского государства внутренней, основной функции поддержания в государстве определенного классового «порядка» и подавления сопротивления угнетенных. Другой основной функцией государства является внешняя функция защиты государства от нападения извне или охране его границ. Уже рабовладельческое государство, как отмечал Ф. Энгельс, свое право на существование «основывало на поддержании порядка внутри и на защите от варваров извне»⁴.

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 эксплуататорского государства 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 и входящие в их состав чиновники руководствуются законами, выражающими волю господствующего класса. Государственные учреждения заставляют 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 организованная группа гражданских или военных должностных лиц (чиновников), выполняющих путем принуждения, с помощью денежных средств и делопроизводства определенные задачи в интересах господствующего класса. От понятия государственного учреждения отличается более широкое понятие — орган государства. Органами государства в дореволюционной России были

¹ В.И. Ленин. Полное собрание сочинений (далее — ПСС), т.39, стр. 75.

² В.И. Ленин. ПСС, т. 37. стр. 295.

³ В.И. Ленин. ПСС, т. 33, стр. 9.

⁴ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 21, стр. 147.

значительные группировки лиц (например, земские соборы XVI— XVII вв.— эпизодически созываемый правительством сословно-представительный орган) или одно должностное лицо (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 государственных учреждений и органов, действующих в интересах господствующего класса.

[4]

Государственные учреждения возникли позднее самого государства. На более ранних стадиях развития государства (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. Власть государства, отмечал Ф. Энгельс, «усиливается по мере того, как обостряются классовые противоречия внутри государства, и по мере того, как соприкасавшиеся между собой государства становятся больше и населеннее»⁵.

В России государственные учреждения появились с конца XV — середины XVI в. Одновременно зародились и черты бюрократизма (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 осуществляет свои функции в соответствующих им формах.

Воля господствующего класса выражается в законах, которые являются 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»⁶.

Распорядительно-исполнительная деятельность государства — управление, осуществляемое в интересах господствующего класса, направленное на то, чтобы заставить выполнять законы. Охрану интересов господствующего класса осуществляет классовое правосудие — судебная деятельность, в процессе которой доказывается нарушение закона и выносится решение.

В этих формах (законодательство, управление, правосудие) может быть выражена любая из функций государства; эти формы являются и основными задачами (функциями) государственных учреждений.

Каждой из названных форм выражения функций государства 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

[5]

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 проявляется в нескольких разновидностях. Одной из ранних и распространенных разновидностей управления является административная, распорядительная деятельность государственных учреждений. Конкретную и развернутую характеристику сущности этой распорядительной

⁵ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 21, стр. 171.

⁶ В. И. Ленин. ПСС, т. 32, стр. 340.

деятельности давал Свод законов Российской империи в 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»⁷.

Иногда от администрации отделялся и делался самостоятельным надзор, основное назначение которого заключалось в обеспечении исполнения законов⁸. Надзор мог быть и односторонне ведомственным, как, например, финансовый контроль (в России с XVII в.).

Разновидностью управления является деятельность полиции, направленная на осуществление «безопасности» в классовом обществе, предупреждении и пресечении нарушений права классового государства.

К администрации и полиции очень близка цензура — «официальная критика», как ее называл К. Маркс⁹. Цензура появилась со времени начала письменности и получила широкое распространение особенно с развитием книгопечатания, выпуском газет и массовой литературы.

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

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

Хозяйственная деятельность аппарата эксплуататорского государства представляла собой распорядительно-исполнительную дея-

[6]

тельность, направленную: 1) на создание экономически наиболее благоприятных условий для господствующих классов (помещиков, буржуазии); 2) на проведение некоторых общегосударственных мероприятий в интересах государства господствующего класса (создание путей сообщения, постройка казенных зданий, осуществление благоустройства городов и т. п.); 3) на мероприятия полицейско-хозяйственного значения, которые проводились в целях предупреждения народных волнений во время голода, эпидемии и т. д.

Религиозно-воспитательная или культурно-воспитательная деятельность государства включала систему мероприятий, направленных: 1) на повышение культурного уровня господствующего класса и подготовку кадров чиновников для государственного аппарата; 2) на подготовку квалифицированных кадров для различных отраслей экономики; 3) для религиозного воздействия на широкие народные массы в духе идеологии господствующего класса.

Функции внешних сношений соответствует специфическая форма деятельности, связанная со сношениями с другими государствами в целях: 1) поддержания мирных дипломатических и торговых отношений с другими государствами; 2) 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, заключающиеся в сборе секретной информации (военного, экономического, политического и иного характера) в других странах и обезвреживании агентов разведки иностранных государств.

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

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

⁷ «Свод законов Российской империи», т. II. Спб., 1892, ст. 19.

⁸ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 2, стр. 293.

⁹ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 1, стр. 3.

зависимости от него. В. И. Ленин считал суд в эксплуататорском обществе «слепым, тонким орудием беспощадного подавления эксплуатируемых»¹⁰.

Государственный аппарат дореволюционной России развивался в сторону его постепенного усложнения, вызванного возрастанием задач (функций) государства. Эти процессы определялись в свою очередь развитием производительных сил и усилением классовой борьбы.

[7]

История государственного аппарата дореволюционной России подразделяется на несколько основных периодов, соответствующих основным этапам его развития¹¹.

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 и 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 органы и учреждения управления (приказы, коллегии, министерства), исполнявшие законы, а также распоряжения царя и высших учреждений и органов.

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 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 и разветвленную группу местных органов и учреждений администрации, цензуры, жандармерии, политического розыска, правительственно-дворянского надзора за крестьянами и управления ими и т. д. Кроме того, министерство осуществляло надзор за сословными органами (дворянскими, крестьянскими, остатками городских) и органами местного административно-хозяйственного «самоуправления»: земского и городского.

Большую и очень разветвленную с XVIII и особенно с XIX в. систему местных органов и учреждений можно в свою очередь подразделять по функциям (административные, полицейские, судебные и т. д.), по пространству (территории) действия (губернские, уездные, городские и т. д.)¹², по комплектованию личного состава чиновников (с назначаемым составом, с выборным составом, со смешанным составом)¹³.

Классификация государственных учреждений и органов может быть признана условной, она изменялась и усложнялась по мере из-

[8]

менения и усложнения самого государственного аппарата, но знание ее необходимо для усвоения фактического материала по истории государственных учреждений дореволюционной России.

§ 2. ПРЕДМЕТ И ЗАДАЧИ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИИ ДЕРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

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») в большей или меньшей мере освещаются отдельные государственные учреждения и даже их преобразования в определенные периоды.

¹⁰ В. И. Ленин. ПСС, т. 35, стр. 270.

¹¹ Учебник подразделяется на главы по этим основным периодам развития государственности дореволюционной России.

¹² Специфической разновидностью этого деления являлись в России «особенные» (т. е. характерные только для данной местности) органы и учреждения национальных окраин.

¹³ В условиях самодержавия и бюрократического государственного аппарата органы и учреждения с выборным составом были незначительны. Как правило, им отводились второстепенные задачи местного хозяйственного управления или суда по мелким делам.

В отличие от общего курса истории СССР курс истории государственных учреждений дает систематическое и последовательное изложение истории государственных учреждений, вскрывает социально-экономические причины их возникновения, изменение 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 дается в курсе как история системы связанных между собой общими классовыми задачами государственных органов и учреждений, как история государственного аппарата.

Курс истории государственных учреждений дореволюционной России отличается от курса истории государства и права СССР, преподаваемого в юридических институтах и на юридических факультетах, тем, что в нем не дается систематическое освещение истории права, но гораздо большее внимание уделяется конкретной истории государственных учреждений, их внутренней организации, организационному устройству всего государственного аппарата.

Знание истории государственных учреждений дореволюционной России 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 в условиях дореволюционной России, самодержавия и всеислия 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 архивах СССР, где материалы, как известно, систематизированы по фондам-комплексам документов, отложившихся чаще всего в результате деятельности отдельных государственных учреждений.

Курс истории государственных учреждений необходимо знать научным работникам архивов для осуществления различных видов [9] специфической архивной работы: фондирования документальных материалов, экспертизы их ценности, их систематизации и классификации, организации научно-справочной работы, подбора материалов для; публикации и т. д.

История государственных учреждений дореволюционной России 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; 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), закономерность социалистической революции, возникновения социалистического общества, перехода его к построению коммунизма.

§ 3. ИСТОЧНИКИ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

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

Основным источником государственного строя Древнерусского государства и княжеств периода феодальной раздробленности являлись летописи и летописные своды. В них содержались отрывочные и неполные сведения об органах государства того времени (вече, князь, княжеский совет, наместники и др.). Несколько лучше представлен в опубликованных источниках государственный аппарат Русского централизованного государства. Это в значительной степени, акты правительственных учреждений государства, опубликованные в XIX — начале XX вв. в таких изданиях, как «Собрание государственных грамот и договоров», «Акты исторические», «Акты юридические», «Описание документов и бумаг, хранящихся в Московском архиве Министерства юстиции» и т. д. Вражеские нашествия и стихийные бедствия (главным образом, пожары) отражались на сохранности этих 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, особенно XVI в.

Государственные учреждения XVIII и особенно XIX — начала XX вв. имеют гораздо большую источниковедческую базу. [10]

Особое место среди источников по истории государственных учреждений России в XVIII — начале XX вв. 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), ведомственные своды (например, «Свод военных постановлений»), а также издаваемые Сенатом с 1863 по 1917 г. «Собрания узаконений и распоряжений».

Законодательные акты дают обширный материал для исследования организационного устройства, компетенции, функций, штатов как отдельных государственных учреждений, так и всего государственного аппарата. 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».

Практическая деятельность различных ведомств России в XIX — начале XX в. отражалась в циркулярах (в военном ведомстве — приказах военного министра).

Обширные материалы о деятельности некоторых, главным образом высших, учреждений XVIII в. были опубликованы в «Сборниках Русского исторического общества» (Верховный тайный совет, Кабинет министров, Конференция, Уложенная комиссия 1767—1768 гг. и др.).

Своеобразными источниками по истории государственных учреждений являются отчеты о деятельности государственных учреждений, составляемые ежегодно или за несколько лет (сводные). Отчеты дают общие представления о конкретной деятельности государственных учреждений, но приводимые в них данные нуждаются в очень серьезной сверке по первоначальным материалам архивных фондов. Некоторые государственные учреждения в начале XX в. стали публиковать стенографические отчеты (например, стенографические отчеты Государственной думы и Государственного совета).

В порядке надзора за государственным аппаратом с XVIII в. и до 1917 г. проводились сенаторские ревизии. Публикуемые для служебного пользования отчеты сенаторских 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 [11] 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 о государственных учреждениях всей России.

Некоторые сведения о деятельности государственных учреждений дореволюционной России дают публикации документальных материалов, осуществляемые различными научными учреждениями (Институтом истории 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.», по истории революции 1905—1907 гг., подготовке и проведению Великой Октябрьской социалистической революции и др.

Все изменения в личном составе чиновников России, начиная с членов Государственного совета, сенаторов и министров и кончал мелкими чинами местной администрации и полиции, отражались в издаваемом 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. издавало свои ежегодные списки чиновников. В губерниях с 60-х годов XIX в. издавались ежегодные «Памятные книжки».

Место и значение каждого учреждения в дореволюционной России помогают определить данные о бюджете высших и центральных государственных учреждений, официально публикуемые ежегодно с 1863 г.¹⁴ Из бюджетных данных на начало XX в. (1901 г.) видно, что всякие виды обложения производства и потребления спиртных напитков давали до 42% всех доходов в государстве, 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 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 бю-

[12]

рократии, узнать настроения и нравы чиновников, почувствовать обстановку деятельности учреждений.

Особое место среди воспоминаний, характеризующих государственный аппарат дореволюционной России, занимают воспоминания деятелей, стоящих на позициях революционного отрицания дворянско-буржуазной государственности — дворянских революционеров-декабристов, А. И. Герцена, революционных демократов и народников 60—70-х годов, деятелей первых социал-демократических организаций и большевиков; их воспоминания раскрывают картину деятельности карательного аппарата России (органы жандармерии, полиции, суда, тюрьмы). Ценным источником по истории Государственной думы IV 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 документальных материалов, характеризующих организацию и деятельность государственных учреждений дореволюционной России, находится в государственных архивах СССР. Многие архивные материалы по истории государственного аппарата России до XIX в. (Сенат, Синод, указы, коллегии, местные учреждения до 1775 г.) находятся в Государственном архиве древних актов в Москве. В Центральном государственном военно-историческом архиве находятся материалы военных учреждений с XVII в. до 1917 г. Материалы большинства высших и центральных учреждений XIX — начала XX в. находятся в Центральном государственном историческом архиве СССР, а материалы центральных органов полиции, жандармерии, охранок, политических тюрем, политического суда, а также высших и центральных учреждений Временного правительства и советов (ВЦИК) — в Центральном государственном архиве Октябрьской революции, высших органов государственной власти и государственного управления СССР — в Москве. Архивные фонды всех военно-морских учреждений России сосредоточены в Центральном государственном архиве военно-морского флота в Ленинграде. Некоторый иллюстративный материал, характеризующий деятельность верхов бюрократии и государственных учреждений России в начале XX в., могут дать материалы Центрального государственного архива кинофотофонодокументов. Материалы о деятельности местных учреждений дореволюционной России XIX — начала XX в. отложились в республиканских и областных исторических архивах и частично (за 1917 г.) в архивах Октябрьской революции.

Только глубокое изучение, анализ и критическая оценка всех опубликованных и неопубликованных материалов поможет советским

[13]

¹⁴ Сведения о бюджете за 1796—1826 гг. опубликованы в т. 45 Сб-ка Русского исторического общества (далее — РИО); за 1803—1864 гг. — в работе Я. И. Печерина «Исторический обзор росписи доходов и расходов». Спб., 1896, 1898; за весь XIX в. — в юбилейном издании «Министерство финансов (1802—1902)», тт. I—II. Спб., 1902. В советских изданиях сведения о бюджете с 1833 по 1917 г. даны в приложениях к исследованию П. А. Хромова «Экономическое развитие России в XIX—XX вв.». М., 1950.

историкам создать серьезные исследования по истории как отдельных государственных учреждений, так и всего аппарата дореволюционной России.

§ 4. ВОПРОСЫ ИСТОРИОГРАФИИ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИИ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Систематическое изучение истории государственных учреждений России началось в дореволюционное время. Историки России еще в XVIII — начале XIX в. (В. Н. Татищев, М. М. Щербатов, Н. М. Карамзин и др.) 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 другие и находившиеся под влиянием этой школы историки более позднего поколения 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 всеислие 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»¹⁵. На изучении государства, государственного аппарата ученые этой школы и сосредоточили свое внимание. 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. Н. Милюкова и др.), явились вкладом в историю изучения государственных учреждений России.

Значительное наследие в истории государственных учреждений оставил один из крупнейших специалистов в области государственного права дореволюционной России А. Д. Градовский (1841— 1889 гг.), разносторонний историк, публицист, профессор права Петербургского университета и Александровского лицея. Среди его работ есть много исследований и по истории государственных учреж-

[14]

дений XVII — XIX вв.: обширный трехтомный курс «Начало русского государственного права» (изд. 1-е, Спб., 1875), 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 А. Д. Градовский определял с идеалистических позиций. Государство, по его мнению,— Это «воплощение общенациональной власти... необходимый представитель народной силы»¹⁶. В своих исследованиях Градовский проводил мысль, что с развитием прогресса карательные, административно-полицейские функции государства ослабевают. «Чем шире становится значение государства, тем всеобъемлюще становится сила его законов, тем сильнее становится связь государства с отдельным человеком во имя справедливости»,— писал он¹⁷. 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 гг.). Двухтомный курс «Русского государственного права» (Спб., 1893) содержит большой фактический материал по истории государственных учреждений XVIII—XIX вв. Много

¹⁵ Б. Н. Чичерин. Опыты по истории русского права. М., 1958. Подробнее о государственной школе в историографии России см.: В. Е. И л л е-р и ц к и. О государственной школе в русской историографии. «Вопросы истории», 1959, № 5 и «Историография истории СССР». Под ред. В. Е. Иллерицкого и И. А. Кудрявцева. М., 1961, гл. 21.

¹⁶ А. Д. Градовский. Соч., т. 1. Спб., 1904, стр. 15.

¹⁷ Там же, стр. 20.

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 (А. С. Алексеев, 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. Этой проблеме были подчинены исследования и по истории государственных учреждений раннего времени (например, по истории Верховного тайного совета) и исследования по истории современного этим историкам права государственного аппарата, в котором они пытались найти конституционные элементы (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, тт. 1—2. Спб., 1871; И. Т. Тарасов. Очерк науки полицейского права. М., 1897; И. И. Янжул. Основные начала финансовой науки. Спб., 1898—1899 и др.). Эти курсы содержат сведения по отраслевому управлению, но авторы их тщательно скрывали карательную, антинародную сущность государства

[15]

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»¹⁸.

Помимо создания общих курсов, 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 оказались под запретом для историков России: администрация, полиция, политический сыск, тюрьмы, каторга. Единственным исследованием по истории местной администрации XVIII—XIX вв. оказался 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 этого вида были написаны привлеченными для этого исследователями-историками: фундаментальный коллективный труд многих историков права — «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 большим специалистом истории просвещения в России С. В. Рождественским. Из 50 томов «Столетия военного министерства» (каждое главное управление сочло необходимым выпустить по несколько томов) содержательным и ценным оказался только первый том, написанный высокообразованным генштабистом полковником 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 дела.

Несмотря на то, что историками XIX и начала XX в. было собрано

[16]

¹⁸ В. Ф. Дерюжинский. Полицейское право. Спб., 1903, стр. 2.

и систематизировано много фактического материала по истории государственных учреждений, историография их переживала в начале XX в. 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.

В этот же период 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 указания, высказанные им в статьях «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 других, 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...»¹⁹. 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*»²⁰.

В. И. Ленин сделал конкретные указания относительно отдельных звеньев 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»).

[17]

В. И. Ленин проявлял большой интерес к деятельности Государственной думы, посвятил 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 многие другие), связывая с деятельностью Думы всех созывов основные тактические указания пролетарской партии.

В сочинениях В. И. Ленина мы находим четкие и политически острые характеристики многих представителей царской бюрократии второй половины XIX в. и особенно начала XX в. (Вите, Плеве, Столыпин, Трепов и др.).

В. И. Ленин дал основные положения периода перерастания буржуазно-демократической революции в социалистическую в 1917 г., вскрыл классовую сущность двоевластия, дал научную периодизацию истории России с февраля по октябрь 1917 г.; ценны указания 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 дал научно-теоретическое обоснование неизбежности Великой Октябрьской социалистической революции.

Ценные ленинские указания раскрыли перед советскими исследователями широкий творческий простор по изучению истории государственного аппарата и отдельных учреждений дореволюционной России.

¹⁹ В. И. Ленин. ПСС, т. 17, стр. 346.

²⁰ В. И. Ленин. ПСС, т. 20, стр. 178.

Известный вклад в развитие марксистской историографии еще в дореволюционное время внес М. Н. Покровский. Уже в 1909—1914 гг. им был создан 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.

При всей своей значимости работы М. Н. Покровского имели 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 устройства.

Основными объектами советской исторической науки являются вопросы социально-экономической истории. По истории экономики, классов и классовой борьбы советскими историками созданы капитальные труды. Вопросы истории государственности оставались и остаются до наших дней на втором плане. Некоторый пробел в истории государственных учреждений до XIX в. восполняют частично различные по объему и качеству главы в коллективных трудах Института истории Академии наук СССР: «Очерки истории СССР», «История Москвы», «История Ленинграда». Перу советских историков

[18]

принадлежат исследования по истории государственности в ранний период: централизованного государства (В. В. Мавродин, Л. В. Черепнин, А. А. Зимин, С. О. Шмидт), истории отдельных приказов и системы приказов (И. А. Садиков, Н. В. Устюгов, А. А. Зимин, А. В. Чернов, С. О. Шмидт, А. К. Леонтьев и др.), местного управления XVI в. (Н. Е. Носов), коллегий (Д. С. Бабурин, Н. И. Павленко), местного управления XVIII в. (Ю. В. Готье).

Отдельные исследователи создали крупные монографии и по истории некоторых ведомств и учреждений XIX — начала XX в. В пятитомном исследовании М. Н. Гернет «История царской тюрьмы» (М., 1941—1956) дается история политических тюрем в России (главным образом, Петропавловской и Шлиссельбургской крепостей), а также сообщаются сведения о многих политических процессах. Однако истории местных тюрем, каторги и ссылки в работе уделено мало внимания. Высший и центральный государственный аппарат России в начале XIX в. отражен в исследовании А. В. Предеченского «Очерки общественно-политической истории России в первую четверть XIX в.» (М., 1957). Для истории управления государственными крестьянами большой интерес представляет фундаментальная монография акад. Н. М. Дружинина «Государственные крестьяне и реформа гр. П. Д. Киселева» (М., 1946—1959). Обширный фактический материал по истории государственных учреждений содержится в монографиях и статьях П. А. Зайончковского и прежде всего в его исследованиях «Военные реформы 60—70-х годов XIX в. в России» (МГУ, 1952) и «Отмена крепостного права в России» (М., 1954), «Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880-х годов» (М., 1964). Значительный интерес представляют статьи о законодательстве России и Государственном совете В. М. Кочакова. Существует несколько работ, посвященных финансам и финансовому аппарату (например, А. П. Погрёбнскии. Очерки по истории финансов дореволюционной России XIX — начала XX в. М., 1954), государственному контролю (А. К о н я е в. Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959) и банкам (С. Я. Боровой. Кредит и банки в России. М., 1958; И. Ф. Гиндин. Государственный банк и экономическая политика царского правительства. 1861—1892. М., 1960; В. А. Вдовин. Крестьянский поземельный банк. 1883—1895. М., 1961).

Гораздо слабее отражена в исследовательской литературе история государственных учреждений начала XX в. Только в последние годы стали появляться работы о Государственной думе (работы А. Я. Авреха о III Думе, Е. Черме некого о IV Думе, исследование С. М. Сидельникова «Образование и деятельность Первой Думы». МГУ, 1962). Из истории отдельных ведомств сравнительно повезло Главному управлению землеустройства и земледелия (П. М. Ефремов. Столыпинская аграрная политика. М., 1941; С. М. Дубровский. Столыпинская земельная реформа. М., 1963). Совершенно отсутствуют исследования (если не считать небольших статей) по

[19]

истории Государственного совета в начале XX в., Совета Министров, Министерства торговли и промышленности. Исследования государственного аппарата периода мировой войны представлены несколькими монографиями о государственно-монополистическом капитализме в России (К. Н. Тарновского, А. П. Погребинского и др.) и финансах (А. Л. Сидорова).

Очень слабо изучены государственные учреждения России в период от февраля к октябрю 1917 г. Вся исследовательская литература по истории государственных учреждений фактически представлена несколькими статьями и исследованиями: несколько устаревшей «Историей гражданской войны» (т. 1, М., 1935), обобщающей работой Г. Н. Голикова «Очерк истории Великой Октябрьской социалистической революции» (М., 1959) и монографиями П. В. Волобуева «Экономическая политика Временного правительства» (М., 1963) и «Пролетариат и буржуазия в 1917 г.» (М., 1964). В советской историографии совершенно отсутствуют специальные исследования об аппарате Временного правительства, о ВЦИК первого созыва. Местные советы представлены несколькими работами и статьями.

Некоторую попытку дать обобщающий труд, отражающий и историю государственных учреждений, сделал еще до войны С. В. Юшков в учебнике «История государства и права СССР» (т. 1). Однако Этот фундаментальный учебник содержит лишь отрывочные сведения об отдельных учреждениях и далеко не равноценен в своих частях: наиболее сложный период XIX — начала XX в. гораздо лаконичнее и менее оригинален по сравнению с первыми главами и разделами.

Известным опытом работы по созданию обобщающего курса истории государственных учреждений дореволюционной России является издание автором данного учебника «Очерков истории государственных учреждений дореволюционной России» (Учпедгиз, 1960).

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 (особенно по истории политического сыска XIX — начала XX в., администрации, полиции, суда, военных учреждений начала XX в., Совета Министров и др.). Отсутствуют в советской историографии и обобщающие труды по истории сословно-представительной монархии, абсолютизма на различных его этапах, история сословий и классов России.

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

[20]

ГЛАВА I

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОИ 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.

§ 1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОИ ДРЕВНЕРУССКОГО ГОСУДАРСТВА

Огромное значение в истории государственности на территории Восточной Европы имело Древнерусское государство, сложившееся у восточных славян в бассейне Днепра, в районе озера Ильмень, в верховьях Волги и Оки в начале IX в. и просуществовавшее до XII в.

Ко времени образования Древнерусского 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, примитивные феодальные государства объединялись в единое Древнерусское государство во главе с князем.

Феодальные отношения в этой «империи» 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.

Население не только облагалось данью, оно было обязано платить в пользу князя торговые и судебные пошлины, выполнять определен-

[21]

ные натуральные повинности (дорожную, по постройке крепостей, городов и т. п.).

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

Дружина, во всем помогавшая князю, проживала первоначально 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, захватывали земли смердов-общинников, эксплуатируя труд крестьян. Бояре из старших дружинников превратились в феодалов, которые нередко имели свои собственные дружины. Феодалами становились и представители родоплеменной верхушки («старцы градские»). По положению были близки к слугам младшие дружинники («отроки», «пасынки», «детские»).

Наиболее близкие к князю бояре составляли княжеский совет, без которого князь не принимал ни одного решения.

Находясь в стольном городе Киеве, князь назначал в другие центры государства своих посадников. Согласно «начальной летописи», еще легендарный Рюрик в 864 г. после смерти братьев «раздая мужем своим 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, «посажаша посадники своя по городам и дани поча имати». Посадник следил за сохранением тишины и спокойствия, вел борьбу с ворами и разбойниками, судил местное население, собирал дань и пошлины. Часть собранных средств поступала на содержание посадника и его дружины.

С середины XII в. должность посадника постепенно стала вытесняться должностью наместника. В 1148 г. князь Глеб Юрьевич взял Курск и «посажаше по всей земле Курской наместник своя». Окончательно должность «наместника» установилась к XIV в. Посадники сохранились лишь в Новгородской и Псковской феодальных республиках.

При князьях и посадниках существовали агенты, выполнявшие отдельные функции. Это были тиуны, назначаемые часто 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. Различались тиуны: княжеский, огнищный, заведовавший княжеским

двором — огнищем (впоследствии он назывался дворским и с XII в. назначался из бояр). В подчинении огнищного тиуна находился ключник. Кроме того, различались тиуны конюшный и ратайный (пашенный). С XI в. появились особые чиновники князя по сбору дани — данщики. В Древнерус-

[22]

ском государстве встречаются и другие должностные лица: мытники, взывающие торговую пошлину — «мыть», вирники — «виру» — денежный штраф за убийство свободного человека, пятенщики — «пятно» — пошлину за продажу лошадей и пр.

В Древнерусском государстве продолжало существовать 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 еще определенную роль в политической жизни древней Руси. Довольно часто вече избирало князей. Из 50 князей, занимавших киевский престол, 14 были приглашены вечем.

Укрепление власти князей, рост княжеского аппарата управления сокращают 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. С течением времени эта должность приобрела наследственный характер.

В мирное время тысяцкий и сотские выполняли разнообразные поручения, чаще всего полицейского характера. Уставная грамота князя Всеволода Новгороду в 1136 г. определяла, что тысяцкий должен «управливати всякие дела торговые и гостинные и суд торговый». С помощью тысяцких князья «примучивали дань».

Итак, в Древнерусском государстве преобладало недостаточно дифференцированное по видам управление (административное, полицейское, финансовое и т. п.). Законодательство и суд имели еще довольно слабое развитие. Широкое распространение у древних славян получили обычаи. Они, как гласила начальная летопись, «имяху обычаи своя и законы отец 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, его слуг и агентов. 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. Немногочисленные должностные лица княжеского управления не могли проверить исполнение законов населением.

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 поединок («поле»), присяга («крестное целование»), суд божий (испытание

[23]

огнем или водой), признание обвиняемого, отказ от крестного целования или неявка в суд.

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 недовольства 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 гг.), 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 гг.). В своем завещании Ярослав разделил государство между пятью своими сыновьями; старший из них — Изяслав получил киевский престол и считался главным из князей. Ярослав призвал слушаться его как отца («сего послушайте коже послушаете мене»). Однако Ярославичи недолго жили в мире; между ними вспыхнула междоусобная борьба.

Для предупреждения междоусобий князья собирали феодальные съезды. Но феодальные 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 князя²¹ и феодальные республики.

[24]

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 Новгород получал князя и посадника. Только в 1126 г. новгородцы выбрали на вече посадника из новгородских бояр. Воспользовавшись народным восстанием 1136 г., направленным против непопулярного 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 Новгородской республики. Формально оно являлось носителем верховной власти: разрешало вопросы войны и мира, заключало договоры с князьями, выбирало должностных лиц, осуществляло многие вопросы внутренней политики: выдавало жалованные и иммунитетные грамоты, утверждало уставы и законы (в том числе новгородскую судную грамоту 1385 г.). Вече было и верховным судом республики (смертные приговоры веча приводились в исполнение немедленно — преступника сбрасывали в Волхов).

Вече собиралось на Торговой площади под звон вечеревого колокола. С высокого помоста («степени») должностные лица республики, и прежде всего посадник, оглашали повестку вечеревого собрания, руководили прениями. Большинство решений принималось криком. Организаторам веча редко удавалось добиться единогласия. Иногда страсти разгорались и дело доходило до потасовки. Неудовлетворенные собирали свое вече на Софийской стороне. Противники сходились к мосту через Волхов, на нем нередко споры сопровождалась «большим гублением людям». Перепуганная феодальная верхушка в таком случае высылала владыку и все духовенство с иконами и хоругвями мирить противников.

²¹ Некоторым исключением были Галицкое и Волынское (а затем объединенное Галицко-Волынское) княжества, где существовали феодальные монархии с сильными олигархическими тенденциями местного боярства.

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 «народо-
[25]

правством». В действительности новгородская республика была феодальной, власть в ней принадлежала боярской верхушке. Всемогущим органом новгородского боярства был феодальный совет «господ», а председателем его был архиепископ — крупнейший феодал Новгородской республики, хранитель государственной казны. Совет «господ» заседал в его покоях 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) посадские 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.

Исполнительскую власть осуществляли посадник и тысяцкий. Посадник созывал вече, открывал его заседание, оглашал повестку, исполнял решения веча. Кроме того, посадник руководил внешними сношениями, контролировал действия князя, которого сопровождал в походе, осуществлял судебные функции.

Посадник избирался вечем на длительное время из бояр. За 1126—1400 гг. было выбрано 275 посадников примерно из 40 наиболее могущественных боярских фамилий.

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. Новгородская республика сама приглашала князя. Это было закреплено феодальным съездом русских князей в 1196 г., признавшим право новгородцев, «где им любо, дуже себе князя поймают». 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. Вече обязывалось выделить в пользу князя определенные доходы. 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 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 во-

[26]

лости делились на сотни, потуги, погосты во главе с сотскими и старостами.

Борьба московских князей за освобождение от татарского ига и их тенденция к «собираанию Руси» находила сочувствие и поддержку простых людей Новгородской республики. Воспользовавшись симпатиями низов и непопулярной внешнеполитической ориентацией новгородского боярства, великий князь «всей Руси» Иван III ликвидировал независимость Новгородской республики 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 (умер в 1157 г.), основавшем здесь ряд городов, в том числе и Москву (1147 г.).

Политическое обособление отдельных княжеств ограничило владения киевского князя окрестностями Киева. Однако политическая роль Киева как центра всей Русской земли сохранялась вплоть до монголо-татарского нашествия. Великокняжеским столом стремились овладеть более сильные галицко-волыньские и ростово-суздальские князья. Юрий Долгорукий принял участие в борьбе за великое княжение и к концу своей жизни занял Киев. Его сын Андрей Боголюбский окончательно обосновался в Ростово-Суздальском княжестве. Желая стать «самовластием в своей земле», Андрей Боголюбский перенес столицу из боярского Ростова в один из «младших» городов — Владимир. Андрей Боголюбский вел ожесточенную борьбу с боярством и погиб в результате заговора в 1174 г. После непродолжительной междоусобной борьбы великокняжеский стол занял его младший брат Всеволод Большое Гнездо (1176—1212 гг.), 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, меньше пострадали от монголо-татарского нашествия. Пользуясь покровительством золотоордынских ханов, первые московские князья расширяли свои владения за счет соседей.

В первой четверти XIV в. московские князья — внуки Александра Невского — Юрий и Иван Даниловичи ведут ожесточенную борьбу с тверскими князьями за политическую гегемонию среди русских кня-

[27]

жеств. 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 татаро-монгольского 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. Эта победа закрепила за Москвой политическую гегемонию среди русских княжеств. Москва стала центром объединения русских земель.

Великие князья (ростово-суздальские, владими́ро-суздальские, московские) 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 договаривающихся 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.

С усилением власти князей междуречья Оки и Волги, а также ослаблением городов после монголо-татарского нашествия вече потеряло какую-либо силу и исчезло во второй четверти XIII в. Большое значение при князе имел 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, окольный и казначей.

Должность тысяцкого в Московском княжестве превратилась в наследственную; ее узурпировали определенные боярские фамилии (Хвостовы, Вельяминовы-Воронцовы и др.). Известная самостоятельность тысяцкого, который являлся начальником городского ополчения, ведавшим судебным и финансовым надзором, превратила его в главу боярской оппозиции возраставшему влиянию великого князя — пережиток феодальной раздробленности в управлении Москвой.

[28]

В 1373 г., когда «представился» тысяцкий Василий Протасьев, эта должность была упразднена. Оскорбленный нарушением своих наследственных прав его сын Иван бежал в Тверь; впоследствии он был казнен Дмитрием Донским.

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

Особое место в государственном управлении Московского княжества стал занимать казначей — хранитель великокняжеской казны и архива (духовных, договорных грамот, ханских ярлыков и других документов). Именно при казначее сложилось, по-видимому, еще до образования централизованного государства 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, холопскими 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. Личное хозяйство великого князя не входило в компетенцию феодального совета. Отдельные отрасли этого хозяйства — «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»; кроме того, 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. Каждый уезд представлял собой большой округ, состоявший из города и окружающих

[29]

его земель. Уезд делился на волости и станы. Иногда это были равнозначные территориальные единицы, иногда волости делились на станы.

Городом и пригородным станом управлял наместник великого князя из бояр, а волостями — волостели из более мелких феодалов. Волостели часто выступали вполне самостоятельно, только имели меньше прав в области суда и расправы по сравнению с наместниками.

Местное управление строилось на системе «кормлений». Назначение на «кормление» было средством вознаграждения князей, бояр и более мелких феодалов за их службу великому князю.

В период образования Русского централизованного государства власть назначенных великим князем на «кормление» наместников и волостелей была более прогрессивной, чем власть удельных князей; она способствовала централизации государства.

Каждый из наместников и волостелей за управление уездом или волостью «вместо» великого князя (отсюда термин «наместник») жалованья не получал, а «кормился» за счет населения. Приехавшего на «кормление» наместника население встречало «выезжим кормом». Два-три раза в год, на Рождество, Пасху и Петров день²², население обязано было поставлять наместнику основной «корм» в форме различных продуктов: хлеба, мяса, фуража для лошадей и т. п. Если жители забывали платить «корм», то наместник направлялся собирать «корм» сам, осуществляя его в форме своеобразного полюдья. В пользу наместника поступала известная часть различных пошлин с торгов и лавок (половочные, 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 очень широкие полномочия по управлению населением «судом и расправой», т. е. имели административно-полицейские, судебные и прочие функции, кроме тех случаев, когда отдельные лица имели особую грамоту, освобождавшую их от наместничьего суда.

Наместники ведали служилыми людьми в городах, имели нередко военные функции.

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 воло-

[30]

стеля.— *Н. Е.*) и слушайте, а он вас ведает и судит и ходит у вас по всем по тому, как было преж сего»²³.

Феодальный иммунитет, система «кормлений» и «путей» были характерны для государственного строя всех русских княжеств периода феодальной раздробленности.

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, казенный двор с прежними общегосударственными функциями — зародыш ряда будущих приказов). Формирование системы государственных учреждений — государственного аппарата — относится к периоду Русского централизованного государства.

[31]

ГЛАВА II

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ ПЕРИОДА ОБРАЗОВАНИЯ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ГОСУДАРСТВА И УСТАНОВЛЕНИЯ САМОДЕРЖАВИЯ В РОССИИ (КОНЕЦ XV - НАЧАЛО XVII вв.)

²² 29 июня по ст. стилю.

²³ «Памятники русского права», вып. 3. М., 1955, стр. 157.

§ 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 нуждается в привозных сельскохозяйственных продуктах, а сельское население — в продуктах ремесла. Общественное разделение труда усиливало экономические связи между городом и деревней, между отдельными городами, областями, феодальными княжествами.

Рост торгово-денежных отношений ломал феодальное натуральное хозяйство, вызывал заинтересованность феодалов в получении избыточного продукта с зависимого населения, толкал их на усиление феодальной эксплуатации, что обостряло классовую борьбу.

Бесконечные феодальные раздоры периода феодальной раздробленности приносили вред развитию торговли и ремесла.

Эти причины приводят к образованию в XV в. национальных централизованных государств, которые в те времена могли сложиться только в монархической форме. Только сильная королевская власть с централизованным государственным бюрократическим аппаратом могла преодолеть сопротивление 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.

[32]

В борьбе с крупными феодалами королевская власть опиралась на служилое дворянство и города, заинтересованные в создании централизованного государства. Для дворянства королевская власть была «представительницей образующейся нации в противовес раздробленности на мятежные вассальные государства»²⁴.

В основе объединения русских земель в единое национальное государство лежали те же социально-экономические и политические причины, но были здесь и свои особенности. Создание русского 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»²⁵.

Для осуществления этих внешнеполитических задач нужна была сильная и многочисленная армия с соответствующими ей учреждениями по комплектованию, содержанию и службе вооруженных сил. 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 национального централизованного государства завершилось к концу XV в. На XVI в. падает дальнейшее его укрепление, выразившееся в возрастании роли и 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 крупных феодалов — бояр, владельцев крупнейших вотчин, способных выставлять в случае войны собственные вооруженные силы. Выражением их политической самостоятельности в централизованном государстве был, прежде всего, феодальный иммунитет (право осуществлять в

²⁴ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 21, стр. 411.

²⁵ Там же, стр. 416.

своих владениях некоторые государственные функции: сбор налогов, суд без вмешательства великокняжеской или царской администрации).

Великий князь московский и цари «всёя Руси» разделяли свою власть с боярской аристократией в высшем органе централизованного государства — Боярской думе²⁶.

[33]

В своем большом исследовании «Боярская дума Древней Руси» (1882 г.) В. О. Ключевский показал эволюцию этого высшего государственного органа — княжеского совета к Боярской думе периода самодержавия, связав его историю с экономическим могуществом боярства.

В состав Боярской думы, кроме бояр московского князя, входили бывшие удельные князья и их бояре. С первой половины XVI в. в составе Боярской думы появились и менее знатные феодалы — окольниковичие, а также представители поместного служилого дворянства — думные дворяне («дети боярские, которые в думе живут») и верхов служилой бюрократии — думные дьяки. Первоначально в Думе было четыре думных дьяка — по посольским, разрядным, поместным делам и делам Казанского приказа. Думные дьяки вели делопроизводство Боярской думы.

Поскольку князь (царь) разделял власть с крупнейшими феодалами страны, постольку функции Боярской думы были неотделимы от его прерогатив. Боярская дума разрешала важнейшие государственные дела. Ею был утвержден великокняжеский судебник 1497 г. и судебники 1550, 1589 гг. Статья 98 Судебника 1550 г. считала приговор Боярской думы необходимым элементом законодательства: «а которые будут дела новые, и в сем судебнике не написаны, и как те дела с государства доклада и со всех бояр приговор вершаться»²⁷. 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».

Боярская дума была законодательным органом. Вместе с великим князем, а затем царем она 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 страной, Боярская дума осуществляла общее руководство приказами, надзидала за местным управлением, принимала решения по вопросам организации армии, Земельным делам. Переговоры с иностранными послами вела специальная ответная комиссия из членов Боярской думы. Итог этих переговоров выносился на рассмотрение и решение великого князя (царя) и Боярской 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 роль и 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 тайные, экстренные и придворные дела.

[34]

С мнениями, внушенными этой «ближней думой», царь выступал на заседаниях Боярской думы.

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 называл ее Курбский, Иван IV провел ряд важнейших реформ (судебную, военную, земскую и др.), определил основное направление внешней политики и на некоторое время оттеснил Боярскую думу от разрешения важнейших вопросов законодательства и управления.

Деятельность опричнины в оба ее периода (1565—1572, 1573—1584 гг.) была направлена на преодоление пережитков феодальной раздробленности, подрыв экономической и политической мощи боярской аристократии. Место истребленных представителей наиболее строптивых

²⁶ «Боярская дума» — литературное наименование органа, который в русском государстве назывался просто «дума» или «бояре». М. Дьяконов. Очерки общественного и государственного строя Древней России. Изд. 4-е. М.—Л., 1926, стр. 353.

²⁷ «Судебники XV—XVI вв.». М.—Д., 1952, стр. 351.

феодалных фамилий в Боярской думе заняли родственники царя, менее знатные представители феодального класса: окольные, думные дворяне, думные дьяки.

После смерти Ивана IV значение Боярской думы опять возросло. Заметную роль играет Боярская дума в отдельные периоды иностранной интервенции и крестьянской войны начала XV 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. к власти пришла Боярская дума. Фактически 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». В договорах, заключенных с польскими интервентами 4 февраля и 17 августа 1610 г., бояре пытались подчеркнуть это возросшее значение Боярской думы.

С появлением новых слоев в среде господствующего класса, и прежде всего поместного дворянства (дворян и детей боярских), тесно связано возникновение земских соборов — эпизодически созываемых 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 господствовали 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) скептически относилось к земским

[35]

соборам, считая их бесправными органами, созываемыми царями лишь в случае острой необходимости²⁸.

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 советские историки установили место земских соборов в государственном строе России²⁹.

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 некоторых 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 прямой и 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 других представителей господствующего класса³⁰.

До нас дошли довольно подробные известия о земском соборе, собранном во время Ливонской войны в 1566 г. Создание коалиции Ливонского ордена с Польшей, Швецией и Данией,

²⁸ Наиболее полным дореволюционным исследованием земских соборов была монография В. Н. Латкина «Земские соборы древней России» (СПб., 1885). Обзор дореволюционной историографии земских соборов дан в исследовании С. А. Авалиани «Земские соборы. Литературная история земских соборов» (Одесса, 1916).

²⁹ «Очерки истории СССР (XVI в.)». М., 1955, гл. 2; «Очерки истории СССР (XVII в.)». М., 1955, гл. 3; М. Н. Тихомиров. Сословно-представительные учреждения (земские соборы) в России XVI в. «Вопросы истории», 1958, № 5; С. О. Шмидт. Соборы середины XVI в. «История СССР», 1960, № 4; А. А. Зимин. Земский собор 1566 г. «Исторические записки», тш. 71; Л. В. Черепнин. Земские соборы и утверждение абсолютизма в России. В сб.: «Абсолютизм в России». М., 1963, стр. 92—133.

³⁰ См.: С. О. Шмидт. Соборы середины XVI в. «История СССР», 1960, № 4, стр. 66—92.

первые неудачи войны и предложение Польшей невыгодного мира вызвали потребность в созыве земского собора. Сохранившаяся приговорная грамота

[36]

собора дает возможность подсчитать его состав: собор состоял из Боярской думы (30 чел.), духовенства (32 чел.), дьяков и приказных (33 чел.), дворян (20 чел.) и торговых людей (75 чел.). Последние две группировки, по-видимому, еще не избранные на местах, а приглашенные на собор правительством, составляли почти три четверти и определили те социальные силы, которые в будущем играли наиболее активную роль в истории земских соборов.

Крайне скудны сведения о соборах 70—80-х годов XVI в.

После смерти царя Федора Ивановича в начале 1598 г. был собран земский собор, на котором присутствовало 417 чел.: члены боярской думы, верхи духовенства во главе с патриархом, дворяне и посадские. Ввиду прекращения старой династии Рюриковичей по предложению патриарха собравшиеся «обрали... на царство» Бориса Годунова.

В начале XVII в., в годы польско-шведской интервенции и народных волнений, земские соборы носили характер узких по составу, наспех собранных заседаний, выдававших 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 («Советом всея земли»).

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

Победила группировка, поддерживавшая кандидатуру Михаила Романова, сына «тушинского» патриарха Филарета, связанного родственными узами с династией Рюриковичей³¹. Шестнадцатилетний 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»³². 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 центрального управления. Старую примитив-

[37]

ную систему управления с помощью введенных и путных бояр, а также учреждения приказного типа (Казенный двор) к середине XVI в. заменила новая система центрального управления — приказная.

Проблема возникновения приказной системы управления является одним из наиболее сложных вопросов истории государственности дореволюционной России.

Подавляющее большинство дворянских и буржуазных историков относило возникновение приказов уже к концу XV в., связывая их происхождение с разросшимися функциями «Казны», ростом значения в деле управления Боярской думы, механическим переводом в Москву органов управления присоединенных княжеств.

История 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. Н. Леонтьева и др.).

³¹ Михаил — внук Никиты Романовича, сестра которого Анастасия была первой женой Ивана IV.

³² А. Барсуков. Род Шереметьевых, кн. 2. Спб., 1882, стр. 311.

Впервые в советской историографии вопросы возникновения приказной системы управления поставил А. А. Зимин, связавший создание приказной системы с реформами Ивана IV в 50-х годах XVI в.³³

Осуществление отдельных функций государства в XV в. поручалось боярам, а также неродовитым, но грамотным чиновникам — дьякам. Постепенно эти нерегулярные поручения («приказы») получали более постоянный характер. Появились такие должности, как казначей, печатник, разрядный и ямской дьяки. Первоначально в XV в. Эти должностные лица осуществляли свои задачи без вспомогательного аппарата. Но с усложнением задач им давались «для письма» (с нач. XVI в.) чиновники помельче — подьячие, объединенные в особом помещении — канцелярии-«избе», «дворе». Процесс образования «изб», «дворов»-канцелярий растянулся на несколько десятилетий (с конца XV в. и 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 стали превращаться в постоянно действующие центральные бюрократические государственные учреждения — приказы. Это нашло выражение и в увеличении круга их задач, появлении чиновничье-бюрократической иерархии и внутренней струк-

[38]

туры, складывании определенных приказных порядков деятельности и форм делопроизводства.

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 национального государства имели военное назначение. К этой группе относились Разрядный, 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»³⁴. О разрядном дьяке мы находим намеки еще в росписи воевод новгородского похода 1478 г., а о существовании разрядного приказа сохранились известия с 1531 г. В одной из разрядных книг сообщается о том, что в лето 7039 (1531 г.) «князь великий наложил опалу свою на князя Ивана Воротынского... и велел их с Тулы дьяку Афанасию Курицыну привести к Москве в Разряд»³⁵.

Разрядный приказ ведал личным составом армии Русского государства: заведывал ее комплектованием, учетом, денежными и поместными окладами. На особых смотрах, проводимых приказом для дворян и детей боярских, определялась способность их к воинской службе. Каждого 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 «верстанья»; к концу XVI в. их число было сведено до 6. Для определения в «статью» учитывались происхождение, опыт предыдущей службы и т. д. Верстание по первой высшей статье давало служилому человеку 350 четей земли и 12 руб. жалованья в год. Самая низшая статья давала 100 четей земли и 5 руб. в год.

³³ А. А. Зимин. О сложении приказной системы на Руси. «Доклады и сообщения Института истории», вып. 3. М., 1954; А. А. З и м и н. Реформы Ивана Грозного. М., 1960.

В исследовании «Образование приказной системы управления в Русском государстве» (М., 1961) А. Н. Леонтьев в отличие от А. А. Зимина относит складывание системы приказов к первой половине XVI в. и считает, что приказы возникли из разросшихся функций ряда существовавших в то время ведомств (дворцовые учреждения, Казна, Боярская дума).

³⁴ «Разряд» — войсковая роспись ратных людей с обозначением занимаемых ими должностей.

³⁵ И. Ф. Лихачев. Разрядные дьяки. Спб., 1888, стр. 119.

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 издания Уложения о службе 1555 г. «со ста четвертей добрые угожей земли человек на коне и в доспесе в полном, а в дальний поход о 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 за службу «в оклад» земли.

[39]

Этот приказ тщательно 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 «десятьями»³⁶.

Разрядный приказ давал распоряжения относительно похода и содержания войска, заведывал постройкой крепостей, пограничных городов, включая их население и земли, а также ведал пограничной службой.

Кроме военных функций, разряд имел чисто 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 Русского государства. 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 оклад») осуществлял Поместный приказ. До образования этого приказа и то и другое производил Разрядный приказ.

Поместный приказ вырос из должности поместного дьяка, упоминаемого еще в конце XV в. Учреждение при этом дьяка сложилось позднее и образование его было связано, по-видимому, с поместной реформой 1555 г. В этом же году впервые упоминается и поместная изба. В 1577 г. впервые встречается упоминание Поместного приказа.

Поместный приказ заведывал государственными землями, раздаваемыми в поместья. Всякий, кто определялся на службу, подавал в Разрядный приказ челобитную с просьбой выделить ему земельное поместье. В Разряде наводили справки о том, что он числился на службе и что за ним еще нет земель, 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, и списки на верстание были основанием для выдачи жалованной грамоты помещику и дальнейшего наделения его землей.

В приказе велись книги с обозначением размеров всех поместий. Эти книги назывались даточными.

Приказ посылал писцов, дозорщиков, межевщиков и других чи-

[40]

иовников 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, собирал подати с земель, находившихся в его владениях.

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

³⁶ Разборные «десятьни» содержали сведения о физическом состоянии, вооружении, службе, поместных и денежных окладах служилых людей и о «даточных» людях, выставляемых ими. Верстальные «десятьни» составлялись при верстании «новииков», т. е. при назначении им поместных и денежных окладов.

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 заведывания 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 Русском государстве в Ливонскую войну привело к образованию Пушкарского приказа (известен с 1577 г.), который стал главным артиллерийским управлением. Приказ имел и некоторые военно-инженерные функции: строил укрепления на границах.

Деятельность Пушкарского приказа переплеталась с приказом Каменных дел, или Каменным. Приказ Каменных дел был учрежден приблизительно в конце 1583 — начале 1584 г. и заведовал «записными» каменщиками, кирпичниками и другими ремесленниками строительного дела, проживавшими 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 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.

[41]

Являясь главой Казенного приказа — важнейшего дворцового ведомства, сложившегося как общегосударственное учреждение ранее многих других ведомств, казначей уже со второй половины XV в. осуществлял и общегосударственные задачи: он ведал дипломатическими сношениями, ямскими, поместными, холопскими и другими делами. Здесь же на Казенном дворе находился и печатник — хранитель «большой государственной печати», прилагаемой к важнейшим общегосударственным 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 самостоятельных государственных учреждений. Но даже после образования самостоятельных Посольского, Поместного, Ямского и Холопьяго приказов казначей продолжал играть огромную роль в общегосударственных делах, особенно в вопросах внешней политики.

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.

Упоминаются в XVI в. Ловчий и Сокольничий приказы; во главе их нередко стоял один боярин. 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 г.).

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, который вскоре стал думным дьяком. Посольский дьяк выступал посредником между Боярской думой и послами. Он вел дипломатическую переписку и присутствовал на заседаниях Боярской думы. Для переписки первоначально использовался канцелярский [42]

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).

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» заведывал ямщик, при котором был особый ямской двор.

С образованием централизованного Русского государства значение ямской службы возросло: по дорогам, идущим от Новгорода, Смоленска, с юга от «яма» к «ямю» ехали ко двору великого князя, а затем и царя московского иностранные послы. Из Москвы по этим же дорогам пробирались великокняжеские и царские воеводы и чиновники.

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».

В централизованном государстве ямская служба значительно усложнилась. Население выбирало для ямской службы особых ямских охотников, которые селились при ямских дворах слободами.

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.

В тесной связи с возросшими задачами Русского государства (увеличением войска, усложнением государственного управления) находилось и 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, впоследствии 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 по совместительству дьякам уже существовавших приказов. Эти дьяки назывались «кормленными». По мере возрастания налоговых поступлений и усложнения задач казенной, посольской и поместной «изб» взимание кормленного оброка в 60—70-е годы

[43]

XVI в. обособляется в приходные кассы — «избы», называемые четвертями («четями»).

Несмотря на то, что во главе четей иногда по-прежнему стоят 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 жалования 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, Холопьевого и Судных.

Со времени введения повсеместно губных учреждений Судебником 1550 г. 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 второй инстанцией для рассмотрения разбойных и татинных дел на территории всего государства, кроме Москвы и Московского уезда.

Разбойные и татинные дела по Москве и Московскому уезду велись Земским приказом. Первое упоминание о нем относится к 1564 г., хотя, по-видимому, этот приказ возник раньше Разбойного и существовал уже в первой половине XVI в. Земский дьяк впервые упоминается в 1500 г.

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 холопьяго суда (Холопьяго приказа), ведавшего делами о поступлении в холопство, судом о кабальном холопстве и т. п. Первое упоминание о Холопьем 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 судебных (судебных) приказов в 90-е годы: Московского (1598 г.), Владимирского (1593 г.), Дмитровского (1595 г.), Казанского (1591 г.). Каждый из этих приказов заведовал судом служи-

[44]

лых людей определенной территории государства, неподсудных 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 Русском 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 64 ст. 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.

После учреждения патриаршества в 1589 г. церковная система в Русском государстве приобрела следующее устройство. Высшим органом по делам церкви оставался «освященный собор» — съезд высшего духовенства (с присутствием патриархов из Константинополя, Александрии, 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 государства. За соблюдением догматов церкви надзирали тиунская изба, созданная при «дворе» патриарха к концу XVI в.

§ 3. МЕСТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

С образованием централизованного государства меняется и местное управление. Вводится регламентация наместнического управления. 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 определяют количество «корма», взимаемого с каждой «сохи».

Одна из статей этой грамоты 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.

[45]

Сроки кормлений с конца XV — начала XVI в. 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 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.

В связи с военными нуждами и укреплением обороноспособности государства во второй половине XV в. «городовое дело», т. е. заботы о строительстве и укреплении городов, стало важнейшей и повсеместной обязанностью населения.

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. институт городских приказчиков (так стали называться бывшие городчики и городничие) становится распространенным звеном местного управления. Основным назначением городских приказчиков 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. Они 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 городовые приказчики по характеру их главных функций попали, по-видимому, в его ведение.

Со второй четверти XVI в. функции городских 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). Городовые приказчики получили право ковать «в железо» и сажать в тюрьму неплательщиков государственных налогов.

[46]

Все чаще городовые приказчики принимали участие в наместничьем суде как по уголовным, так и по гражданским делам.

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

Конец XV — первая половина XVI в. ознаменовались ломкой социально-экономических отношений в Русском государстве. Классовая борьба в этих условиях приобрела значительную остроту, разнообразилась в формах: от участия в ересьях 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) выдало наместникам так называемые губные грамоты, в которых устанавливался порядок организации и деятельность новых «губных» органов³⁷.

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.

С 1555 г. губные органы были введены повсеместно. В каждом губном округе (волости, а впоследствии уезде) из дворян или 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 выбиралась бессрочно, а затем — погодно. Компетенция губных старост расширилась. Кроме разбойных дел в их ведение попали дела о татях, убийствах, заведование тюрьмами.

Таким образом, институт губных старост вслед за городскими приказчиками способствовал упразднению кормленщиков.

Этого требовало и поместное дворянство, заинтересованное в увеличении государственных средств и ликвидации произвола кормленщиков-бояр.

[47]

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 упраздняялась. 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 в государстве лишь в 1555—1556 гг.

С этого времени в уездах и волостях, где еще отсутствовало помещичье землевладение, крестьяне черносотных 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 выбиралась 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 черносотных крестьян и посадских людей.

В центральных уездах с развитым землевладением, где население было уже несвободным, земские органы нередко отсутствовали и управление осуществлялось городскими 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. господствовал 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

³⁷ Губа — территориальный термин Северо-Западной Руси, соответствующий примерно волости.

признание обвиняемого, показания свидетелей («послухов»), поединок между истцом и ответчиком «ли меж-

[48]

ду 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 казни была дыба. Обвиняемому завязывали руки сзади веревкой, перебрасывали ее через блок, укрепленный на потолке, и тянули эту веревку, выворачивая руки. Широко применялись и другие виды пыток (раскаленное железо, тиски и т. п.).

К категории «ведомых лихих людей» судебная практика могла подвести любое проявление классового недовольства: от покушения на феодальное имущество до убийства господина («государский убийца»).

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.

[49]

В государственном аппарате России появляются черты бюрократизации, заключавшиеся в появлении цепи подчиненных друг другу учреждений и органов (Боярская дума — приказ — наместник — тиун); создании иерархической лестницы чиновников (судья приказа — дьяк — подьячие: старшие, средние, младшие); появлении элементов бюрократического централизма; 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, позволявшей господствующему классу осуществлять свою 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 расширения феодального землевладения (за счет сокращения черносошных земель), роста товарно-денежных отношений, появления мануфактурного производства с применением крепостного труда и как следствие этого — усиление внутриэкономических связей. В. И. Ленин видел особенность развития России (примерно с XVII в.) в фактическом слиянии всех областей, земель и княжеств в единое целое, что «вызывалось усиливающимся обменом между областями, постепенно растущим товарным обращением» концентрированием небольших местных рынков в один всероссийский рынок»³⁸.

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

Борьба правительственных группировок за власть в начале XVII в. ослабила аппарат государства в подавлении сопротивления народных масс. Опыт «смуты» подсказал господствующему классу, что только сильная 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 последующие десятилетия — в правления царей Михаила Федоровича (1613—1645 гг.) и Алексея Михайловича (1645—1676 гг.) — предпринимают меры к восстановлению и дальнейшему укреплению всей государственной системы. В XVII в. в Русском государстве окончательно установилась самодержавная власть «государя всея Руси». Одновременно с рос-

[51]

том власти царя усилился и усложнился государственный аппарат, который принял характер бюрократического строя. Это нашло выражение в существовании одновременно до 50—60 центральных учреждений — «приказов» — различной величины и значения: от общегосударственных ведомств со сложной структурой и большим числом должностных лиц (Посольский, Разрядный, Поместный) до карликовых учреждений со скромными функциями и составом (Панихидный приказ). Усложнилось и местное управление.

Государственный аппарат обслуживала значительная прослойка служилого чиновничества. 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 оказалось препятствием на пути укрепления самодержавной монархии. Изменения внутри господствующего класса (возросшее значение поместного дворянства) позволили правительству в 1882 г. упразднить местничество, как явление «враждотворное, братоненавистное»³⁹.

Основной особенностью государственного строя России в XVII в. В. И. Ленин считал самодержавную монархию «с боярской Думой и боярской аристократией»⁴⁰. Действительно, несмотря на возросшее к началу XVII в. значение поместного дворянства, боярство сохраняло свое экономическое и политическое могущество. Боярская дума по-прежнему являлась важнейшим органом государства, разделявшим вместе с царем прерогативы верховной власти. Это был орган боярской аристократии. Состав думы за век удвоился. Особенно заметно возросло число окольничих думных дворян и дьяков. В 1681 г. в Боярской думе было 15 одних только думных дьяков. Таким образом, Боярская дума представляла собой собрание представителей старинных боярских фамилий и выслужившихся приказных дельцов.

³⁸ В. И. Ленин. ПСС, т. 1, стр. 154.

³⁹ «Собрание государственных грамот и договоров», ч. IV, № 130.

⁴⁰ В. И. Л е н и н. ПСС, т. 17, стр. 346.

Боярская дума оставалась верховным органом по вопросам законодательства, управления и суда. По свидетельству современника, царь Михаил Федорович, «хотя самодержцем писался, однако без боярского совету не мог делати ничего»⁴¹. Алексей Михайлович, несмотря на наличие более узкой по составу «ближней думы» и личной канцелярии (Тайного приказа), по всем основным вопросам со-

[52]

ветовался с Думой; более мелкие вопросы Боярская дума обсуждала без царя.

Характерной особенностью XVII в. явилась более тесная связь личного состава Боярской думы с приказной системой. Многие члены Думы выполняли обязанности начальников (судей) приказов, воевод, находились на дипломатической службе по совместительству. На заседаниях Боярской думы утверждались решения приказов (статейные списки). Дума была высшей служебной инстанцией государства.

Боярская дума просуществовала весь XVII в., хотя ее значение в последнее десятилетие века сильно упало.

Первая половина XVII в. явилась периодом расцвета сословно-представительной монархии, когда важнейшие вопросы внутренней и внешней политики государства решались с помощью сословно-представительного органа — земских соборов.

В первые годы правления царя Михаила Романова в условиях разрухи и тяжелого финансового положения после интервенции и социальных потрясений правительство особенно нуждалось в опоре на основные группировки господствующего класса. Земские соборы заседали почти непрерывно: с 1613 г. по конец 1615 г., в начале 1616—1619 гг., в 1620—1622 гг. На этих соборах основными вопросами были: изыскание финансовых средств для пополнения государственной казны и внешнеполитические дела.

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. в связи с войной с Турцией. На этих соборах были приняты решения о дополнительных налогах на ведение 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 мощную крепость крымского хана Азов. Разрешение вопроса «за Азов с турецким и крымским царем разрывать ли, и Азов у донских атаманов и казаков принимать ли» зашло в тупик. После длительных пререканий сословных групп, входящих в состав собора, было вынесено решение отказать казакам в помощи. На этом же соборе представители поместного дворянства и городов подали челобитные, выражая свои сословные притязания⁴².

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

[53]

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 неурядки 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.

Проект «Соборного Уложения» обсуждался членами Земского собора, созванного в сентябре 1648 г., и был окончательно утвержден 29 января 1649 г.⁴³.

Общая опасность новых социальных потрясений сплотила господствующий феодальный класс и верхи посада с правительством; их выборные охотно поддержали мероприятия

⁴¹ Г. Котошихин. О России в царствование Алексея Михайловича. Спб., 1906, стр. 126.

⁴² См.: «Акты, относящиеся к истории Земских соборов». Под ред. Ю. В. Готье. М., 1909, стр. 37—40.

⁴³ 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 специальному Приказу книгопечатного дела, учрежденному еще в 1553 г.).

правительства по укреплению государственного аппарата. Правительство, в свою очередь, учло пожелания помещиков и посадских верхов в «Уложении».

Восстание псковских городских низов в 1650 г. заставило правительство срочно созвать Земский собор.

Земские соборы 1651 и 1653 гг. были связаны с разрешением вопроса о войне с Польшей. На соборе 1653 г. был положительно решен вопрос о воссоединении Украины с Россией.

Все последующие земские соборы были неполными и являлись фактически 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 правительства.

Дворяне-помещики и посадские через земские соборы разрешали свои дела, минуя приказную волокиту. Земский собор собирался чаще всего 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. Характерен в этом отношении Земский собор 1642 г., на котором каждая сословная группа, не желая нести военную или материальную тяжесть войны с Турцией и Крымом, ссылалась друг на друга. Впрочем, между помещи-

[54]

ками и верхами посада на ряде земских соборов установилась своеобразная солидарность («единачество») на почве общего недовольства несовершенством законодательства и государственного аппарата, засилия бояр.

Продолжительность земских соборов была различной: от нескольких часов (1645 г.) и дней (1642 г.) до нескольких месяцев (1648—1649 гг.) и даже лет (1613—1615, 1615—1619, 1620—1622 гг.).

Решения Земского собора оформлялись в соборный акт — протокол за печатями царя, патриарха, высших чинов и крестоцелованием чинов пониже.

Падение роли земских соборов тесно связано с глубокими социально-экономическими сдвигами, произошедшими в Русском государстве к середине XVII в.

Восстановление экономики страны и дальнейшее развитие феодального хозяйства позволили укрепить государственный строй России с самодержавной монархией, бюрократическим аппаратом приказов и воевод. Правительство уже не нуждалось в моральной поддержке «всей земли» своих внутри- и внешнеполитических начинаний. Удовлетворенное в своих требованиях окончательного закрепощения крестьян, поместное дворянство охладело к земским соборам. С 60-х годов XVII в. земские соборы переродились в более узкие по составу сословные совещания.

§ 2. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

XVII век был временем расцвета приказной системы управления, хотя уже к последней четверти века эта система начинает переживать кризис.

Ведущее значение, 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. Чисто вспомогательное значение в пограничной охране и во время войн имели отряды казаков, татар и башкир.

Со второй половины XVII в. в России появились полки «нового» («иноземного») строя с иностранными офицерами и русским рядовым составом: солдатские (пехота), рейтарские и гусарские (конница и драгунские — могли действовать и в конном и пешем строю) полки.

Русское 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 в XVII в. довольно сложную структуру. Приказ подразделялся на 5 территориальных

столов (Московский, Владимирский, Новгородский, Севский, Белгородский) и столы специального назначения: денежный и приказный.

[55]

Из территориальных столов важнейшим считался Московский. Он ведал комплектованием личного состава приказов, воевод, укреплениями пограничных линий, разбирали местнические дела.

Все остальные территориальные столы вели учет рядового состава армии в пределах определенного военного округа («Разряда»). Здесь велись списки состава служилых — десяти, смотренные списки служилых людей в «естях» (наличности) и «нетях» (отсутствии), акты приема и передачи городов воеводами (рописные списки). Белгородский и Севский столы, кроме того, заведовали пограничным военно-административным управлением. Связь Разряда с другими приказами осуществлял приказный стол.

Возрастание роли и значения помещиков-дворян в армии и гражданском государственном аппарате (приказы и воевода), 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 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 побегамися феодалнозависимых крестьян, посылая на места с широкими полномочиями специальных сыщиков. В период подавления крестьянской войны под руководством Степана Разина приказ рассылал сыщиков даже на территории, подведомственные другим приказам.

Исполнительный аппарат приказа подразделялся на несколько территориальных столов: Московский, Рязанский, Псковский, Владимирский, Ярославский, с 1682—1683 гг. — вотчинной записи, диких поль (регистрация земельных раздач неосвоенных южных земель), приказный, а с начала XVIII в. столы по набору работных людей, рекрутский, соляной. Соответственно 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. возросло число стрельцов, которые 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 (Стремяной) 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 особыми слободами и занимались в свободное от службы время ремеслом, мелкой торговлей. Каждый полк имел свою канцелярию — стрелец-

[56]

кую избу. Возглавлявшие стрелецкие полки полковники были не только командирами, но и судьями для стрельцов.

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.

Службой и жалованием наиболее привилегированной части казаков, находящихся на службе Русского государства, ведал в 1613 — 1643 гг. Казачий приказ.

Возросла компетенция Иноземного приказа. Он ведал не только иноземцами, находящимися на службе в Русском государстве, но и русскими людьми, служащими в полках нового, так называемого «иноземного» строя. Приказ проводил пожалования иноземцев землями и

крестьянами, осуществлял суд над иностранцами. Для разбирательств судебных дел в приказе существовали толмачи и переводчики.

Появление полков нового строя вызвало учреждение и специальных приказов. Наиболее важным из них был Рейтарский приказ (1649—1701 гг.), который ведал рейтарскими полками: их комплектованием, снабжением, обучением и судом.

В последние десятилетия XVII в. Рейтарский и Иноземный приказы имели одного начальника и общих дьяков.

Недостатки дворянской конницы и стрельцов 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 населения), 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 гг. и сбора ратных людей (1637—1654 гг.).

Возросшее производство вооружения 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 городского дела (1638—1644 гг.).

Близким к военной организации Русского государства был Аптекарский приказ, основанный в конце XVI в. Первоначально он являлся придворным учреждением, обслуживавшем царя, царскую фа-

[57]

милию и близких ко дворцу лиц. В XVII в. приказ превратился в государственный центр медицинского дела.

Аппарат Посольского приказа в XVII в. значительно возрос. В приказе появились структурные части — повытья, возглавляемые старшими подьячими. Три повытья ведали сношениями с Западной Европой, а два — с Азией. Каждое повытье называлось по фамилии возглавлявшего его старшего подьячего. Средние и младшие подьячие (16—18 чел.) распределялись между этими повытьями. Кроме того, в составе приказа числились площадные подьячие, золотописцы (для росписи дипломатических грамот), переводчики, толмачи, приставы, сторожа. Посольский приказ имел несколько степеней: великие послы, легкие послы (посланники), гонцы, посланцы.

Однако 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 ближние бояре А. Л. Ордин-Нащокин, А. С. Матвеев, В. В. Голицын, проводившие относительно самостоятельную от Боярской думы политику.

Личный состав приказа к этому времени значительно возрос: в нем состояло 3—5 дьяков, 30—50 подьячих, более 20 переводчиков, 40—50 толмачей.

В 70-е годы Посольскому приказу были подчинены: Новгородский, Галицкая и Владимирская четверти, Малороссийский, Смоленский, Литовский, Великороссийский, Печатный и Полотняничный приказы.

В XVII в. Ямской приказ сохранял значение одного из важнейших приказов государства. В его ведении находилась ямская служба, управление ямскими землями, сбор денег на подмогу ямщиков, выписка подорожных и надзор за дорогами в государстве.

Обострение классовой борьбы вызвало расширение аппарата судебно-полицейских приказов. Общее руководство полицейской расправой по разбойным, татебным и приводным делам принадлежало 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 во всем государстве. В чрезвычайных случаях приказ посылал надельщиков и сыщиков из центра. Приказ существовал до 1701 г.

Полицейским управлением, а также разбойными делами по Москве ведал Земский приказ; он следил за городским благоустройством и борьбой с пожарами, собирал налоги с московского

тяглого населения и судил его. Земский приказ проводил переписи дворов и церквей. В конце XVII в. он был объединен со Стрелецким, с которым разделял полицейские функции по Москве.

Из четырех территориальных судебных приказов, созданных в конце XVI в., продолжали действовать Владимирский и Московский, которые

[58]

являлись привилегированными судами для представителей всех групп господствующего класса феодалов. Указом 1699 г. оба эти приказа были объединены в один под названием «Судный».

Юридическое оформление индивидуального закрепления крестьян, регистрацию дворовых всех вотчинников и помещиков, всякого рода кабал и крепостей осуществлял Холопий приказ. В Холопьем приказе писались кабальные на холопов, оформлялись на них «крепости», рассматривались тяжбы бояр и служилых людей из-за холопов. Сюда же подавались заявления («явки») о 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 пр. После их разбора царем и Думой давался указ, который подписывался думным дьяком. Затем челобитная отсылалась в Челобитный приказ. Подьячие этого приказа на площади вслух 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 фактическому упразднению. Указом 1685 г. Челобитный приказ был присоединен к Владимирскому судному.

Челобитные, недовольных решениями Поместного и Холопьяго приказов, передавались в специально созданный в 1619 г. Приказ сыскных дел, который являлся высшим судом по земельным и холопским делам.

В 1625 г. из Приказа сыскных дел был выделен приказ Приказных дел — орган особых поручений в области управления, финансов и т. д. Располагая значительными средствами, этот приказ выдавал жалование ратным людям, укреплял города, осуществлял надзор за деятельностью дозорщиков, выполнял ряд других более мелких поручений, вплоть до реставрации икон Успенского собора.

Рядовые провинциальные служилые люди были недовольны засильем думных чинов и высшей приказной бюрократии в первые годы правления царя Михаила Федоровича.

Идя навстречу пожеланиям этой части господствующего класса, 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. вскоре после смерти Филарета) 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 требовали огромных денежных средств. Все это вызвало увеличение размеров прямых и косвенных налогов, введение новых налогов, разного рода чрезвычайных податей и сбо-

[59]

ров. 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 г.), Галицкая (1606 г.), Устюжская (1611 г.), Владимирская (1629 г.) и Костромская (1629 г.) четверти.

Четвертные приказы были не только финансовыми, но и территориальными. Они ведали населением городов и уездов, управлением и судом. Новгородской четверти были подведомственны 65 городов, Галицкой и Устюжской — по 22 города, Владимирской — 26 городов, Костромской — 21 город. 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 на территории всего государства была учреждена Новая четверть (Приказ новой четверти).

В торговле спиртными напитками в Русском государстве 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 новой четверти 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 Приказ новой четверти 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, гостинные дворы и погреба, взымал плату с клеймения товаров, с мер «чем всякие товары и питья меряют», ведал таможенными сборами. Иногда этому приказу передавались даже ямские сборы.

В отличие от других финансовых приказов Приказ Большого прихода был чисто финансовым приказом, не управляющим никакой территорией. В 1680 г. дела этого приказа были переданы в Приказ Большой казны. Этот приказ возник в 1622 г. и ведал он сборами налогов с городского населения, занятого торговлей и ремеслами. В отношении к этому населению приказ выполнял административные и финансовые функции. В ведении Приказа Большой казны находился и Денежный двор, который распорядился 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 гг.), а затем передавший свои полномочия чисто военному Приказу сбора ратных людей. В 1659 г. При-

[60]

каз сбора ратных людей был преобразован в Приказ денежного сбора, которому был поручен сбор особого чрезвычайного налога (десятой деньги). Этот приказ просуществовал до 1680 г. В 60-х годах 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.

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. с его развитым бумажным делопроизводством.

Расширение территории государства вызвало образование группы чисто 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 сибирских 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 территориальных приказов по управлению присоединенных земель. Временно оккупированные русскими войсками земли Литвы и Прибалтики управлялись территориальными приказами княжества Литовского (1655—1667 гг.) и Лифляндских дел (1660—1666 гг.). Присоединенные к

России смоленские земли управлялись Приказом княжества Смоленского (Смоленского приказа), созданным в 1637 г. и подчиненным в 1680 г. Посольскому приказу.

Воссоединенная с Россией Украина получила в составе Русского государства автономное управление. Сношение с Украиной осуществлял созданный в 1662 г. Малороссийский приказ; ему же подчиня-

[61]

лись 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 некоторые 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: всю первую половину века существовали Ловчий и Сокольничий приказы, весь век — 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 печати.

Крупнейшим феодалом XVII в. была церковь. Патриарху, монастырям и церквям принадлежали огромные земли, населенные крепостными крестьянами. Опираясь на эти земельные богатства, патриархи притязали на независимость и даже превосходство своей власти над светской.

Особенно возросло значение патриарха при Филарете — отце царя Михаила Романова, который возвратился из польской ссылки в 1619 г. и оставался на посту патриарха до самой смерти. Филарет 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 населения всего государства.

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).

[62]

В церковном управлении и суде в первую половину XVII в. не было единообразия. Патриарху была подсудна лишь часть монастырей (ставропегияльные⁴⁴ и лавры) и их вотчин; 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 гг.) потребовал от царя «послушания во всем, яко начальнику и пастырю и отцу краснейшему». Продолжая реформы по укреплению церкви, Никон в 1653—1656 гг. провел сверку церковных книг с греческими оригиналами и внес в

⁴⁴ Монастыри центрального подчинения.

них соответствующие исправления. Противники этой реформы церковной обрядности — раскольники — стали жестоко преследоваться.

Выражая взгляд, что «священство царства поболее есть», Никон сравнивал свою власть с солнцем, а власть царя — с луной. Стремление Никона подчинить государство церкви привело к разрыву с царем в 1664 г. 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, Исааким, Адриан) уже не притязали на превосходство над светской властью царя. С падением Никона феодальная церковная организация была подчинена и поставлена на службу самодержавного государства.

§ 3. САМОДЕРЖАВИЕ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XVII в.

Соборное уложение 1649 г., закрепившее социально-экономические сдвиги Русского государства, отразило и возросшую власть самодержавного монарха. II и III главы Уложения устанавливали жесткую кару за преступления, направленные против личности царя, его чести, здоровья, за преступления, совершаемые на территории царского двора. Все эти преступления 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 практике законодательной деятельности Русского государства со второй половины XVII в. появилось понятие «именной указ», т. е.

[63]

законодательный акт, данный 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. Из анализа этих актов видно, что все именные указы носили характер второстепенных актов верховного управления и суда: служебных назначений, указов воеводам, утверждения наказаний или отмены их 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. Таким образом, основные законодательные акты этого времени проходили еще 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 гг.) значение Боярской думы даже временно возросло: из 284 указов его правления 114 были даны с боярским приговором.

Итак, 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.

Характер заседаний Боярской думы резко изменился. Члены ее не рисковали теперь проявлять какое-либо «высокоумничанье».

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 нескольких 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. Именно на это назначение Приказа тайных дел и указывал

Котошихин, отмечавший, что этот приказ устроен при царе «для того, чтобы его царская мысль и дела исполнялись все по его хотению, а бояре б и думные люди о том ни о чем не ведали»⁴⁵.

Первоначально Приказом заведовал тайный дьяк, при котором находилось 6—7 подьячих. К концу существования Приказа во главе его стояла целая дьячья коллегия (тайный дьяк и дьяки Челобитного и Стрелецкого приказов; число подьячих возросло до 15). Основ-

[64]

ной 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 непосредственном 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, начиная с дел о лицах, связанных с опальным патриархом Никоном и некоторыми вожаками раскола (Аввакум), и кончая делом холопа боярина Бориса Морозова, некоего Сумарокова, который, стреляя с чердака боярского двора по галкам, сидевшим на трубе Чудова монастыря, случайно попал пулей в государевы хоромы.

Деятельное участие принимал Приказ тайных дел в деле с вождем крестьянского восстания Степаном Разиным и его сподвижниками. Приказ следил за ходом розыска. Царь составил памятную записку с десятью вопросами для бояр, руководивших следствием по делу Разина. В приказ запрашивали различные материалы этого процесса: распросные 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 приказа⁴⁶, Аптекарского, Гранатного и Потешного дворов, ведал не вошедшими в состав дворцовых земель царскими обширными 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 дворе, и царь часто бывал в этом Приказе. Здесь он имел свой стол с особым письменным прибором, принимал участие в составлении бумаг, требовал отчетов, слушал доклады, рассматривал дела и т. п. Возглавлявшие приказ тайные дьяки пользовались большим влиянием в государственных делах. Приказ был упразднен в 1676 г.

[65]

Другим важным мероприятием правительства по пути дальнейшего укрепления единой державы 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

⁴⁵ Г. Котошихин. Указ. соч., гл. VII, стр. 1.

⁴⁶ Записной приказ учрежден в 1657 г. для «записывания степеней и граней царственных», т. е. продолжения Степенной книги.

землевладельцев. По Уложению 1649 г. был учрежден Монастырский приказ — гражданское учреждение, во главе которого стояли думный дворянин или окольный и два дьяка. Суду этого приказа были подчинены все монастыри и духовные липа, 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 суд производили патриарх и патриаршие приказные люди. Однако на их приговор было разрешено подавать апеллиционные жалобы царю и Боярской думе.

Монастырский приказ имел широкие административные функции: определял и отрешал от места настоятелей, келарей, казначеев монастырей, выбирал священников и дьячков, отменял и перерешал 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» Монастырский приказ⁴⁷.

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.

[66]

§ 4. ПРИКАЗНАЯ СИСТЕМА РУССКОГО ГОСУДАРСТВА

XVII век был веком расцвета и падения приказной системы управления. На протяжении века существовало до 80 центральных бюрократических учреждений — приказов разного значения, функций и величины.

Важной особенностью приказной системы управления является крайняя пестрота и неопределенность функций приказов. Почти каждый приказ XVI — XVII вв. 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, а население их судилось в приказе.

Этой сложностью определения точных функций приказов объясняются и трудности классификации приказов. Все созданные классификационные схемы приказов можно считать условными.

Во главе каждого приказа стоял начальник — «судья»; иногда возглавлявшее приказ лицо носило специальное наименование (казначей, печатник, дворецкий, оружничий и т. п.). Судьи приказов в XVII в. назначались из членов Боярской думы: бояр, окольных, думных дворян, думных дьяков. Шел процесс бюрократизации верхушки феодального класса — думных чинов⁴⁸. 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 г.) эти приказы наследовал царский тесть боярин И. Д. Милославский (1649—1666 гг.). Известный дипломат А. Л. Ордин-Нащокин был начальником Посольского, Малороссийского приказов и трех четвертей (Новгородской, Владимирской и Галицкой).

С созданием приказов в Русском государстве появилось обширное бумажное делопроизводство. В процессе практической деятельности приказов сложились формуляры 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, Разрядном — до шести, а в Поместном

⁴⁷ См.: «Акты Археографической экспедиции», т. IV, № 115; т. III, № 217.

⁴⁸ Если в 1613 г. думные чины возглавляли лишь $\frac{1}{3}$ приказов, то к 80-м гг. XVII в. — уже почти $\frac{4}{5}$ приказов (см.: Н. В. У с т ю г о в. Эволюция приказного строя Русского государства в XVII в. В сб.: «Абсолютном в России». М., 1964, стр. 167).

— 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 ду-

[67]

ховного звания и даже крупного купечества («гостей»). Дьяки были фактическими вершителями дел 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. Начинаящий 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 гораздо больше, чем дьяков: от нескольких человек (Аптекарский, Печатный, Костромская гать) до нескольких десятков (Посольский, Разбойный) и до нескольких сотен (Поместный)⁴⁹. 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. Кроме того, в штате приказов имелись рассыльные, сторожа и другие лица.

Крупные приказы подразделялись на столы, а столы — на повытья. В Разрядном приказе было 9 столов, в Поместном — тоже 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 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 считали его коллегиальным, другие — единоличным. В действительности в приказах существовал особый, приказный характер управления, заключавшийся в том, что спорные дела судьи рассматривали вместе с дьяками, а дела, не носящие спорный характер, они рассматривали каждый в отдельности. Характерной особенностью приказного делопроизводства была крайняя централизация управления: в приказах разрешались не только важные, но и сравнительно второстепенные дела.

[68]

Большинство приказов помещалось в Кремле.

В царствование Бориса Годунова между Архангельским собором и Спасскими воротами было построено двухэтажное здание. Каждый приказ занимал 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 обратная

⁴⁹ Всего подьячих в приказах Русского государства в 80-х годах XVII в. насчитывалось 1935 (исключая патриаршие приказы, Аптекарский, Мастерскую и Оружейную палату). Наибольшее число подьячих имели Поместный приказ (466), Приказ Большого дворца (261), Приказ Большой казны (211), Разрядный (125). В сб.: «Абсолютизм в России», стр. 216.

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, к низу 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 («сставах») стояла подпись дьяка или подьячего «с приписью», исполняющего обязанность дьяка, по слову или слогу на каждой сставе, 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 десятки и сотни 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 пострадало от пожара и здание приказов, в котором «многие государевы дела и многая государева казна погорела». Впрочем, приказные документы гибли также и от «палатная сырости», и от грызунов.

Некоторые приказы имели «черные палаты», «тюремные избы», где помещались арестанты. В Константино-Елинской 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» (Холопье, 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, двухэтажное, гораздо большее зда-

[69]

ние, 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 «правеж» неисправные должники, и просчитавшиеся головы и целовальники, чинились «торговая казнь» (наказание плетью), оглашались царские указы, при зачтении которых среди общего шума приходилось «кричать во всю Ивановскую».

В находившейся у колокольни Ивана Великого «площадной избе» площадные подьячие с кувшинами чернил у пояса и гусиными перьями за ушами оформляли частные сделки, а также давали юридические консультации растерявшимся от приказной волокиты и непривычного столичного шума просителям. В конце XVII в. «площадные избы» — нотариальные конторы — появились 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 и польско-шведская интервенция в начале XVII в. потребовали создания твердой власти на местах. По росписи городов и уездов в 1614 г. видно, что в 103 городах с уездами были уже назначены воеводы, в 1616 г. — в 138, а в 1625 г. — в 146 городах. 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 «покорниться». 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 обычно 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 съезжих избах было различно. В приказной избе были также приставы, надельщики, рассыльщики и сторожа, которые приводили в исполнение приказания воеводы.

[70]

При смене воевод сдавались все дела и казенное имущество 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.

Воевода управлял вверенной ему территорией. Он осуществлял охрану феодальной собственности, боролся с укрывательством беглых, с нарушением казенного интереса (корчемства), со всяким несоблюдением порядка вообще (бой, пожар, мор), ведал городским и дорожным делом, надзирал за судом губных и земских старост. Административно-полицейский надзор воеводы простирался и на личную жизнь местного населения. В крупных городах полицейский надзор за населением, укреплениями и караулами осуществлял подчиненный воеводе городничий (бывший городской 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 этим финансовым агентам из центра 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.

Ведал воевода и местными служилыми людьми «по прибору»: стрельцами, пушкарями и т. п.

Ответствен был воевода 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 «станции» и «сторожи» в степи, устраивал «засеки», острожки и засечные крепости.

В разной степени подчинения у воеводы находился ряд должностных лиц: осадный голова (комендант крепости), засечные, острож-

[71]

ные, 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 приводило к произволу воевод, отождествлявших управление с ограблением 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.

Неограниченным произволом отличались воеводы Сибири. Почти каждая смена сибирских воевод заканчивалась следствием (сыском) об их злоупотреблениях с привлечением в качестве 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 или детей боярских; целовальники выбирались из черносозных крестьян или посадских. Круг деятельности губных органов в XVII в. значительно возрос. Кроме разбойных, татинных 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 попали в полное подчинение воевод. Еще в начале XVII в. шуяне жаловались царю, что воевода «в губные дела вступаетца». Впоследствии воевода сделался прямым начальником губного суда, а губной староста — его помощником.

Земские органы «самоуправления» — земские старосты⁵⁰ и целовальники — избирались черносозными 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 запреща-

[72]

лось «денежные сборы и в мирские дела вступаться и воли у них в их мирском окладе и в иных делах отымати»⁵¹.

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

Значительно расширилась в XVII в. сфера деятельности суда, который превратился в одно из главнейших звеньев карательной политики государства. Имущественные наказания (денежные штрафы и конфискации) были 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.

Значительным 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 государевом 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)⁵² широко применялся позысжной процесс, отличавшийся необыкновенной жестокостью (обвиняемого обязательно пытали). Решающее значение «Уложение» придавало не признанию

⁵⁰ Иногда они назывались земскими судьями.

⁵¹ «Акты исторические», т. V, № 16 (из наказа Чердынскому воеводе в 1677 г.).

⁵² Понятие «воровство» в XVII в. включало фактически все виды уголовных преступлений: разбой, грабеж, кража, мошенничество, обман, плутовство, подлог и т. п. Разбой означал преступление, совершенное группой лиц, татьба — кражу.

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.

Усложнился и гражданский процесс. Он начинался 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 жребью.

[73]

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, ее Расправную палату, к царю). Выигравшему выдавалась правая грамота. Если ответчик не мог сразу возратить вещи или деньги истцу, то стрельцы хватили 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 батогом. 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.

Некоторое 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 некоторые центральные учреждения. Первоначально это был Посольский приказ, где украинскими («малороссийскими») делами заведовало особое повытье, а с 1662 г. — Малороссийский приказ.

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, состоявший 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).

В территориальном отношении Украина делилась на 17 «полков» (Чигиринский, Черкасский, Каневский и т. д.). На каждой территории

[74]

«полка» размещался казачий полк во главе с выборным или назначенным гетманом полковым, который управлял населением «полка» с помощью полковой казачьей старшины (писаря, обозного, есаула, хорунжего и т. п.). Полк делился на сотни. Во главе сотни стоял сотник, избираемый населением сотни или назначаемый гетманом.

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

В городах, где преобладало неказачье торгово-ремесленное население, существовало средневековое купеческое «самоуправление» в виде магистратов и ратуш, во главе их 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.

В первой четверти XVIII в. самодержавная монархия с Боярской думой превратилась в абсолютную монархию, приказы и воеводы были заменены возглавляемой Сенатом системой бюрократических учреждений — коллегий, а на местах — губернаторами и другими должностными лицами. Русское государство превратилось в Российскую империю.

[75]

ГЛАВА IV
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ
АБСОЛЮТНОЙ МОНАРХИИ В РОССИИ ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ
XVIII в.
§ 1. УСТАНОВЛЕНИЕ АБСОЛЮТИЗМА В РОССИИ. БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ
АППАРАТ

Перемены в государственном строе России 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. Русское государство не только залечило нанесенные ему польско-шведской интервенцией раны, возвратило временно захваченные польскими феодалами земли, но и значительно расширило свою территорию за счет освоения огромных пространств 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 С. 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.

[76]

Отдельные черты абсолютизма в России проявлялись с середины XVII в., но только со времени правления Петра I (1689—1725 гг.) 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 всякою участия народа в законодательстве и в контроле за управлением*»⁵³.

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.

Абсолютная власть монарха была закреплена в законах первой четверти XVIII в. «Его величество, — отмечалось в «толковании» к 20 статье 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»⁵⁴. В Духовном регламенте та же мысль была выражена в более лаконичной форме: «Монархов власть есть самодержавная, которой повиноваться сам бог за совесть повелевает»⁵⁵.

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. Табель о рангах заменила

⁵³ В. И. Ленин. ПСС, т. 4, стр. 252.

⁵⁴ «Воинские артикулы Петра I». М., 1950, стр. 25, гл. III, арт. 20.

⁵⁵ Полное собрание законов Российской империи (далее — ПСЗ), т. VI, № 4870.

старый порядок замещения постов в армии и государственном аппарате — по степени знатности — новым — по личным заслугам, способностям, опыту и т. д.

[77]

Стремление вывести страну из отсталости привело к открытию некоторых учебных заведений и подготовке кадров для экономики и культуры за границей. Просветительная деятельность затрагивала в основном господствующие классы: дворян-помещиков и нарождающуюся буржуазию. Правительство стремилось сделать их наиболее культурными классами в государстве. Это накладывало отпечаток на абсолютизм Петра I, делало его «просвещенным». Характеризуя развитие государственного строя России, В. И. Ленин писал о самодержавии XVIII века «с его бюрократией, служилыми сословиями, с отдельными периодами «просвещенного абсолютизма»⁵⁶.

В результате реформ в области управления в России сложилась система бюрократических государственных учреждений: Сенат, Синод, Кабинет и коллегии в центре, губернаторы, провинциальные воеводы, комиссары и другие органы на местах. Основные кадры чиновников в этом аппарате занимали помещики-дворяне. Это была «чиновничье-дворянская монархия»⁵⁷.

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 Петра I 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 прибавились новые: вырывание ноздрей, языка и клеймение; новым видом ссылки была ссылка на галеры (каторгу).

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

В условиях длительной Северной войны (1700—1721 гг.), 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 принял личное участие. С его участием составлен обширнейший «Генеральный регламент» — закон, определивший дея-

[78]

тельность коллегий, указ о должности генерал-прокурора 1722 г.; лично Петром I был написан Морской устав 1720 г. Во многих указах Петр I подчеркивал свою неограниченную власть, оправдывая ее, а также грубость и жестокость законодательства «всенародной пользой», «общим благом». В действительности вся законодательная деятельность Петра Великого служила на пользу помещикам и верхушке купечества.

§ 2. ВЫСШИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Боярская дума к концу XVII в. потеряла свое былое значение; она не соответствовала неограниченной монархии Петра I. В 90-е годы Боярская дума еще собиралась, но основные вопросы внутренней и внешней политики царь разрешал самостоятельно, закрепляя их в «именных» указах. Состав Боярской думы за последнее десятилетие века сократился более чем вдвое. Обычно на заседаниях думы 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.

⁵⁶ В. И. Ленин. ПСС, т. 17, стр. 346.

⁵⁷ См.: В. И. Ленин. ИСС, т. 20, стр. 121.

Вскоре компетенция этой канцелярии возросла. Ближняя канцелярия стала местом заседаний членов Боярской думы. Начиная с 1704 г. здесь собирались начальники приказов. С 1708 г. заседания Ближней канцелярии превратились в постоянные заседания — Консилии (или Конзилии) 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 в Преображенском на Генеральном дворе⁵⁸.

С учреждением Сената Консилия министров прекратила свое существование, а компетенция Ближней канцелярии ограничилась финансовым контролем. Ближняя канцелярия просуществовала до учреждения Ревизион-коллегии.

Усиление власти царя выразилось в создании (первое упоминание в октябре 1704 г.) Кабинета Петра I — учреждения, имевшего характер личной канцелярии царя 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.

[79]

Кабинет имел характер военно-походной канцелярии царя, куда поступали полковые табели и другие военные, а также финансовые документы; здесь же разрабатывались диспозиции.

Кабинет вел ежедневный «Юрнал», т. е. запись местонахождения и времяпрепровождения царя, в которой отражались не только придворные, но и военные события. Петр I передавал на хранение в Кабинете все бумаги, чертежи и книги.

С течением времени компетенция Кабинета возросла. Через кабинет-секретаря Петр I вел переписку с русскими посланниками за границей, губернаторами, вице-губернаторами, а также переписку по горным и мануфактурным делам (о выдаче привилегий, о казенных заводах, штатах их и т. п.). В Кабинет 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. Сам Кабинет следствия вел редко.

Кроме того, Кабинет ведал вопросами, находящимися под надзором и попечительством самого царя: переписка по поводу приглашения в Россию иностранных специалистов, надзор за некоторыми постройками дворцов и казенных зданий в Петербурге и Петергофе. Через Кабинет Петр I поддерживал связь с Сенатом, Синодом, с коллегиями и губернаторами. Кабинет Петра I недолго пережил его; он был упразднен указом 24 мая 1727 г.

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, Петр I утвердил указ об учреждении Правительственного 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 приказным дельцам (Г. А. Племянников) или вообще никому неизвестным 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.

В первые дни деятельности Сената при нем была учреждена канцелярия во главе с обер-секретарем.

⁵⁸ 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 (последнее упоминание в 1723 г.).

Дополнительные указы 2 и 5 марта 1711 г. определили функции и порядок деятельности Сената, который должен был заботиться о соблюдении правосудия («суд иметь нелицемерный»), о государст-

[80]

венных доходах («денег как возможно собирать, понеже деньги суть артерия войны») и расходах, о явке дворян на службу и т. п.⁵⁹. В первые годы существования функции Сената были разнообразны и неопределенны, а компетенция необыкновенно широка.

Однако уже в этот период царь не разделял своей власти с Сенатом, а контролировал его деятельность. 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 упразднили, а в составе Канцелярии Сената создали особый разрядный стол, который вел списки служилых людей, устраивал смотры дворян, вел борьбу с уклоняющимися от службы и т. п.

До создания Коллегии связь с губерниями Сенат осуществлял с помощью особых губернских комиссаров (по двое от каждой губернии), состоявших при губернском столе канцелярии.

Сенат был органом надзора за правительственным аппаратом и должностными лицами. Этот надзор осуществляли первоначально созданные в марте 1711 г. фискалы. В задачу фискалов входило тайно подслушивать, проводывать и доносить обо всех преступлениях, наносящих государству вред: 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 фискалами через фискальный стол канцелярии Сената. Доносы фискалов рассматривала и ежемесячно докладывала Сенату Расправная палата — восстановленное при Сенате в 1712 г. особое судебное присутствие из четырех судей и двух сенаторов⁶⁰.

В 1713—1720 гг. в подчинении Сената находился Поместный приказ.

Таким образом, в отличие от Боярской думы, Сенат уже в первые годы стал бюрократическим учреждением со штатом назначаемых чиновников, делопроизводителей и подведомственными учреждениями.

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

[81]

Сенат был разгружен от множества второстепенных дел по вопросам управления.

Окончив войну со Швецией, Петр мог уделять больше внимания вопросам управления. Вскоре после принятия Петром I 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 А. Ягужинского, заявив: «вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы и делайте»⁶¹. Ближайшим помощником генерал-губернатора был обер-прокурор; в коллегии и надворные суды были назначены прокуроры.

В отличие от своих предшественников по надзору за Сенатом 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

⁵⁹ ПСЗ, т. IV, № 2328, 2330, 2331.

⁶⁰ Расправная палата при Сенате просуществовала до создания коллегии и областной реформы и была упразднена в 1719 г.

⁶¹ П. Иванов. Опыт биографии генерал-прокуроров и министров юстиции. Спб., 1863, стр. 2.

исправностью посещения ими заседаний, председательствовал во время заседаний; ему же подчинялись генерал-фискалы и канцелярия Сената. «Предложения» генерал-прокурора оказывали активное воздействие на сенатские приговоры; он имел даже право законодательной инициативы.

Созданный к концу правления Петра I сложный бюрократический государственный аппарат требовал элементарного надзора. С учреждением коллегий Сенат был разгружен от множества административных дел; значение Сената как органа надзора возросло. Главную роль в осуществлении этого надзора играл генерал-прокурор, который, действуя через подчиненных ему прокуроров и фискалов, выступал как «око цареве и стряпчий о делах государственных».

Изменение функций Сената отразилось и на его организационной структуре. В течение 1722 г. при Сенате была создана контора в Москве, а также должности герольдмейстера и генерал-реклетмейстера 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-реклетмейстер принимал жалобы на неправильные решения и волокиту в коллегиях, рассматривал их и докладывал Сенату. С помощью герольдмейстера и генерал-реклетмейстера 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 конт-

[82]

роль: с упразднением Ревизион-коллегии в составе Сената была учреждена Ревизион-контора.

За 14 лет существования в период правления Петра I 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 Адриан, Петр I решил «обождати» с избранием нового патриарха. Временно во главе всего 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 которого стояли боярин И. Л. Мусин-Пушкин и дьяк Е. Зотов. Этому приказу были подчинены патриаршие Казенный и Дворцовый приказы. Собранные приказом доходы использовались на государственные нужды.

Высокообразованный деятель церкви, горячий поклонник преобразований Петра I, псковский епископ Ф. Прокопович по заданию и с помощью Петра I составил «Духовный регламент» и научный трактат «Правда воли монаршей», в которых давал теоретическое обоснование абсолютизма. 25 января 1721 г. царь утвердил «Духовный регламент», по которому учреждалась Духовная коллегия, преобразованная вскоре (14 февраля) для придания большого авторитета в Святейший правительствующий Синод.

В ведении Синода 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, протоиереев). При вступлении в должность члены Синода приносили присягу на верность императору.

Для надзора за деятельностью Синода Петр I назначил 11 мая 1722 г. обер-прокурора «из офицеров доброго человека, кто бы имел
[83]

смелость и мог управления синодского дела знать»⁶²; ему подчинялись синодальная канцелярия и церковные фискалы-«инквизиторы». Первым обер-прокурором Синода был назначен 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 приказы 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...»⁶³. Фактически же Синод занимал подчиненное положение в отношении к Сенату и Кабинету Петра I.

§ 3. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

В 1699—1701 гг. была проведена реформа центрального управления, заключавшаяся в объединении ряда приказов, которые или полностью сливались, или же соединялись под начальством одного лица с сохранением аппарата каждого приказа в отдельности. В связи с новыми потребностями страны (главным образом, началом Северной войны) возникло несколько новых приказов.

К осени 1699 г. насчитывалось 44 приказа, но значительная часть их 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 (земские) 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 разоренья не было»⁶⁴. 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.

[84]

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.⁶⁵), формирование полков, заведование комсоставом армии, снабжение ее всем необходимым, кроме провианта («комиссариатское довольствие»).

После местной реформы 1708 г. компетенция Приказа военных дел 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. и до 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.

⁶² ПСЗ, т. VI, № 4001.

⁶³ ПСЗ, т. VI, № 3963.

⁶⁴ ПСЗ, т. III, № 1674.

⁶⁵ Рекрутскими наборами с 1705 г. руководил Поместный приказ, где находились основные статистические источники того времени — переписные книги.

С передачей губернаторам финансовых функций им были подчинены и бурмистерские избы. Ратуша из центрального стала местным московским 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.). Это были учреждения переходного периода. В организации и деятельности их 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 потешная изба приобрела ряд военно-административных функций по комплектованию, снабжению, обучению войск, организации военных маневров («потешные походы»). Под ее надзором находился и Новодевичий монастырь, куда 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

[85]

семьи). Этими вопросами занималась главная канцелярия приказа. Наряду с этим Преображенский приказ имел и иные функции. Через подчиненные 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. приказу была подчинена вся Москва.

Главным судьей Преображенского приказа был крупный государственный деятель Ю. Ф. Ромадановский, а после его смерти (1717 г.) его сын И. Ромадановский. В помощь главному судье с 1698 до 1706 гг. 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 новоуказанных статьях и узаконениях Петра I.

Каждый политический процесс начинался с письменного или устного «извета» о «государевом слове и деле», который изветчик мог сделать где угодно (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. Начиналось следствие. 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, отдати тем, чьи они люди и крестьяне», т. е. вернуть изветчиков-холопов их же помещику.

Правильные изветы по закону удостоивались наградами, но практически изветчики, особенно из крестьян, не получали ничего. За ложные показания сурово наказывали кнутом или штрафовали.

Если обвиняемый отрицал свою вину, то приказ прибегал к пытке. Закон разрешал пытать трижды: поднять на дыбу; поднять на дыбу и бить кнутом; после битья кнутом на дыбе жечь огнем. 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

пытках умерло 45 человек. Нередко присутствовал на допросах, а порой и лично допрашивал сам Петр I.

Основное острое карательной деятельности Преображенского приказа было направлено против народных масс. На всем протяжении-

[86]

нии его существования в нем происходят процессы крестьян и посадских низов, выразивших свое недовольство налоговым гнетом, феодально-крепостнической системой, высказывавшихся против самого царя.

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

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

Приказы в конце XVII — начале XVIII в. представляли собой пеструю, громоздкую и нестройную систему центральных учреждений с нечеткими функциями, переплетением функций 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. Перед отъездом за границу 11 декабря 1717 г. Петр I издал указ, определявший штаты коллегий (были назначены президенты, вице-президенты, советники и ассессоры), и распоряжение «начать всем президентам с нового года сочинять свои коллегии»⁶⁶. Окончательная их организация затянулась. В 1718 г. большинство коллегий еще не приступило к делам. В конце 1718 г. последовал закон о разделении дел между коллегиями с указанием на необходимость сочинять для каждой свой регламент. 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, Ревизии 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.

Духовная коллегия, вскоре после основания, была преобразована в высшее правительствующее учреждение — Синод, юридически приравненный к Сенату.

[87]

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

Коллегии отличались от приказов коллегиальным (совместным) обсуждением и решением дел, единообразием организационного устройства, более четкой компетенцией; деятельность и делопроизводство коллегий были строго регламентированы законом.

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 один не постигнет, постигнет другой»), и такие решения считались гораздо авторитетнее единоличных. Коллегиальное разрешение дел обеспечивало быстроту и непрерывность по сравнению с приказами, где с болезнью или смертью судьи происходило замедление или даже

⁶⁶ ПСЗ, т. V, № 3128.

остановка в делах. Большие надежды возлагал Петр I на коллегия как средство борьбы с произволом и продажностью чиновников. По мнению Петра I, «президенты или председатели не такую мочь имеют, как старые судьи: делали, что хотели; в коллегиях же президент не может без соизволения товарищей 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.

Состав присутствия насчитывал 10—11 членов и состоял из президента, вице-президента, четырех-пяти советников и четырех ассессоров.

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 смотреии «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

[88]

находился штат канцелярии, в состав которого входили: 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 стол, за которым и располагались члены коллегии; перед каждым из них стояла чернильница. На присутственном столе находилась книга нерешенных дел; она должна была напоминать членам коллегии о незамедлительном их рассмотрении. Впоследствии присутственный 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 поступках в судебных местах» и от 22 января 1724 г.— «о государственных уставах». «Зерцало» должно было напоминать чиновникам и просителям о законности.

Справа от присутственного стола коллегии находился стол секретаря, слева — стол нотариуса.

Заседанием руководил президент; при его входе или выходе члены коллегии вставали.

Дела докладывались секретарем в порядке их поступления в коллегия, но с соблюдением рассмотрения вначале государственных, а затем частных дел. 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 сам президент. Протокол и решение подписывались президентом и членами коллегии. В случае сомнения в разрешении 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 особое свое место иметь могли».

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

В каждой коллегии существовала «камера» (кабинет) президента, в которой глава коллегии мог ознакомиться с адресованной ему

[89]

корреспонденцией, с делом или принять просителя. Особые помещения были отведены для коллежских контор и канцелярии.

Связанные с решением коллегии телесные наказания приводились в исполнение здесь же, при коллегии, для того чтобы «всяк смотря на то, от каких погрешений и преступлений себя мог охранять».

Военная коллегия управляла созданной Петром I регулярной армией, которая сложилась в ходе Северной войны. Рядовой состав армии комплектовался с 1705 г. с помощью рекрутских наборов с тяглых сословий, а офицеры — из дворян. Все достижения новой армии в организации, тактике и боевой подготовке были закреплены в «Воинском уставе» 1716 г.

Президентом коллегии был ближайший соратник Петра I фельдмаршал 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 военно-морского флота: 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 первой четверти XVIII в. генерал-адмирал Ф. М. Апраксин.

Коллегия иностранных дел поддерживала повседневные 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.

По наследству от Посольского приказа коллегия иностранных дел заведовала отдельными территориями на окраинах (Украина), а также почтой (впоследствии в составе коллегии был создан почтовый департамент).

Во главе коллегии стоял крупный дипломат 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 потребовали огромных денежных средств. Налоговый гнет возрос, а сама система налогов значительно изменилась. В отличие от XVII в., когда господствующее значение в бюджете имели различные косвенные налоги, с первой четверти XVIII в. преобладают прямые налоги.

Петр I ввел новую податную единицу — «ревизскую душу». Все
[90]

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 стали производиться переписи мужского населения податных сословий, называемые подушными ревизиями. Материалы этих ревизий нужны были не только финансовым органам государства, они использовались также для рекрутских наборов.

Указ о проведении первой подушной ревизии был издан 28 ноября 1718 г. Ревизия проводилась 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, осуществлявшую общее руководство 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, подводные и др.

Резко возросло число косвенных налогов. Со времени Курбатова появилась целая профессия «государевых прибыльщиков», задачей которых было придумывание новых, главным образом косвенных, налогов («сидеть и чинить государю доходы»).

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), рыболовства, торговых операций солью и табаком, за ношение бороды, старой одежды и т. п. Большая часть этих сборов поступала в созданную в 1706 г. Ижорскую канцелярию, во главе которой стоял Меншиков. Другие сборы поступали в специальные канцелярии: Банную, Рыбную, Мельничную, 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.

Созданная в числе других коллегий Камер-коллегия заведовала всеми доходами государства, которые раньше находились в ведении приказов и канцелярий. Камер-коллегия руководила сбором податей, пошлин и недоимок, осуществляла руководство выполнением натуральных повинностей.

В коллегии 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 вин-
[91]

ные 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 заведовала государственными расходами, управляла кассами на местах (рентерями), 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»⁶⁷. Владелец завода (дворянин или купец) мог продавать этих посессионных крестьян только вместе с заводом. Но и этот указ не мог полностью разрешить проблемы 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 дипломат и разносторонний деятель того времени П. А. Толстой.

Юстиц-коллегия была судебным и административным органом. К ней перешли дела ряда старых приказов (Поместного, Сысного, Земского, судных). Она заведовала губернскими и

⁶⁷ ПСЗ, т. VI, № 3711.

надворными судами и являлась для них апелляционным судом по уголовным и гражданским делам. В ее ведении находились следственные, розыскные дела и собирались сведения о заключенных в тюрьмах. В существо-

[92]

вавшей при Юстиц-коллегии в 1719—1740 г. Крепостной конторе записывались и оформлялись различные крепостные акты на земли и крестьян, о продаже вотчин, купчие, доверенности, духовные завещания 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. она была преобразована в самостоятельную Вотчинную коллегию. Эта коллегия находилась в Москве, заведовала дворянским землевладением. Защищая и оберегая интересы помещиков, она разбирала земельные тяжбы, иски и споры дворян; оформляла новые земельные пожалования и т. п. С 1772 г. каждая коллегия имела в Москве свою контору, которую возглавляли поочередно члены коллегий. Вотчинная коллегия имела свою контору в Петербурге.

Другой сословной коллегией явился созданный 13 февраля 1720 г. Главный магистрат, который собрал и соединил «рассыпанную храмину» городского сословия. Регламент Главного магистрата подробно определил многообразие функций этой коллегии, которые заключались в создании магистратов и снабжении их уставами и инструкциями, а также руководстве выборами в них; в надзоре за выполнением магистратами административно-полицейских и судебных функций; охране сословных привилегий горожан и «защите купцов и ремесленников от обид и притеснений»; содействии развитию городских ремесел и торговли (особенно ярмарочного дела). Кроме того, Главный магистрат являлся высшей апелляционной инстанцией на судебные решения магистратов.

Члены Главного магистрата (бургомистры и ратманы) назначались царем; президентом коллегии был назначен купец Исаев, а обер-президентом — представитель родовитого дворянства князь Трубецкой.

Коллегии не охватывали всех отраслей управления; часть их оставалась вне коллежской системы. Это было дворцовое, ямское, медицинское, строительное управления 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 толкнули правительство на более гибкую форму ведения политических процессов с помощью временных розыскных канцелярий. Во главе этих канцелярий были поставлены гвардейские офицеры; первые розыскные канцелярии возникли в 1713 г.

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 политического следствия

[93]

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.⁶⁸. В Тайной канцелярии рассматривались дела о «непристойных выражениях» об особе государя — покушение на государственное здоровье, непочтение к царской фамилии; самозванстве, несоблюдении молебнов в царские дни, о «непристойных речах» о государственных деятелях, дела об измене, о раскольниках, волшебстве, казнокрадстве, взяточничестве и т. д.

В Тайной канцелярии прошли такие крупные процессы, как следствие по делу 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

⁶⁸ 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» (ПСЗ, т. IV, № 2877).

Марии Гамильтон («девки Марьи Гамонтовой»), ряд дел по третьему пункту указа 1715 г. о грандиозных 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, записывавшими допросные речи.

Во время допросов практиковалась пытка: на дыбе, раскаленными щипцами, горящими вениками и т. д. В допросных материалах нередко встречалось такое выражение: «после розыску зжен огнем, а с огня говорил».

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 непосредственно Петру I, но в отношении некоторых дел (особенно по пункту третьему указа 1715 г.) на решения Тайной канцелярии допускалось обжалование в Сенат.

Жестокий военно-полицейский классовый террор феодального 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», ради которых была создана Тайная канцелярия, ныне случаются, но «не так важные». Поэтому Тайная канцелярия упразднялась и рассмотрение «чрезвычайных розыскных дел» централизовалось в Преображенском приказе, поскольку там «больше бывают такие дела»⁶⁹.

[94]

§ 4. МЕСТНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

В условиях усиления классовой борьбы в начале XVIII в. старая система местных государственных учреждений и должностных лиц с отсутствием единообразия в территориальном делении и органах управления, ведомственной пестротой, неопределенностью функций не могла удовлетворять господствующий класс. Консервативный 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.

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 бурмистерскую (земскую) избу. Во главе этой избы стоял президент — должность, исправляемая бурмистрами поочередно. Питейными и таможенными сборами ведали особые бурмистры. Бурмистерские избы подчинялись только Бурмистерской палате (Ратуше) в Москве.

С учреждением этих сословных городских 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.

Вслед за воеводами снизилось значение губных старост. В 1702 г. институт губных старост упраздняется, а их дела приказано было передать воеводам с товарищами из 2—4 дворян, выбранных по уездам. Впрочем, эта попытка создания воеводской коллегии по дворянским делам окончилась неудачно, несмотря на повторный указ в 1705 г., напоминавший о повсеместном введении этих воеводских «товарищей».

Массовые побеги крепостных, рекрутов и лиц, насильственно набранных на различные постройки и 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. была добавлена Рижская, с упразднением Смоленской, а в 1714 г. — Нижегородская и Астраханская.

⁶⁹ ПСЗ, т. VII, № 4892.

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.

[95]

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 имел не только административные, полицейские, финансовые и судебные функции, но являлся и командующим всех войск, расположенных на территории подведомственной ему губернии.

Губернатор управлял губернией с помощью 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 назначались без всякого челобития и 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). Ландратов предложили выбирать «всеми дворяны за их руками». Губернатор должен был все дела решать совместно с этой дворянской коллегией, в которой он мог выступать «не яко властитель, но яко президент» с двумя голосами⁷⁰.

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, во 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

[96]

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 тягловых дворов, 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. Из советника коллегии при губернаторе по закону в действительности ландрат превратился в губернского административного чиновника, наследника воеводы-коменданта.

Воеводскую (комендантскую) канцелярию соответственно заменила ландратская канцелярия.

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

⁷⁰ ПСЗ, т. V, № 2762.

еще очень слабой, чтобы сковывать любые проявления недовольства народных масс феодальным и налоговым гнетом, произволом чиновников и рекрутчиной. Учреждение коллегии и предполагаемая новая подушная система обложения требовали проведения новой административной реформы местного управления.

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 остальных провинций — воеводы.

Все эти должностные лица имели весьма 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. Особыми статьями инструкция определяла попечительство во-

[97]

воеводы о нуждах нарождающейся буржуазии. 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, на выборных крестьянских должностных лиц, а также приказчиков, вотчинников и помещиков.

В каждой провинции возникли новые должности и учреждения. По реформе 1719—1720 гг. впервые в истории государственной 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 Кантору 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 уменьшались, «но паче того, как бы по возможности умножать»⁷¹; в его же ведении находились заготовка и поставка провианта и фуража для армии.

В Штатс-кантор-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: кантора рекрутских дел — учреждение, заведовавшее рекрутскими наборами; канцелярия вальдмейстерских дел, управляющая казенными, главным образом корабельными, лесами; провиантмейстерская кантора; провинциальные и городские фискалы; канцелярия розыскных дел; канцелярия свидетельства «душ» и другие учреждения и должностные лица различных коллегий.

По указу Петра I все учреждения, создаваемые по новой административной реформе, должны были приступить к работе не позднее 1 января 1720 г., но с наступлением установленного срока нигде их еще не существовало. Практически они приступили к деятельности лишь в 1721 г.

Почти одновременно с местной реформой в 1719 г. провели судебную реформу, по которой была сделана попытка отделить суд от администрации путем создания двух самостоятельных судебных инстанций: нижних (провинциальных и городских) и надворных судов.

Провинциальный суд состоял из обер-ландрихтера и нескольких ассессоров и судил сельское население, а городской суд судил городское население, не входившее в посадскую общину.

⁷¹ ПСЗ, т. V, № 3296.

Надворные суды создавались в губерниях: в 5 губерниях — по одному суду, в 3 (Петербургской, Рижской и Сибирской) — по два; в Архангельской и Астраханской губерниях судов не было. Надвор-

[98]

ные 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 поступили опять в ведение воевод, а также асессоров из отставных офицеров. Надворные суды были упразднены в 1727 г.

Неудача самостоятельного существования судебных учреждений в России в конце первой четверти XVIII в. 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 господствующего класса помещиков-крепостников и вотчинников-бояр, слившихся в единый дворянский класс-сословие, характерны были ничем не прикрытые грубые военно-полицейские формы классового господства, воплощенные в государственном аппарате и 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. попадали 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 каждом из этих органов 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 самостоятельные полицейские учреждения созданы не были и многочисленные полицейские задачи осуществлялись местными администраторами (губернаторами, воеводами, комиссарами и т. п.) и соответствующими им учреждениями.

[99]

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 дал указание 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 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 городские 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»⁷².

В ведении магистратов находилось фактически все управление городом: уголовный и гражданский суд, полицейские, финансовые и хозяйственные дела. Важнейшие судебные решения магистратов передавались на утверждение надворных судов, «дабы от незнания... тяжкого определения не было». 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 возглавлявшего его земского комиссара было несколько подьячих, солдат и рассыльных,

С окончанием войны со Швецией армия была расквартирована и за каждым полком был закреплен военный округ постоянного квартирования — полковой дистрикт, который не совпадал с гражданским-дистриктом.

[100]

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.

Однако фискалы часто прикрывали крупные злоупотребления. Так, рьяный обличитель всех неправд обер-фискал А. Я. Нестеров был уличен во взяточничестве, за что в 1722 г. был судим и приговорен к смертной казни через колесование.

В целях повышения авторитета и эффективности фискальского надзора в 1723 г. была проведена реформа. 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 городские фискалы (по 1—2 на город). Всего фискалов в стране насчитывалось до пятисот.

В основной массе фискалы были дворянами; генерал- и обер-фискал получили ранги генерал-майора и бригадира, а провинциал-фискалы — капитанов. Часть городских 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

⁷² ПСЗ, т. VI, № 3708.

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

[101]

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 названных форм надзора вызывала появление своеобразной формы надзора и побуждения местных властей к действиям — посылке на места гвардейских офицеров и солдат, которые за нерадивость и 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. («Краткое изложение воинских процессов»).

Вся деятельность суда в следственном процессе оказалась регламентирована закрепленными в законах инструкциями и правилами.

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, содержащих 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 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 письменные доказательства, показания двух и более свидетелей и данные медицинской экспертизы.

[102]

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. «Царицей доказательств» признавалось собственное признание обвиняемого, однако на следствии применялись допросы с пристрастием, а в судебном рассмотрении — и 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.

Реформы местного управления и суда в 1719—1724 гг. явились завершением перестройки государственного аппарата абсолютной монархии. В результате этой перестройки в России установилась система бюрократического государственного аппарата с дворянами-чиновниками, однообразием административно-территориального деления, организационного устройства, делопроизводства и деятельности.

Господствующим принципом во взаимоотношениях учреждений этой системы явился бюрократический централизм, т. е. осуществление чиновниками центральных органов и учреждений распорядительных и даже частично исполнительных мероприятий.

Однообразие организационного устройства и делопроизводства, а также взаимоотношения государственных учреждений и должностных лиц устанавливались и закреплялись регламентами и инструкциями.

Характерные для приказов нечеткое разделение дел и переплетение отраслевых функций с заведованием отдельными территориями и сословными группами, с учреждением коллегий были заменены в основном отраслевыми центральными ведомствами — коллегиями; исключение составляли две коллегии, заведовавшие отдельными сословиями — Вотчинная и Главный магистрат.

Одновременно была сделана попытка распространить отраслевое управление по отдельным ведомствам (Камер-конторы, Штатс-контора, Юстиц-, Военная и другие коллегии).

Распространению и закреплению этой системы отраслевого управления мешали нечеткое разграничение прав между высшими и центральными учреждениями, недостаток чиновничьих кадров и централизаторские тенденции в местном управлении, заключающиеся 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 помещиков-дворян и нарождающегося класса буржуазии.

[103]

ГЛАВА V
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ С
1725 ПО 1775 гг.
§ 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 создала благоприятные условия для дальнейшего развития товарно-рыночных отношений, становления зарождавшейся буржуазии в лице главным образом торговой буржуазии — купечества.

Все эти процессы нашли дальнейшее развитие и в последующие десятилетия. 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 пять. 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»⁷³.

За каждым из претендентов на престол стояла определенная дворцовая группировка знати, которая, возведя на престол с помощью гвардейских полков своего претендента, получала высшие государственные должности, привилегии и поместья. Так, Петр III указом «о вольности дворянства» от 18 февраля 1762 г. установил полную

[104]

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 настроения проявились в начале правления Анны Ивановны (со стороны Верховного тайного совета) и Екатерины II (со стороны крупного вельможи Н. И. Панина). Однако эти попытки не нашли поддержки в среде дворянства, которое в основной своей массе считало, что только укрепление абсолютной монархии и ее государственного аппарата может предотвратить крупные социальные потрясения, сохранить материальное и служебное положение дворян, их привилегии и возможность беспрепятственной феодальной эксплуатации.

В аппарате государства, формой правления которого является неограниченная монархия, огромное значение имела личность самого 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 малообразованные люди, проявлявшие подчас больше заботы о личных удовольствиях, чем о делах государства.

При таких носителях верховной императорской власти влияние и власть нередко получали отдельные близкие к ним лица — фавориты. К фаворитам переходили огромные поместья с десятками тысяч крепостных, они получали дорогие подарки и высокие государственные посты.

Господствующий класс вынужден был мириться с фаворитизмом, как с одним из средств поддержания неограниченной власти слабых и ограниченных императриц и императоров.

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

В истории абсолютизма в России 60-е — первая половина 70-х годов XVIII в. были периодом «просвещенной» монархии, которая имела совершенно иное основание и выражение, чем «просвещенная монархия» Петра I.

С середины XVIII в. в недрах феодально-крепостнического строя, достигшего своего полного расцвета, стал складываться капиталистический уклад, что вызвало обострение классовых противоречий в стране. Правительство ответило на это не только жестокими карательными мероприятиями, направленными против массового и индивидуального проявления недовольства народа крепостническим гнетом, но и пропагандой показного либерализма, который особенно ярко проявился в первые годы правления Екатерины II. Политика «просве-

⁷³ В.И. Ленин. ПСС, т. 37, стр. 443.

щенного абсолютизма» ставила целью успокоить общественное мнение Западной Европы созданием видимости в России «просвещенной монархии», укреплением царистских настроений крестьянства, внушения народным массам мысли, что взгляды и действия императрицы милосердны, справедливы и гуманны.

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 Монтескье, теоретика прогрессивных идей уголовного права 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 и наказывать тех, «кто с рабами поступал свирепо». В области уголовного права рекомендовалось несколько смягчить систему наказаний. «Законы переходящие меру во благом бывают причиною, что рождается оттуда зло безмерное»⁷⁴.

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 зачитывались как сданные в рекруты, поэтому они широко пользовались этим правом. Только за 1768—1772 гг. число крепостных, сосланных в Тобольскую губернию и Енисейский уезд, достигло 20 515 чел.⁷⁵

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

[106]

Верховного совета считался Карл Голштинский — муж старшей дочери Петра I Анны, но фактическим его главой при Екатерине I оставался 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 непосредственно 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 «до-ношения». В Тайный совет можно было подавать жалобы на Сенат и коллегии. Сенаторы назначались из кандидатов, рекомендованных Советом.

Еще в начале своей деятельности члены Верховного совета обратились к Екатерине I с коллективной запиской, именуемой «мнением не в указ», где заверяли царицу, что только она одна является главою этого совета, который «токмо ее величеству ко облегчению в тяжелом ее правительства бремени служит»⁷⁶. Практически высокое положение в государстве и широкая

⁷⁴ «Наказ имп. Екатерины II». Спб., 1907, стр. 250—253, 259, 265.

⁷⁵ См.: М.Н. Гернет. История царской тюрьмы, т. I. М., 1941, стр. 16.

⁷⁶ Сб. РИО, т. 55, стр. 93.

компетенция давали возможность Верховному тайному совету, вопреки «мнению не в указ», подменять саму Екатерину I.

По указу 4 августа 1726 г. все законы государства могли иметь подпись или императрицы, или Верховного тайного совета.

Со времени правления Петра II руководящую роль в Верховном тайном совете стали играть князья Долгорукие и 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 вопросов 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 съехавшиеся в Москву дворяне выступили 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 творец

[107]

«кондиции»> Д. М. Голицын попал в Шлиссельбургскую крепость, где и умер.

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: 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. На заседания Кабинета приглашались и другие должностные лица (Б. Х. Миних, А. И. Ушаков, князь А. И. Шаховский и др.).

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» — орган «для произведения с лучшим успехом и порядком преподанных в оной весьма важных дел и для скорейшего исполнения объявленной ее монаршей воли и повелений»⁷⁷.

⁷⁷ ПСЗ, т. XIV, № 10621.

Первоначально Конференция занималась исключительно обсуждением сложной международной политики периода войны, а также вопросами ведения войны: мелочная опека деятельности главнокоман-

[108]

дующего, стремление навязать ему планы отдельных 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, направлявшим 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», т. е. обсуждения планов войны и военных операций, проектов международных договоров и т. п.

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», потому что «слово сие Правительствующий непристойно»,— пояснялось в указе 14 марта 1726 г.⁷⁸

П. Ягужинский был отставлен с должности генерал-прокурора, которая оставалась незамещенной, и получил другое назначение. Должность генерал-рекетмейстера была упразднена вообще, а его функции переданы обер-прокурору Сената, который действовал под руководством Верховного тайного совета. Была сокращена система фискалов, а генерал-фискал А. Мякинин за казнокрадство и другие преступления по должности снят с поста и отдан под суд.

Еще в 1722 г. было предписано посылать в губернии и провинции по одному сенатору «для смотра..., чтоб во всяких делах была правда»⁷⁹. Первую в истории России сенаторскую ревизию удалось

[109]

провести только после смерти Петра I. В августе 1726 г. на ревизию государственных учреждений Московской губернии и рассмотрение дел «о неисправлениях тамошних управителей и происшедших от народу жалоб» был послан бывший президент Юстид-коллегии сенатор граф А. А. Матвеев⁸⁰. 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 отпустил 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, наряду с коллегиями, распоряжений Верховного тайного

⁷⁸ ПСЗ, т. VII, № 4853.

⁷⁹ ПСЗ, т. VI, № 3931.

⁸⁰ Сб. РИО, т. 56, стр. 133—134.

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. 13 октября 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 апреле 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 полностью сохранилось практическое руководство государственным аппаратом в вопросах управления (вплоть до назначения воевод), финансами, кредитом, торговлей и многим другим. Сенату был подведомствен даже учрежденный по инициативе М. В. Ломоносова в 1755 г. Московский университет. Сохранил Сенат свое значение высшего суда и даже пытался довольно безуспешно добиться исключительного права утверждения смертных приговоров.

Аппарат Сената к середине века усложнился. В 50-х — начале 60-х годов в его составе было создано 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
[110]

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 Совета, 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 считала, что он «установлен для исполнения законов ему предписанных»⁸¹. Это было претворено в жизнь реформой 15 декабря 1763 г., по которой Сенат разделили 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 политические дела») были сосредоточены в первом департаменте, возглавляемом самим 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 и т. п. 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 А. Вяземскому в 1764 г. Екатерина II высказывала свои взгляды на Сенат как

⁸¹ Сб. РИО, т. VII, стр. 346.

высший исполнительный орган управления и суда, а 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 предпочитали сноситься президенты коллегий и губернаторы. Он пользовался правом ежедневного доклада императрице о решенных в Сенате делах. В случае разногласий в мнениях

[111]

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 со второй половины XVIII в. 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 органом 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.). Отсутствие стабильности важнейших законов государства, вызванное частой сменой политических режимов и группировок, недостаточное разграничение понятий закона и административного распоряжения, противоречия в действующих законах 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 не скрывало надежд, что благодаря созыву этой комиссии в государстве будут восстановлены «благоденствие, тишина и спокойствие»⁸².

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

[112]

Их «нужды и чувствительные недостатки» не интересовали крепостническое правительство Екатерины II.

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.

⁸² ПСЗ, т. XVII, № 12801.

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. Бибииков.

На одном из первых заседаний Комиссии был зачитан «Наказ» Екатерины. Его отвлеченные формулировки вызвали у депутатов весьма слабую реакцию. 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 Уложенной Комиссии выражали интересы отдельных классов и сословий России.

Дворянские указы выражали 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 указы выражали 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 тягловыми сословиями (черносотными 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

[113]

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 черносотных крестьян. Эти выступления вызвали возражения многих дворянских депутатов, среди которых особенно выделялась резкая 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 ассессоров в каждой коллегии было сокращено вдвое. Коллегия теперь состояла из президента, вице-президента, двух советников и двух ассессоров. 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 с 1725 — 1775 гг. то сокращалось, то возрастало, что являлось результатом неустойчивости внутренней политики.

[114]

Сокращение личного состава государственного аппарата после смерти Петра I отразилось и на коллегиях. Под предлогом экономии средств и параллелизма правительство объединило и упразднило некоторые из них. Так, 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 окружавшая его клика немецких авантюристов, расхищавшие земли и другие богатства страны, обратили внимание и на высокодоходную казенную горную промышленность. Чтобы облегчить захват предприятий этой промышленности, Бирон и его окружение добились 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 коллегии, которые считались «главными»: 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, управлявшая 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.

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 канцеля-

[115]

рий и приказов была построена на принципе единоначалия. Возглавлявшие эти ведомства главные судьи, директора, главноприсутствующие и другие должностные лица управляли как полномочные начальники, используя заседавших в совещательных присутствиях советников и ассессоров в качестве ближайших помощников и исполнителей своей воли.

Особое место среди центральных государственных учреждений занимали органы политического розыска — Тайная розыскных дел канцелярия (1731 — 1762 гг.) и Тайная экспедиция Сената (1762—1801 гг.).

С ликвидацией Тайной канцелярии (1726 г.) и Преображенского приказа (1729 г.) 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 дела «верховников» Долгоруковых и Голицыных, которым царица мстила за попытку ограничить ее власть при вступлении на престол, а также дело кабинет-министра А. П. Волынского и его сторонников, которые пытались оказать противодействие немецкому засилью при дворе. В царствование Елизаветы Петровны Канцелярия осуществляла расправу над сторонниками Бирона и низвергнутой брауншвейгской фамилией, вынесла приговор вождю башкирского восстания 1755 г. Батырше и т. д.

[116]

За все эти годы через Канцелярию прошло множество дел по оскорблению царствующих особ, их фаворитов, чиновников, а также дел участников народных движений одиночек-бунтарей, в разных формах выражавших свой протест против существующего строя.

В 1754 г. порядок деятельности Канцелярии был закреплен особой инструкцией, утвержденной Елизаветой Петровной — «Обряде како обвиняемый пытается».

В Канцелярии рассматривались дела и не политического характера: о взяточничестве и злоупотреблении властей, придворных дрязгах и ссорах.

Канцелярия тайных розыскных дел занимала особое место в государственном аппарате России, что выражалось в самостоятельности действий ее начальника, лично докладывавшего о делах этого учреждения царице. К началу 60-х годов 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 изображение» — «слово и дело»⁸³.

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 деятельностью Тайной экспедиции 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. Фактическим главой Тайной экспедиции был ее начальник С. Шешковский, бывший чиновник Тайной розыскных дел канцелярии.

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.

⁸³ ПСЗ, т. XV, № 11445.

В Москве существовал филиал Тайной экспедиции — Тайная экспедиция при Сенатской конторе; она находилась в ведении московского главнокомандующего.

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 архиепископа А. Мацеевича, выступившего против секуляризации в 1763 г.; дело офицера Мировича, пытавшегося летом 1764 г. освободить заключенного в Шлиссельбургскую крепость Ивана Антоновича⁸⁴; ряд процессов, связанных с разговорами о судьбе Петра III и появлением под его именем самозванцев (еще до Е. И. Пугачева); массовый процесс

[117]

участников «чумного бунта» в Москве в 1771 г.; множество дел, связанных с оскорблением имени Екатерины II, осуждением законов, а также дел о богохульстве, подделке ассигнаций и т. п.

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; 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 жестоких формах, чем ранее. Активное участие в них принимал сам Шешковский.

Деятельность большей части канцелярий и приказов была также связана с осуществлением жестокой карательной политики в форме административной, полицейской, судебной и финансовой деятельности.

С установлением абсолютизма в России тесно связано усиление полицейской регламентации жизни, возросшее значение охраны «безопасности» господствующих классов. В 1718 г. были учреждены должности генерал-полицеймейстера в Петербурге и в его подчинении обер-полицеймейстера в Москве; при них были созданы соответствующие полицеиместерские канцелярии. После смерти Петра I петербургская полицеймейстерская канцелярия стала называться Главной. Однако эта реформа оказалась незавершенной. На местах полицейские функции входили в компетенцию органов местной администрации (губернаторов, воевод, комиссаров) или городских магистратов.

Только в 1733 г. в 23 губернских городах России были созданы полицеиместерские конторы во главе с полицеймейстерами. Эти конторы были подчинены генерал-полицеймейстеру и Главной полицеймейстерской канцелярии, а те находились в непосредственном ведении Кабинета министров.

Тяжелый налоговый гнет в стране вызвал накопление недоимок. Для их выколачивания с населения в 1727 г. была создана Доимочная канцелярия, подчиненная вначале Верховному тайному совету, а затем Сенату. В 1730 г. эта канцелярия была упразднена, а в 1733 г. ее функции наследовал Доимочный приказ. Для заведования недвижимыми имуществами, поступавшими от частных лиц в казну за недоимки или политические преступления, а также выморочными имуществами в Петербурге в 1729 г. была учреждена Канцелярия конфискации. В 1733 г. в Москве была открыта контора с особой Аукционной камерой для продажи конфискованного имущества. Канцелярия конфискации просуществовала до конца 1780 г.

[118]

В 1730 г. в Москве были учреждены подчиненные Юстиц-коллегии Сыскной и Судный приказы, деятельность которых распространялась на Москву, а иногда и 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

⁸⁴ Во время этой попытки, согласно секретной инструкции, Иван Антонович был убит караульными офицерами.

центральных учреждений: восстановленный в 1730 г. Сибирский приказ, Печатная контора (1734—1783 гг.), 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 суммы⁸⁵. 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 подчинялся ряд контор: придворная, ведавшая денежными средствами и штатами двора, гоф-интендантская, отвечающая за дворцово-парковое хозяйство и царские постройки, камер-цальмейстерская, заведовавшая снабжением двора, конюшенная канцелярия, наблюдающая за императорскими конюшнями, и др.

В 1754 г. для строительства Зимнего дворца была создана особая Контора строения Зимнего дворца.

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.

[119]

§ 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.

На ликвидацию многих дорогостоящих и малоэффективных местных учреждений толкало и финансовое положение страны. В манифесте 9 января 1727 г. правительстве было вынуждено признать, что «умножение правителей и канцелярий во всем государстве не токмо служит к великому отягощению штата, но и к великой тягости народной... Все же разные управители имеют свои особливые канцелярии и канцелярских служителей, и особливый свой суд и каждый по своим делам бедный народ волочит...»⁸⁶. Это 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 городские магистраты в 1727 г. «для лучшего посадского охранения» были подчинены губернаторам и воеводам. Компетенция магистратов, переименованных в ратуши, значительно сократилась. Сузились судебные функции ратуш. Нежизненными и искусственными оказались дистрикты — они были упразднены в 1726 г., а вместо них восстановлено исторически сложившееся уездное деление. Таким образом, в 1727 г.

⁸⁵ 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 (Сб. «Абсолютизм в России». М., 1964, стр. 310—311)

⁸⁶ М. Б о г о с л о в с к и й. Областная реформа Петра Великого. М., 1902, стр. 491—492.

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.

Составленная в духе просвещенного абсолютизма инструкция, или наказ воеводам 1719 г. обязывала воеводу, кроме административно-
[120]

полицейских функций, проявлять заботу о распространении прогресса и просвещения, развитии 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, соблюдении 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 камерирские и рекетмейстерские обязанности: сбор подушной подати, прочих прямых и косвенных налогов, выколачивание недоимок по налогам, распоряжения по различным натуральным повинностям (дорожной, постоянной, 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 воевода — 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 полаты. Губернские и провинциальные канцелярии возглавляли секретари, а воеводскую — подъячий с приписью. В 1730 г. был восстановлен старинный порядок смены воевод через два года «понеже в Сенате от разных чинов людей происходят прошения на провинциальных и городских воевод в разных обидах и прочих непорядочных поступках»⁸⁷. В 1760 г. был установлен порядок смены воевод через пять лет.

[121]

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 настоятельно требовал разных ведомостей, рапортов и донесений, полное бесправие народных масс делало власть губернаторов и воевод неограниченной. Взятничество, 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-

⁸⁷ Ю. В. Готье. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II, т. Т. М., 1913, стр. 34.

«судящие» свое место «в торжище превращают»⁸⁸. 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»⁸⁹.

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. Каждому полицеймейстеру давалась в распоряжение небольшая команда (офицер, капрал и 6—8 рядовых и канцелярских служителей). 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: 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. Зависимость полицейских органов от Главной полицеймейстерской канцелярии сохранилась лишь в праве 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

[122]

с горожан, имели право бурмистров и их товарищей держать под караулом, «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 монашескующего (черного) духовенства — духовные консистории. Эти учреждения имели самые разнообразные функции: ведали личным составом духовенства, осуществляли надзор за «чистотой веры», боролись с ересями и расколом, заведовали церковным хозяйством, судили духовных лиц, а также прихожан (последних — по бракоразводным делам).

Каждая епархия стала подразделяться на несколько духовных «уездов» — благочинии. 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, укреплении централизма и упрощении дорогостоящей системы местного управления и суда.

Редкая сеть местных органов и учреждений, сложившаяся после реформ 1726—1728 гг., не могла сдерживать волну крестьянских выступлений в 60-х годах, завершившуюся крестьянской войной под руководством Е. И. Пугачева в 1773—1775 гг., осуществлять усложнившиеся внутренние задачи государства на местах. Назревшая необходимость реформ местных государственных учреждений потребовала изменения всей системы государственного аппарата.

⁸⁸ ПСЗ, т. XVI, № 11630.

⁸⁹ Там же, № 12137.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПОСЛЕДНЮЮ ЧЕТВЕРТЬ 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 в России в 1773—1775 гг. к острому политическому кризису — Крестьянской войне под руководством Е. И. Пугачева.

Крестьянская война потрясла крепостническую монархию и ускорила проведение административных реформ. Через несколько месяцев после казни Пугачева и подавления Крестьянской войны в 1775 г. 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 отдельных функций на местах крепостническое государство опиралось не только на правительственный аппарат, но 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. Во всем аппарате государства возросло единоначалие.

Обострение классовой борьбы и Крестьянская война вызвали сплочение господствующего класса помещиков-дворян, их стремление к укреплению абсолютной монархии. 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 Екатерины II жестоко расправи-

[124]

лось с дворянским революционером А. Н. Радищевым, просветителями Н. И. Новиковым и Ф. В. Кречетовым.

В последние годы правления Екатерина II замышляла отстранить от наследования престола сына Павла и передать его своему любимому внуку (старшему сыну Павла) Александру. Паралич («апоплексический удар») и последовавшая 6 ноября 1796 г. смерть Екатерины II помешала осуществлению этого плана — на престол вступил 42-летний Павел I.

Разложение крепостного строя и жестокая крепостническая эксплуатация в конце века вызвали новую волну крестьянского движения: в 1796—1797 гг. оно охватило помещичьи имения в 32 губерниях⁹⁰.

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 лавирования, резкое 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 и 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 лично вмешивался во все детали управления государством. В деятельности государственного аппарата установилась крайняя централизация. В отличие от ловкой и двуличной Екатерины II Павел по личному настроению проводил повышения и разжалования чиновников, генералов и офицеров, раздавал и конфисковал дворянские имения. Большинство вельмож Екатерины II были отстранены от

⁹⁰ Вся территория Российской империи в это время подразделялась на 41 губернию и 1 область.

должностей; некоторые из них лишены чинов, званий, имений и высланы. Их место заняли новые любимцы.

Особенно тяжелым было правление Павла для народных масс.

Неудачная внешнеполитическая ориентация на Францию, неспособность разрешить внутривнутриполитические 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.

[125]

§ 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 совещательный и распорядительный орган государства по всем вопросам не только внешней, но и внутренней политики.

С осени 1773 г. по начало 1775 г. 54 раза заседал Совет, обсуждая мероприятия по крестьянской войне под руководством Е. И. Пугачева.

Совет заслушивал и обсуждал все предполагаемые реформы государственного аппарата в 1775—1785 гг. Члены Совета заслушали в ноябре 1775 г. 28 глав «Учреждения о губерниях». Реформа местного управления и суда вызвала одобрение высших сановников страны.

В первые два года правления Павла I Совет продолжал оставаться важнейшим органом государства. Крайние централизаторские тенденции абсолютизма Павла вскоре отразились и на Совете; число заседаний его стало падать. В конце правления Павла Совет превратился в совещательное учреждение, рассматривавшее второстепенные и малозначительные дела. С 21 декабря 1800 г. Совет не собирался вообще.

Местная реформа 1775 г. и связанное с ней значительное расширение прав и компетенции 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 до правления Павла I Коммерц-коллегия. С 1782 г. как самостоятельное центральное ведомство обособился Почтовый департамент, ранее входивший в состав Сената.

Дела упраздняемых коллегий, контор и канцелярий передавались местным учреждениям. Для 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-кон-торы, 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 государственными 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 в России и разбором

[126]

межевых тяжб. Входя в состав Совета, все эти учреждения подчинялись не департаментам его, а генерал-прокурору; в его же ведении находились Почтовый департамент, Ассигнационный банк и формально Тайная экспедиция.

Таким образом, 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 подчинялся аппарат местной прокуратуры:

Значение Сената резко упало. Он перестал быть органом, осуществлявшим общее руководство государственным 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, являющуюся связующим звеном со всеми подведомственными поднадзорными учреждениями и совмещавшую в себе функции почти всех будущих министерств.

В течение 28 лет (с 1764—1792 гг.) генерал-прокурором оставался князь А. А. Вяземский, пользовавшийся особым доверием Екатерины II.

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. Президент каждой восстановленной коллегии был «директором над коллегией» и 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 Васильеву. Глава Коммерц-коллегии князь Гагарин стал именоваться министром.

«Учреждением о императорской фамилии» для заведования землями и крестьянами, принадлежащими царской фамилии, было создано центральное ведомство — Департамент уделов. Из доходов, собираемых Департаментом уделов, члены царской фамилии получали ежегодно денежные средства. Департамент возглавлялся министром уделов.

Возникновение должностей министров мало отражалось на центральных учреждениях; их внутренняя организация и делопроизводство оставались коллегиальными.

Значение Сената совершенно пало. Павел перестал интересоваться его делами, сносясь во всем только с генерал-прокурором.

[127]

Особое место в государственном аппарате Российской империи продолжала занимать Тайная экспедиция Сената. Являясь структурной частью Сената, Тайная экспедиция представляла собой в эти годы вполне самостоятельное учреждение с личным докладом ее начальника Екатерине II, а затем Павлу I.

Через Тайную экспедицию прошли все крупные политические процессы последней четверти века. Важнейшую роль играла Тайная Экспедиция в расправе над вождем Крестьянской войны 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. Все эти секретные комиссии были связаны с Тайной экспедицией.

Осенью 1774 г. материалы всех секретных комиссий поступили в Москву, куда было переведено и «присутствие» Тайной экспедиции.

Часть руководителей народного движения была казнена на местах, а другая переведена 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 Шешковского. При допросах широко применялись пытки. 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. Подуров, 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», великий дворянский революционер А. Н. Радищев. В течение двух недель днем и ночью проходили бесконечные допросы Радищева. Руководивший допросами Шешковский, стремясь добиться устных и письменных показаний, не брезговал ничем: 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 А. П. Радищева к смертной казни, а две высшие инстанции — Сенат и Совет при высочайшем дворе — подтвердили его. В течение двух недель А. Н. Радищев ожидал смерти. Но по случаю заключения мира со Швецией, а также по ходатайству покровительствовавшего Радищеву вельможи А. Р. Воронцова Екатерина II 4 сентября 1790 г. заменила смертную казнь ссылкой на 10 лет в Илимский острог.

[128]

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 в крестьянской вольности Ф. Кречетов, который после следствия был также заключен в Шлиссельбургскую крепость. Попал в Тайную экспедицию близкий по взглядам к Радищеву писатель В. Пассек и т. д.

При Павле I в казематы Тайной экспедиции попадали нередко опальные вельможи, чиновники, офицеры.

Через Тайную экспедицию прошли лица всех сословий. Одни из них после следствия попадали в сырые казематы Петропавловской и Шлиссельбургской крепостей, другие рассылались по губернским тюрьмам, третьи высылались под надзор («присмотр») местных властей.

Тайная экспедиция официально 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 Екатерины II — 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.

Впоследствии статс-секретари менялись: ими были Безбородко, Завадовский, Попов, Трощинский, Грибовский и др.

К началу 1780 г. в канцелярии графа Безбородко сосредоточились все дела, восходящие на утверждение или разрешение императрицы.

При Павле I личная канцелярия царя, получившая впоследствии наименование «Собственной его императорского величества канцелярии», окончательно сложилась. 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. Сивере, П. Завадовский, А. Вяземский, Г. Ульрих и др.) под руководством: Екатерины II в течение девяти месяцев разработала пространный законодательный акт — «Учреждения для управления губерний Всероссий-

[129]

сийской империи». 28 глав этого акта были утверждены Екатериной II 7 ноября 1775 г., а три последние главы — 4 января 1780 г. В предисловии к «Учреждениям» давались объяснения предпринимаемой реформы, отмечалось, что «по великой обширности некоторых губерний, оные недостаточно снабжены как правительствами, так и надобными для управления людьми». Господствовавшее до Этого 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»⁹¹.

⁹¹ ПСЗ, т. XX, № 14392.

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-бюрократическим⁹².

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

Реформа 1775 г. проводила значительную децентрализацию местного управления, т. е. расширение распорядительных и исполнительных прав местных чиновников и учреждений; им были переданы многие функции и права коллегий, контор и прочих центральных учреждений.

По мере проведения в жизнь местной реформы эти центральные учреждения, а также губернские, провинциальные и воеводские канцелярии закрывались.

Все звенья местного управления по реформе 1775 г. должны были скреплять главнокомандующие или наместники (генерал-губернаторы). Это были должностные лица, наделенные чрезвычайными полномочиями и ответственные только перед Екатериной II.

[130]

Поэтому наместники назначались преимущественно из высших сановников Екатерины II (Сивере, Мельгунов, Румянцев, Воронцов, Чернышев, Кречетников, Потемкин и др.). Когда наместник находился в Петербурге, он мог принимать участие в деятельности Сената наравне с сенаторами.

Неопределенные формулировки, определявшие права наместника по «Учреждениям о губерниях», давали ему необъятные полномочия. Обязанный «строгое и полное взыскание чинить со всех ему подчиненных мест», 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»), наместник мог оказывать давление на судебные решения, останавливать исполнение приговоров. Наместнику подчинялись войска, находящиеся на территории наместничества.

Исполнительным органом наместника 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.

Административным начальником каждой губернии являлся губернатор, который управлял губернией с помощью коллегиального учреждения — губернского правления. Губернское правление 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 именем императорского величества всюю губернией», однако уже в первые годы после введения губернской реформы 1775 г. стала обнаруживаться тенденция губернаторов полностью подчинить 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

⁹² См.: В. И. Ленин, ПСС, т. 24, стр. 147.

управляли местными школами, медицинскими и благотворительными учреждениями (госпиталями, больницами, богадельнями, сиротскими домами). Кроме того, они заведовали некоторыми тюремными учреждениями — в виде «рабочих» и «смирительных» домов. Всех людей, которые «праздно шатаются» или занимаются нищенством, закон предписывал забирать и определять в рабочие дома. В смирительные дома разрешалось сдавать непокор-

[131]

ных помещикам крепостных. В смирительные дома поступали и другие категории «преступников»: в частности, родители могли посылать туда «за неповиновение» своих детей.

В рабочих и смирительных домах был установлен полутюремный режим с принудительным трудом и жестокими телесными наказаниями.

С момента появления приказы общественного призрения стали играть роль своеобразных банков. Располагая значительными средствами, частью отпускаемыми правительством на благотворительность, частью собранными в форме пожертвований с населения для тех же целей, приказы общественного призрения стали пускать 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 случае, если крепостные проявляли «ослушание», исправник, уведомив об этом губернатора или наместника, принимал меры к «приведению ослушных к послушанию»⁹³.

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 ассессора 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

[132]

контроль. Казенная палата 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. Палаты проводили и учетно-статистическую работу по ревизиям — переписям податного населения.

В ведении казенной палаты находились 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. В губернии: общесословные Палаты уголовного и Палата гражданского суда, суды специального назначения — совестный и надворный, а также сословные суды — верхний земский, губернский магистрат и верхняя земская расправа; в уездах это были сословные суды — уездный, городской магистрат (или ратуша) и нижняя земская расправа.

⁹³ ПСЗ, т. XX, № 14392.

Важнейшими местными судами признавались палаты уголовного и гражданского суда. Палаты уголовного суда наследовали права Юстиц-коллегии, а палаты 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 ассессора) 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 это примирение дело передавалось в обычные суды.

Несколько особое место занимали созданные в столицах верхние и нижние надворные суды с назначаемым составом судей. Они обслуживали чиновников и разночинцев. Создание надворных судов свидетельствовало о желании правительства выделить подсудность столичных чиновников из ведения общих судов, а также приспособить судебную систему крепостнического государства к разложению сословий и выделению надсословной группы — 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» засе-

[133]

дателей «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 - для дворян, городской магистрат (или ратуша) — для горожан и нижняя расправа — для непомещичьих крестьян.

При уездных судах и городских 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 соответствующей дворянской или буржуазной собственности в том случае, если владельцами ее оказывались вдовы, малолетние или лица, проматывающие состояние и вообще «порочные». Над такими владельцами назначались опекуны, которые управляли опекаемым имуществом за 5 % с его доходов. Дворянские опеки и сиротские суды осуществляли надзор за состоянием этих опеков, 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. Монтескье разделения трех властей (законодательной, исполнительной и судебной) «Учреждения» 1775 г. декларировали лишь выделение 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 полностью отсутствовали, так как «разделение властей» предполагало наличие известных гражданских прав большинства населения, т. е. освобождения крестьян от 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 внушительный штат чинов прокурорского надзора. Это были губернский прокурор с двумя помощниками — «стряпчими» (уголовных и казенных дел). Кроме того, при каждом губернском сословном суде назначалось по

[134]

одному прокурору и два стряпчих. В каждом 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 равен лишь 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, впрочем, существовали только на бумаге.

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

Реформа 1775 г. не только усилила местный чиновничий аппарат, но 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.

Таким образом, привлечение местных дворян в состав чиновничества губерний и уездов по реформе 1775 г. укрепляло самодержавно-дворянскую монархию, помогало крепостническому государству полнее учитывать интересы господствующего класса помещиков-дворян.

«Учреждения о губерниях» вводились постепенно. При проведении губернской реформы 1775 г. в жизнь окончательно определилась и третья (высшая) территориальная единица — наместничество, возглавляемая наместником (генерал-губернатором, как он стал вскоре именоваться). Каждое наместничество состояло чаще всего

[135]

из двух губерний. 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, который являлся председателем полицейского общегородского учреждения — управы благочиния.

Управа благочиния 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.

Имела управа благочиния и некоторые судебные функции. Как и все полицейские органы, она проводила предварительное следствие и судила по мелким уголовным делам (кражи и мошенничества 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. Это

сотрудничество полиции с буржуазной верхушкой города было вызвано тем, что в некоторых вопросах хозяйственного управления местные власти не могли не считаться с капиталистическими 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 особое 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 широкий и очень неопределенный круг дел: осмотр мертвых, признание подкидышей, надзор за трактирами, гостиницами и ресторанами; при частях появились и повивальные бабки. Части были основными исполнителями судебных решений.

При каждой части находился общегородской словесный суд по мелким гражданским тяжбам с устным, упрощенным судопроизводством и примирением тяжущихся сторон. 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.

[136]

За первой частью «Устава благочиния» — «Должностью» — следовали 34 статьи (ст. 41—75), которые составляли «Наказ управе благочиния». Большую 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 на протяжении всего века полицейскую регламентацию жизни простого народа, а также неограниченное право полиции на вмешательство не только в общественную, но и частную жизнь городского населения.

Рост дворянских сословных привилегий завершился утверждением 21 апреля 1785 г. «Грамоты на права, вольности и преимущества благородного дворянства».

Первый раздел «грамоты» 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 (конфирмации) 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 отставки; мог 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»⁹⁴.

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».

[137]

⁹⁴ ПСЗ, т. XXII, № 16187.

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 шарами⁹⁵.

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 городских 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 многочисленной 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 наименование «мещане», хотя по жалованной грамоте 1785 г. этот термин применялся в отношении всего городского населения⁹⁶.

Сословные группы отличались друг от друга различными привилегиями и обязанностями.

[138]

Настоящие городские 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.

Резкое имущественное и правовое различие между сословными группировками «городских 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 сословия «градского общества», жестоко эксплуатируя угнетенную и бесправную массу посадских и ремесленников.

Грамота, выданная городом, восстановила 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 «городских 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

⁹⁵ 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.

⁹⁶ В большинстве славянских языков слово «место», «място» означает город.

города. В Москве он равнялся 5000 руб. Это означало, что избирательные права в Москве имели лишь купцы первых двух гильдий и некоторые именитые граждане.

Городское собрание избирало городского голову, а также бурмистров и ратманов в магистрат, старост, судей словесных судов, заседателей от городского сословия в общие и сословные учреждения.

Городское 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 1 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, состоящее из городского головы и депутатов от каждой полицейской части города, практически депутатские собрания создавались редко. Соста-

[139]

вление и хранение обывательской книги, необходимой для раскладки налогов и повинностей, находилось чаще в ведении шестигласной думы.

Опасаясь самостоятельных действий в городском сословном самоуправлении буржуазии и 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 заведовалась правительственными органами, податное дело было подчинено казенным палатам, суд зависел от местной администрации.

В ведении сословных городских органов остались вопросы городского хозяйства и все то, что было связано с городскими «пользами и нуждами», т. е. вопросы городского благоустройства, продовольственное дело, развитие торговли и промыслов, защита сословных прав и т. п.

С первых лет существования в сословные органы «самоуправления» попали 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 1 % от казенной питейной продажи, гильдейских сборов, штрафах, мелких налогах (с печей) и 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; шестигласная дума отчитывалась перед ним и: казенной палатой в доходах и расходах.

Наряду с общими сословными органами грамота создавала «частные» органы для цеховых ремесленников. Ремесленники каждого цеха собирались на особый ремесленный сход, избравший 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,

[140]

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 главу, который входил в состав шестигласной думы как гласный от цеховых. Но на этом связь ремесленных управ с шестигласной думой заканчивалась. Во всем остальном они 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 к концу века стали создаваться особые «купеческие общества», объединявшие купцов в городе и избравшие 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. укрепили государственный аппарат абсолютной монархии в России. Разветвленный местный аппарат с привлеченными в него чиновниками, избранными местными 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.

§ 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.

Наместники и наместничьи правления были упразднены, а в центре стали открываться некоторые восстановленные коллегии (Мануфактур-, Берг-, Коммерц-, Камер- и др.).

Основными органами местной администрации оказались зависимые от Сената и коллегий губернаторы и губернские правления. В столицах появилась должность военного губернатора. Приказы общественного призрения почти повсеместно были закрыты.

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

В 1796—1797 гг. правительство значительно упростило систему местных учреждений, особенно суда. 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 суд для населения уезда, кроме горожан.

[141]

Из чинов местной прокуратуры был сохранен только губернский прокурор. Палаты гражданского и уголовного суда в каждой губернии были объединены в палату суда и расправы. Числа 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 «самоуправление» 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 городские 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 царем.

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 — ордонанс-гаузы. Каждый ордонанс-гауз возглавлялся полицеймейстером, 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» (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. Каждой экспедиции были подведомственны земли и крестьяне царской фамилии в нескольких губерниях.

В каждой удельной волости (территориальная единица с 3 тыс. душ удельных крестьян) крестьяне под руководством чиновников избирали сельский приказ. Это был полицейский и финансовый;

[142]

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 царя и царских фамилий. 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 6 тыс. ревизских душ. Государственные крестьяне волости избирали волостные и сельские сословные органы. Состоящий из представителей сельских сходов (по 1 от 20 дворов) волостной сход избирал состав волостного правления, т. е. волостного г о л о в у и двух заседателей (по полицейской и хозяйственной частям). При волостном правлении был писарь. 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 делали чиновничий гнет невыносимым. Даже в среде привилегированных сословий (дворян, купечества, духовенства) 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»⁹⁷. Вся Россия была разделена на 7 сенаторских «округов» по несколько губерний в каждом;

[143]

⁹⁷ ПСЗ, т. XXVI, № 19139.

Петербург и Москва составляли отдельные «округа». В каждый округ были назначены по 2 сенатора (с секретарем и курьером).

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. сенаторские 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 состояния. 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 НАЦИОНАЛЬНЫМИ 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 царскому правительству сразу же вводить там общегосударственную систему управления и суда, как это практиковалось в XV—XVII вв.

Осуществление политики колониального и национального угнетения на западных окраинах России требовало более гибких методов управления и специфических, характерных для каждой окраины органов и учреждений, привлечения к управлению местной феодальной верхушки.

В период Северной войны (1700—1721 гг.) в состав России была включена большая часть Прибалтики, составив Рижскую (Лифляндскую) и Ревельскую (Эстляндскую) губернии. Законодательными актами 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.

[144]

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 на 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, фохтейсакие, 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. царское 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 таблице (см. стр. 146).

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 шляхетской Польшей и султанской 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:

[145]

международная обстановка вынуждали правительство идти на уступки казачьей старшине, искать с ней союза, восстанавливая ее привилегии и выборность гетманов.

Губернии	Уездные полицейские учреждения и органы	Губернские суды	Уездные суды	Органы сословной прокуратуры
Лифляндская Эстляндская Курляндская Выборгская	орднунгсгерихт гакенгерихт гауптманский суд земский комиссар	гофгерихт обер-ландгерихт обер-гофгерихт лангманский суд	ландгерихт мангерихт или нидерландгерихт обер- гауптманский суд герадский суд	обер-фискал комиссариус фисци обер-фискал

Воспользовавшись изменой гетмана Мазепы и части казачьей старшины в 1709 г., Петр I учредил для надзора за гетманом должность резидента. С начала 1722 г. за гетманом надзидала 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 Скоропадского выборность гетмана была запрещена, а Малороссийская коллегия стала органом управления Левобережной Украины в административно-полицейском, финансовом, судебном и военном отношении. 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 г.) 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 царское правительство на союз с казачьей старшиной. В 1750 г. по указанию из Петербурга гетманом Украины был избран граф К. Г. Разумовский — брат фаворита Елизаветы Петровны — А. Г. Разумовского.

Новый гетман ознаменовал свое правление раздачами земель и крепостных на Украине старшине и хлопотами по восстановлению автономии Украины, которая существовала при Богдане Хмельницком. Однако даже всемогущество Разумовских не помогло притязаниям старшины. Гетману приходилось подчиняться экспедиции малороссийских дел при Сенате.

[146]

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. Территория Украины 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 разновидность государственных крестьян, а старшина слилась с русским дворянством. В 1786 г. Малороссийская коллегия была закрыта.

На Правобережной Украине после присоединения ее к России (1793 г.) также были открыты общегосударственные учреждения.

В правление Павла I 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 национальные окраины в XVIII в. (Белоруссия и Литва, Уфимская и Оренбургская губернии, Сибирь) имели мало отличительных особенностей. Царское правительство предпочитало распространять на них общегосударственные порядки и учреждения.

Местное управление на национальных окраинах России осуществлялось типично колониальными методами с крайним произволом, вымогательством с населения и незаконностью 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.

[147]

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. Сибирь подразделялась на две губернии (Тобольскую и Иркутскую). После распространения на Сибирь «Учреждения о губерниях» здесь были учреждены три наместничества (Тобольское, Иркутское и Кольванское), 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), упразднявших взимание ясака и 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, подавляемым местной администрацией с необыкновенной жестокостью.

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.

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.

ГЛАВА VII

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В. КРИЗИС ФЕОДАЛЬНОЙ МОНАРХИИ

§ 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОЯ РОССИИ

Первая половина XIX в. характеризуется кризисом феодально-крепостнической формации, в недрах которой шел процесс формирования капиталистического уклада. Это отражалось и в политической надстройке — самодержавном и дворянско-бюрократическом государстве, которое также начинало переживать все углубляющийся кризис.

Перед правительством царской России в конце XVIII — начале XIX в. стояли два пути внутриполитического развития: установление военно-полицейской диктатуры, сдерживающей всякое проявление недовольства, и путь лавирования и реформ. Характеризуя смену правительственной политики в первой половине XIX в., В. И. Ленин указывал, что «монархи то заигрывали с либерализмом, то являлись палачами Радищевых и «спускали» на верноподданных Аракчеевых»⁹⁸. Осуществление первого из этих путей не вызвало «успокоения» страны. Неудовлетворенные внутренней и внешней, политикой Павла I дворянские круги устранили его путем дворцового переворота (11 марта 1801 г.).

С начала XIX в. правительство вынуждено было проводить другой, более соответствующий историческому развитию путь лавирования, обещаний и реформ. Господствовавшее в дореволюционной и советской историографии противопоставление первой и второй половины правления Александра I как либерального (1801—1815 гг.) и реакционного (1815—1825 гг.) в значительной степени условно. И политика заигрывания с либерализмом, напоминавшая «просвещенный абсолютизм» Екатерины II, и сменившая ее «аракчеевщина» имели одну цель: упрочение самодержавно-крепостнического строя.

С целью приспособления политических и правовых учреждений России к новым, развивавшимся в недрах крепостного строя буржуазным [149] отношениям Александром I в 1801—1811 гг. были проведены реформы, которые укрепили высший и центральный государственный аппарат, а местные правительственные и сословные учреждения теснее связали с центром.

У наиболее дальновидных чиновников России возникали более последовательные и широкие планы преобразований государственного строя. Характерными в этом отношении являлись планы крупнейшего государственного деятеля М. М. Сперанского, благодаря личным способностям 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 котором предлагал провести ряд важнейших реформ.

В своей записке Сперанский указывал на нарастание недовольства народных масс крепостнической системой и в целях предотвращения революции рекомендовал царю дать стране конституцию. Конституция должна будет только «облечь правление самодержавное всеми, так сказать, внешними формами закона, оставив в сущности его ту же силу и то же пространство самодержавия»⁹⁹. Этими внешними лжеконституционными формами, прикрывавшими самодержавие, по мнению Сперанского, являлись: 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 царизма пойти навстречу новым процессам в

⁹⁸ В. И. Ленин ПСС, т. 5, стр. 30.

⁹⁹ М. М. Сперанский. Проекты и записки. М.— Х, 1961, стр. 164.

жизни страны. По выражению Н. Г. Чернышевского, Сперанский был «мечтателем», «не понимавшим недостаточность своих средств для проведения задуманных реформ»¹⁰⁰. Деятельность Сперанского вызвала недовольство дворян, которые обвиняли его в измене. Влиятельный в придворных кругах писатель и историк Н. М. Карамзин подал на имя царя «Записку о древней и новой России», в которой злобно обрушивался на планы Сперанского. Крах планов преобразований Сперанского завершился его падением и ссылкой в марте 1812 г.

[150]

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 гг.) — самодовольный, «посредственный человек с кругозором взводного командира»¹⁰¹.

После подавления восстания декабристов царизм окончательно вступил на путь военно-полицейской крепостнической диктатуры; он проводит военизацию государственного аппарата. Изменилось и организационное устройство центральных учреждений России — министерств: в них установилась крайняя централизация распорядительной и исполнительной деятельности. Вершину всего здания крепостнического государства увенчала «Собственная его императорского величества канцелярия», где были сосредоточены важнейшие вопросы управления государством.

Идеологии дворянских революционеров 30—40-х годов царизм противопоставил идеологию «официальной народности», основными идеями которой были: самодержавие, православие и народность (последнее понималось как покорность широких народных масс всем порядкам феодально-крепостнического государства).

На протяжении всего полувека государство помещиков играло активную роль в укреплении крепостничества, охране основы феодального способа производства.

Ход экономического развития толкал царизм на осуществление мероприятий, противоположных этим охранительным тенденциям крепостнического государства: правительство вынуждено было считаться с развитием товарно-денежных и капиталистических отношений и делать некоторые уступки крепнувшему классу буржуазии (создание Министерства коммерции в 1802 г., Коммерческого банка в 1819 г., Мануфактурного и Коммерческого советов в Министерстве финансов с комитетами на местах в 1828—1829 гг. и т. д.).

Специфической особенностью абсолютизма первой половины XIX в. была ссылка на «законность» действий монарха, которая сводилась фактически к выполнению неограниченных монархом самим же им данных правовых норм¹⁰².

Эта особенность абсолютной монархии внешне выразилась в кодификации законов, проводимой во второй четверти века. Были соз-

[151]

даны сборники законодательных актов «Полного собрания законов» и «Свода законов Российской империи», а также издан кодекс феодальной монархии — «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г., закреплявший основы уголовно-полицейских порядков феодально-крепостнического государства.

Другой особенностью абсолютизма явилась его способность к лавированию, к более гибкой смене курсов политики, второстепенным уступкам с целью охранения крепостного строя.

К середине XIX в. феодально-крепостнический строй и его надстройка переживали непоправимый кризис. В области государственного аппарата это означало, что основные его звенья (администрация, полиция, суд, цензура и даже армия) не справлялись со своими функциями.

¹⁰⁰ Н. Г. Чернышевский. Полн. собр. соч., т. VII. М., 1950, стр. 807.

¹⁰¹ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 22, стр. 35.

¹⁰² См.: ПСЗ, т. XXXI, № 24064; М. М. Сперанский. О законах. Сб. РИО, т. XXX, № 37; «Свод законов Российской империи», изд. 1832, т. I, ч. 1., стр. 47.

Экономическое развитие привело к крушению старых производственных отношений. Рост крестьянских волнений, поражение в Крымской войне, финансовый крах царизма привели к 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 совет¹⁰³. В его состав вошли представители высшей титулованной знати.

Новому учреждению 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»)¹⁰⁴. Вскоре значение Непременного совета падает, и на его рассмотрение поступают разнообразные 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: графа П. А. Строганова, князя А. Чарторижского, графа В. П. Кочубея и Н. Н. Новосильцева.

Негласный комитет не имел организации государственного учреждения. Члены этого комитета собирались в личных комнатах царя

[152]

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.). Комитет подготовил известный указ «О вольных хлебопашцах» (1803 г.). Укрепление самодержавия и государственного аппарата подорвало значение Негласного комитета. С осени 1803 г. Александр I стал рассматривать важнейшие вопросы государственного управления преимущественно в кругу подчиненных ему высших чиновников-министров в Комитете министров.

Созданный законодательным актом 1 января 1810 г. Государственный совет был высшим законосовещательным учреждением, члены которого назначались царем из влиятельных чиновников России; по должности в состав Государственного совета входили министры.

Председатель Государственного совета назначался царем. Первым председателем был канцлер граф Н. П. Румянцев. С 1812 г. по 1865 г. должности председателей Государственного совета и Комитета министров совмещались. Это были крупнейшие государственные деятели (граф Н. П. Салтыков, князь П. В. Лопухин, князь В. П. Кочубей, граф 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 экономики, 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 совета¹⁰⁵. Одобренный Государственным советом текст законопроекта передавался на утверждение царя.

¹⁰³ ПСЗ, т. XXVI, № 19806.

¹⁰⁴ «Архив Государственного совета», т. III. Спб., 1878, стр. 89.

¹⁰⁵ ПСЗ, т. XXXI, № 24064, ст. 1.

Начальную формулировку его, «вняв мнению Государственного совета», отдельные дореволюционные историки права (А. Д. Градовский, В. И. Сергеевич, Л. Ф. Владимирский-Буданов и др.) неверно истолковывали как ограничение законодательных prerogatives царя¹⁰⁶.

В действительности Государственный совет не был единственным законосовещательным учреждением России. Довольно часто после

[153]

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, во второй четверти 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 царь нередко соглашался с мнением меньшинства. Иногда (особенно при Николае I) законопроект направлялся в Государственный совет с готовой резолюцией царя о желательности того или иного решения.

Государственный совет являлся органом, подвергавшим каждый поступавший в него законопроект основательной шлифовке с целью достижения наиболее полного выражения воли господствующего класса.

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, с 1812 г. в Комитет министров включились отдельные лица по назначению царя. Компетенция Комитета окончательно была определена «Учреждением» 20 марта 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 рассмотрение Комитета 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 царем 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, награды, пенсионные и прочие дела).

При всем многообразии вопросов, рассматриваемых в Комитете министров, во второй четверти XIX в. особое место занимали вопросы охраны 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.

[154]

В первые годы царствования Александра I проводится ряд реформ Сената, несколько 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»¹⁰⁷. 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

¹⁰⁶ Признав эту формулировку неудачной, Николай I лично вычеркнул ее при издании «Свода законов» 1842 г.

¹⁰⁷ ПСЗ, т. XXVII, № 19908.

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 действующему законодательству¹⁰⁸.

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 лишился права представления своих замечаний на все издаваемые впредь законы. Министерские отчеты вскоре стали поступать в Комитет министров, их поступление в Сенат прекратилось. Даже в подведомственных Сенату делах надзора и суда его действия были весьма ограничены. 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.

В первой половине XIX в. 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. Увеличение аппарата Сената при сокращении компетенции свидетельствовало о его дальнейшей бюрократизации.

Число департаментов Сената на протяжении первой половины XIX в. возросло с семи до двенадцати. В 1805 г. добавилось по одному департаменту в Петербурге и Москве. С изменением нумерации в 1841 г. были учреждены два номерных департамента в Варшаве (9-й и 10-й), и, наконец, в 1848 г. контору герольдии преобразовали

[155]

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 № 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 своеобразную богадельню для престарелых высших чиновников и генералов. В канцеляриях департаментов и общих собраний Сената процветали взяточничество и лихоимство: за деньги чиновники покрывали любое нарушение закона.

В условиях общего кризиса феодально-крепостнического строя Сенат не способен был оперативно осуществлять элементарную классовую законность. Поэтому 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 «сворачиванию 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 в первую половину XIX в. заметна тенденция к падению значения коллегии Синода в разрешении наиболее важных дел (особенно в церковном управлении) и

¹⁰⁸ Там же, № 20405.

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 просве-

[156]

щения»¹⁰⁹. Оно объединило под главенством князя А. Н. Голицына (обер-прокурора Синода) и президента Библейского общества три ранее самостоятельных ведомства: Синод, Главное управление духовных дел разных исповеданий и Министерство народного просвещения. Аппарат Синода вошел в состав этого министерства и подчинялся министру (через особый департамент духовных дел). Этот эксперимент клерикализации просвещения был неудачным, повлек за собой падение значения просвещения, внутриведомственную рознь чиновников просвещения и духовных лиц и не оправдал себя. Поэтому 15 мая 1824 г. министерство было расформировано с выделением в самостоятельные ведомства его составных частей.

Возникшая еще в конце XVIII в. Собственная его императорского величества канцелярия приобрела характер общегосударственного высшего учреждения лишь с 1812 г., когда в ее ведение попали 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.

Усиление кризиса феодально-крепостнического строя вызвало установление своеобразной военно-полицейской диктатуры с крайней централизацией распорядительной и исполнительной деятельности. Канцелярия его императорского величества превратилась в орган, связывающий царя со всеми правительственными учреждениями по наиболее важным вопросам внутренней политики. 31 января 1826 г. в составе канцелярии были созданы первое и второе, а 3 июля — третье отделения; 26 октября 1828 г. возникло четвертое отделение; 29 апреля 1836 г. — пятое и, наконец, 30 августа 1842 г. — шестое отделение.

Каждое из «отделений» составляло самостоятельное государственное учреждение с особым начальником, ответственным только перед царем, штатами и делопроизводством.

Первое отделение Собственной его императорского величества канцелярии заведовало разнообразными делами, наследованными от канцелярии предшествующего периода (отчетность царю министров, изготовление «высочайших» указов и т. д.). Но вскоре «инспекторские» дела (т. е. заведование личным составом чиновников, их назначение, увольнения, награды, пенсионные и прочие дела) начали играть преобладающую роль в деятельности этого отделения. Создание и деятельность Второго отделения канцелярии были тесно связаны с так называемой «кодификацией законов» (так не вполне точно называлось тогда составление различных сборников законов царской России). Эти сборники рассматривались правительством как одно из средств укрепления феодально-крепостнического

[157]

строю 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 12 декабря 1825 г. (канун присяги Николая Павловича на императорский престол) вошла: в первое «Полное собрание законов», состоящее из 45 томов (40 томов законов и пять томов указателей). 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 акты до 28 февраля 1881 г.).

¹⁰⁹ ПСЗ, т. XXXIV, № 27106.

Для практических нужд чиновников был подготовлен 15-томный «Свод законов Российской империи», 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 законы Российской империи» — совокупность постановлений, извлеченных Сперанским из различных действующих законов и касавшихся общих начал государственного строя России. Первая статья «Основных законов» определяла форму государственного правления в России: «Император Российский есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной; его власти не только за страх, но и за совесть сам бог повелевает». Последующие статьи подтверждали исключительность прав самодержавного порядка в законодательстве, управлении, суде, назначении высших чиновников, командовании армией, расходовании денежных средств и т. п., а также порядок престолонаследия, взаимоотношения; членов царской фамилии.

В первый том «Свода» были включены законы о высших и центральных учреждениях, во второй — о местных, в третий — о службе чиновников, в девятый — о сословиях, в четырнадцатый — о полиции, цензуре, ссылке и т. п.

Последующие издания «Свода законов» были предприняты в 1842 и 1857 гг.

Вторым отделением издавался также Свод военных постановлений и ряд местных «Сводов» (для Финляндии, Прибалтики и т. п.).

Специальная комиссия Второго отделения завершила работу по составлению «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных», утвержденного царем 15 августа 1845 г. Это был уголовный кодекс, содержащий классификацию преступлений и систему наказаний. Нормы «Уложения» были направлены в защиту феодальной собственности, сословных привилегий дворянства, верхов купечества.

[158]

Особое место в государственном аппарате России занимало Третье отделение Собственной его императорского величества канцелярии — орган политического сыска и следствия, созданный по записке генерала А. Х. Бенкендорфа, — «Проект об устройстве высшей полиции».

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 сектанством, а также должностными и уголовными преступлениями; здесь принимались различные прошения и жалобы. В ведении этой экспедиции находились и некоторые общегосударственные политические тюрьмы (Алексеевский рavelин Петропавловской крепости, Шлиссельбургская крепость, Суздальский Спасо-Евфимьевский монастырь и Шварцгольмский дом).

Третья экспедиция наблюдала за проживавшими в России иностранцами, осуществляя, таким образом, некоторые функции контрразведки.

Четвертая экспедиция занималась крестьянскими делами, в том числе — борьбой 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 жандармов¹¹⁰, преобразованного 1 июля 1836 г. «Учреждением корпуса жандармов» в отдельный корпус жандармов¹¹¹. Главный начальник Третьего отделения являлся одновременно и шефом

¹¹⁰ Первые жандармские соединения созданы еще в 1815 г. в действующей армии. Первоначально на них возлагались обязанности военной полиции: наблюдение за порядком на марше, бивуаках, борьба с мародерством и т. д. В 1817 г. жандармские части были созданы в составе корпуса внутренней стражи (жандармские дивизионы).

¹¹¹ Отдельный корпус — самостоятельное воинское соединение в царской России в XIX в. с правами армии.

корпуса жандармов. Царское правительство назначало на этот пост наиболее верных самодержавию людей. Первым его занимал всесильный и жестокий прибалтийский барон, личный друг

[159]

Николая I, генерал А. Х. Бенкендорф; в 1844 г. Бенкендорфа сменил ловкий и жестокий гвардейский генерал, граф А. Ф. Орлов; с 1856—1866 гг. пост главного начальника отделения занимал бывший военный министр времен Крымской войны князь В. А. Долгоруков. Ближайшим помощником главного начальника был управляющий Третьим отделением, который являлся одновременно начальником штаба корпуса жандармов. Долгие годы (1831—1856 гг.) им был генерал Л. В. Дубельт — умный и хитрый деятель жандармерии, выработавший «стиль» работы этого полицейского учреждения.

Аппарат отдельного корпуса жандармов состоял из штаба, нескольких окружных жандармских генералов, подчиненных им жандармских штаб-офицеров, жандармских дивизионов в Петербурге, Москве и Варшаве, 123 команд, расквартированных по всем губерниям и жандармского полка и лейб-гвардии полужескадрона в армии.

Вся деятельность Третьего отделения и жандармерии обобщалась в ежегодных «отчетах о действиях». Эти годовые отчеты часто сопровождались «нравственно-политическими» обзорами, 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, а также с кружками передовой университетской молодежи конца 20—30-х годов. В 1834 г. разгрому подвергся кружок студентов Московского университета, во главе которого стоял А. И. Герцен. 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.

Не было ни одного передового писателя, который не находился бы под надзором царских жандармов. Многие представители прогрессивной интеллигенции того времени подвергались преследованиям.

Надзор за общественно-политическим движением осуществлялся с помощью таких источников информации, как сообщения с мест жандармскими офицерами, местными представителями администрации и полиции материалов, изъятых при обысках, «откровенных» показаний арестованных, перлюстрации писем и таких источников, как «толки и слухи». Агентура отделения была еще очень слаба.

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, 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

[160]

авторитет существующего строя. Фактически оно стояло над всем правительственным аппаратом России.

Революция 1848 г. в Западной Европе и напряженное внутреннее положение в самой России вызвали необходимость усиления цензурной деятельности III отделения. Для наблюдения за цензурными органами разных ведомств при нем в 1848—1855 гг. существовал «Комитет 2 апреля 1848 г.», или Бутурлинский комитет (по имени первого председателя Д. П. Бутурлина).

Четвертое отделение Собственной его императорского величества канцелярии 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, ставший, по выражению Николая I, его «начальником штаба по крестьянской части».

Со времени учреждения Министерства государственных имуществ Пятое отделение сохранялось до 1866 г. как орган, стоящий над Министерством по вопросам законодательства, надзора 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., после чего отделение было упразднено.

На правах высших учреждений в России существовал ряд специальных высших комитетов. Два Сибирских комитета (первый - 1821—1838 гг., второй — 1852—1864 гг.) и Кавказский комитет (1840—1882 гг.) были созданы для разработки и введения на национальных окраинах нового управления. Для этих же окраин они являлись законосовещательными и высшими административными учреждениями, а также — органами надзора за деятельностью их местного аппарата.

Комитет западных губерний (1831 —1848 гг.) рассматривал мероприятия, связанные с подавлением польского восстания 1830—1831 гг. (конфискация имений польских помещиков — участников восстания, русификация Виленского университета и т. п.), подготавливал и обсуждал проекты изменений управления царства Польского.

Неудовлетворительное состояние государственного аппарата крепостнической России заставило царизм подумать о его совершенствовании. 6 декабря 1826 г. был учрежден Особый секретный

[161]

комитет под председательством князя В. П. Кочубея (председателя Государственного совета). В состав Комитета входил ряд крупнейших чиновников (М. М. Сперанский, И. И. Дибич, А. Н. Голицын и др.). Особый секретный комитет поставил задачу провести более четкое разделение дел между Государственным советом, Сенатом и Комитетом министров, установить большую согласованность в действиях центральных и местных учреждений.

Общий кризис феодально-крепостнического строя, поражение в Крымской войне и усиление крестьянского движения вынудили царское правительство 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»¹¹². Александр II первоначально решил проводить рассмотрение этого вопроса тайно.

С тех пор как стали открываться в губерниях дворянские комитеты, правительству пришлось отказаться от секретности и сделать подготовку крестьянской реформы предметом гласности. Председателем Главного комитета по крестьянскому делу (21 февраля 1858 г.) был назначен граф А. Ф. Орлов, а затем великий князь Константин Николаевич. Наиболее активным членом этого комитета являлся Я. И. Ростовцев.

В начале марта 1858 г. «для обсуждения и обработки» всех дел, связанных с подготовкой реформы, создается 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 учреждение под названием «Редакционные комиссии». В числе членов этого комитета находились как чиновники, так и «эксперты» от помещиков. Председателем «комиссий» был назначен Я. И. Ростовцев, а после его смерти в феврале 1860 г. ярый крепостник, крупный помещик В. Н. Панин.

¹¹² «Голос минувшего», 1916, № 5—6, стр. 393.

К осени 1860 г. Редакционные комиссии подготовили проекты «Положений» о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. 10 октября 1860 г. Редакционные комиссии передали эти просьбы в Главный комитет, где они обсуждались и дополнялись до 14 января, 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 для поме-

[162]

щиков в особенности... Вы убедитесь, что все, что можно было сделать для ограждения выгод помещиков,— сделано»¹¹³.

19 февраля 1861 г., в годовщину своего вступления на престол, Александр II утвердил «Положения» об отмене крепостного права и подписал об этом манифест.

§ 3. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

В условиях усиления классово-политической 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, министр 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 — 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 и юстиции, а также государственное казначейство на правах министерства. Каждому министру предписывалось создать канцелярию и иметь товарища. Коллегии были сохранены на прежнем основании и расписаны между министерствами. В одних случаях в состав министерства вошла одна коллегия (Военная, Адмиралтейская, Коммерции), в других — по несколько коллегий.

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

Смещение двух начал в системе управления порождало медлительность в разрешении дел, множество излишних форм, путанность делопроизводства; сохранялись и такие недостатки коллегиального

[163]

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. По закону 28 января 1811 г. создавалось новое центральное государственное учреждение — Главное управление ревизии государственных счетов. Созданное

¹¹³ П. А. З а й о н ч к о в с к и й. Отмена крепостного права в России. М., 1960, стр. 121.

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 второго этапа министерской реформы явился М. Сперанский, использовавший при разработке законопроектов не только восьмилетний опыт деятельности самих «министерств», но и готовые, проверенные на практике образцы организации, делопроизводства и деятельности министерства наполеоновской Франции. Каждое министерство получило следующую структуру: во главе министерства стоял министр с товарищем; при министре были канцелярия и совет. Рабочий аппарат министерства состоял из нескольких департаментов, 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 министра состоял из начальников основных структурных частей министерства и имел значение совещательного органа «для рассмотрения дел, требующих по важности их общего соображения». В департаментах и отделениях роль таких советов играли общие присутствия. На заседания общих присутствий департаментов и Совета министров разрешалось приглашать фабрикантов, заводчиков, купцов, ученых, инженеров и т. д. Вынужденное ходом исторического развития проявлять интерес к развитию промышленности и торговли и считаться с мнением буржуазии, царское правительство 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, ла-

[164]

боратории, вспомогательные учреждения финансового, технического и другого специального назначения. Все эти вопросы подробно рассматривались в первой части «Общего учреждения министерств» — «Образование министерств», где определялась степень и пределы власти министров, их отношение к высшим законодательным, административным и судебным органам, к подчиненным учреждениям; здесь же устанавливались обязанности чиновников министерств.

Министры назначались царем и были ответственны только перед ним.

«Общее учреждение министерств» фактически закрепляло безответственность и произвол министерств, единолично управлявших подчиненными им ведомствами.

Закон предписывал министерствам подавать ежегодные финансовые отчеты в Министерство финансов и Государственный 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 регистрации, 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.

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

В последующие десятилетия (до 1861 г.) в этой системе произошли некоторые изменения. В 1817—1824 гг. существовало Министерство народного просвещения и духовных дел. Министерство полиции в 1819 г. было упразднено, и его аппарат вошел в Министерство внут-

ренных дел. В 1821 г. Государственное казначейство было включено в состав Министерства финансов. Главное управление ревизии государственных счетов с 1836 г. было переименовано в Государственный контроль. Было создано два новых центральных ведомства: Министерство двора в 1826 г. и Министерство государственных имуществ в 1837 г.

Несмотря на позднейшие изменения в организации и структуре, принципах деятельности и делопроизводстве отдельных министерств
[165]

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 ведомственным территориальным делением, не совпадавшим с общим административно-территориальным делением.

Углубление кризиса феодально-крепостнического строя во второй четверти XIX в. вызвало изменение и в центральном правительственном аппарате. В организационном устройстве министерств был значительно усилен бюрократический централизм, с установлением крайней централизации распорядительной и исполнительной деятельности. Все это тормозило деятельность правительственного аппарата, лишало его необходимой в данных условиях оперативности в административных, полицейских и судебных делах. Царское правительство тщетно пыталось усилить действенность государственного аппарата посредством различных второстепенных реорганизаций отдельных ведомств, объединения отдельных центральных учреждений и т. п. Особенно широкое распространение получили во всех министерствах комиссии по сокращению переписки и штатов. Реализация решений этих комиссий без ликвидации бюрократического централизма приносила ничтожные результаты.

Неспособность осуществлять управление обычными путями и методами толкала царизм на введение в государственный аппарат некоторых элементов милитаризации. Во второй четверти XIX в. большинство министров были генералами; целые отрасли управления получили военное устройство: горное ведомство, связанное с управлением горнозаводскими рабочими, пути сообщения, лесное ведомство и т. д. Закон об учреждении министерств 8 сентября 1802 г. так определил полицейскую сущность Министерства внутренних дел: «Должность министра внутренних дел обязывает его печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве империи»¹¹⁴. Кроме карательных функций, направленных на пресечение нарушений «тишины и благоустройства», в ведении министерства оказались и некоторые административно-хозяйственные дела.

В ведомство Министерства внутренних дел были переданы самые разнообразные учреждения: местные административно-полицейские
[166]

учреждения и сословные органы дворянства и городских сословий, органы благотворительности, управление иностранными поселенцами, продовольственное дело, Медицинская коллегия, Главное почтовое управление, а также 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. По проекту М. Сперанского 17 августа 1810 г. из Министерства внутренних дел выделилось Министерство полиции для управления административно-полицейскими

¹¹⁴ ПСЗ, т. XXVII, № 20406.

учреждениями и некоторыми наиболее важными полицейско-хозяйственными делами. Одновременно из ведения министерства были выделены вопросы заведования «иностранными исповеданиями» с образованием центрального ведомства — Главного управления духовных дел разных (иностранных) исповеданий.

Все вероисповедания, не относящиеся к господствовавшему православному в царской России, назывались «иностранными». Этим подчеркивалось неравенство религиозных исповеданий и отсутствие свободы совести в России.

На Министерства внутренних дел, полиции и Главное управление духовных дел были распространены принципы подготовленного уже «Общего учреждения министерств».

Министерство внутренних дел получило новое устройство. При министре были созданы совет, канцелярия и департамент. 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 внешней торговли и почтовый департамент.

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 личным врачебным составом, заготовлением медикаментов и снабжением медицинских учреждений — департамент полиции медицинской.

Важнейшую роль в аппарате Министерства полиции занимала Особенная канцелярия — орган политического сыска, осуществляв-

[167]

ший также разнообразные задачи по борьбе с крестьянским и общественным движением, расследованию важнейших уголовных дел и даже контрразведке.

Известная общность в задачах министерств полиции и внутренних дел, а также финансовые затруднения правительства привели в ноябре 1819 г. к упразднению Министерства полиции и включению его аппарата в состав Министерства внутренних дел.

В 30—40-х годах в Министерстве внутренних дел был проведен ряд организационных мероприятий, направленных на усиление полицейско-карательной функции за счет сокращения хозяйственной деятельности. В 1842 г. ведавшая личным составом местных административных органов канцелярия министерства была преобразована в департамент общих дел.

Центральный аппарат Министерства юстиции, учрежденного в 1802 г., вырос из канцелярии генерал-прокурора. На министерство была возложена задача управления судебной системой России (заведование личным составом, учреждением и упразднением судебных учреждений, надзор за их деятельностью). Аппарат министерства был невелик: он состоял из министра¹¹⁵, его товарища, совета («консультации»), канцелярии министра и департамента.

Для подготовки чиновников канцелярий судебного ведомства в 1835 г. было учреждено Училище правоведения — привилегированное учебное заведение для дворян, равное по правам Царскосельскому лицейу.

В условиях разложения феодально-крепостнического строя министерство проявляло заботу об охране земельных прав и сословных привилегий дворянства. Подтверждавшие это документальные материалы находились в различных архивах (Разрядном, Вотчинном и Старых дел). В 1852 г. все эти архивные материалы были централизованы в новом архиве Министерства юстиции, ставшем одним из крупнейших исторических архивов России¹¹⁶.

Созданное в 1802 г. Министерство финансов включало в свой состав различные хозяйственно-финансовые коллегии и другие финансовые учреждения. Министерство финансов не было единственным финансово-хозяйственным центральным органом России в начале XIX в. Многие финансовые и хозяйственные дела велись в Министерстве внутренних дел, Государственном казначействе и Министерстве коммерции — небольшом ведомстве, включавшем в свой состав Коммерц-коллегию и заведовавшем вопросами внешней торговли и таможенным

¹¹⁵ Первым министром юстиции был крупнейший поэт того времени Г. Р. Державин (1802—1803 гг.).

¹¹⁶ Этот архив послужил основой для одного из крупнейших современных архивов — Центрального государственного архива древних актов.

делом. В 1811 г. Министерство коммерции было упразднено и его дела переданы в Министерство финансов, составив департамент внешней торговли.

[168]

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 А. Д. Гурьев. Податным делом по взиманию прямых и косвенных налогов, а также повинностями населения заведовал департамент разных податей и сборов. Со времен восьмой ревизии (1833 г.) 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 институт (основанный в 1773 г.), а с 1825 г. Горный ученый комитет и редакция «Горного журнала».

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 ранее самостоятельное 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 царя.

В основе составления и реализации бюджета лежала строгая секретность. Она была вызвана стремлением скрыть от народных масс грабительский, антинародный характер финансовой политики, а от западноевропейских кредиторов — ухудшающееся финансовое положение страны.

Для изыскания средств по погашению дефицита еще в 1806 г. был учрежден 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. Ассигна-

[169]

ционный банк занимался эмиссией (выпуском ассигнаций и обменом ассигнаций на звонкую монету).

В 1817 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.

Усиление роли и значения капиталистических элементов в России отразилось и на организации Министерства финансов. По желанию фабрикантов Московской, Петербургской и Владимирской губерний сменивший А. Д. Гурьева на посту министра финансов Е. Ф. Канкрин

(1823—1844 гг.) 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 Мануфактурный и Коммерческий советы и их местные органы русская буржуазия ходатайствовала перед царским правительством о своих «пользах и нуждах». Кроме того, Мануфактурный совет в 30—40-х годах проводил организацию ряда промышленных выставок (1829, 1839, 1849 гг.), 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 буржуазии в стране была проведена 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 г.).

Чисто крепостнической политики придерживалось Министерство в отношении горнозаводской промышленности, основная часть которой

[170]

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 горного ведомства была предпринята для предотвращения волнений крепостных горнозаводских рабочих.

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. В его составе был создан совет — орган проверки контрольной деятельности департамента и департамент морской отчетности. Однако состояние государственного финансового контроля не улучшилось.

Созданные в начале XIX в. Экспедиция устройства 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 России¹¹⁷.

В 1842 г. была создана телеграфная часть (по заведованию све-

[171]

товым телеграфом), преобразованная впоследствии в Телеграфное управление.

¹¹⁷ Железная дорога между Петербургом и Москвой сооружалась около 9 лет (1842—1851).

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 образован лесной департамент, в ведении которого находились военизированный корпус лесничих и созданный в 1806 г. Лесной институт.

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»¹¹⁸.

Министерство двора и уделов было образовано 22 августа 1826 г. путем механического объединения ряда разнородных по назначению учреждений, существовавших ранее. Подведомственные ему органы и учреждения обслуживали царя и членов его фамилии. Большую группу учреждений министерства составляли различные дворцовые конторы. Дворцовая «его императорского величества» контора была придворным административно-хозяйственным учреждением.

[172]

Здесь же велись камер-фурьерские журналы — поденные записи о событиях придворной жизни: приемах, балах, маскарадах, царских путешествиях и т. д. Егермейстерская контора заведовала царской охотой, конюшенная контора — царскими конюшнями, существовали также дворцовые конторы царя и членов царской фамилии.

Наиболее значительной частью Министерства двора являлся включенный в него департамент уделов, который заведовал имуществом и крестьянами, принадлежавшими членам царской фамилии.

Кабинет его императорского величества окончательно утратил свое общегосударственное значение и превратился в канцелярию царя по заведованию его личным имуществом (землями, предприятиями, драгоценностями) и крестьянами.

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 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

¹¹⁸ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 16, стр. 310.

(Александрийский и Мариинский), Москве (Большой и Малый) и в Варшаве; «императорская» Академия художеств, «императорский» Эрмитаж и другие музеи, а также научные учреждения (с 1859 г. Археологическая комиссия). Материальная поддержка царского двора создавала условия для развития театрального и хореографического искусств, пополнения коллекций Эрмитажа, создания выдающихся произведений живописи и архитектуры. Однако, стремясь создать репутацию «просвещенных» покровителей наук и искусств, царская фамилия и придворная среда нередко тормозили их развитие, насаждая монархические и антидемократические вкусы и традиции в театре, живописи и т. д.

Министерство двора и уделов занимало особое положение в центральном аппарате и не было подконтрольным ни одному из высших учреждений.

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, 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 управление училищ; оно состояло из назначенных царем чиновников и попечителей учебных округов. Единственный де-

[173]

партамент министерства являлся исполнителем решений Главного управления. 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 был включен в состав Министерства народного просвещения и духовных дел.

После подавления восстания декабристов Министерство народного просвещения стало направлять 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»¹¹⁹, — гласил § 1 устава. Параграф 15-й 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. Правительство вынуждено было отказаться от него. 22 апреля 1828 г. принимается новый цензурный устав, который ставил перед цензурой только одну задачу: «Запрещать издание или продажу тех произведений словесности, наук или искусств, как в целом составе или в частях своих вредных в отношении к вере, престолу, добрым нравам и личной чести граждан»¹²⁰. 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 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 осуществляют 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 пытался противопоставить теорию «официальной народности», сформулиро-

[174]

¹¹⁹ 2ПСЗ, т. I, № 403.

¹²⁰ 2ПСЗ, т. III, № 1979.

ванную чиновником Министерства народного просвещения С. С. Уваровым. Став министром народного просвещения, С. С. Уваров (1833— 1849 гг.) проводил эту политику через все органы министерства.

С 30-х годов в самом аппарате министерства значительно возросло единоначалие, усилились централизаторские тенденции. Временное «учреждение» министерства 1835 г. увеличило значение департамента. Значение Главного управления училищ с 30-х годов стало падать за счет передачи многих (особенно административных) дел в департамент. К середине 40-х годов Главное управление училищ фактически прекращает собираться и существует лишь на бумаге.

Однако проводимая Министерством народного просвещения политика не принесла должных результатов.

Название Министерства народного просвещения не соответствовало действительной его деятельности. Фактически просвещением и наукой были затронуты немногие верхушечные слои населения.

О количестве учащихся в учебных заведениях России можно судить по следующей таблице.

Годы	Количество учащихся			
	в университетах и лицеях	в гимназиях	в уездных, приходских и частных училищах	всего
1836	2843	17 403	74 823	95 069
1856	2282	19 098	95315	118 895

Для многомиллионного населения России (по 10-й ревизии в 1857 г. в европейской России проживало 59 330 тыс.) такое количество учащихся было ничтожно малым.

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 князе С. К. Вязьмитинове над министерством стояла Военно-походная канцелярия.

В январе 1812 г. на министерство было распространено «Общее учреждение министерств». В результате Военная коллегия и Военно-походная канцелярия были упразднены. При министерстве учреждаются Совет, общая и особенная канцелярии и 7 департаментов: инспекторский (заведовал личным составом армии), аудиторiatский (распоряжался личным составом военных судов и ревизией военно-судебных дел), артиллерийский, инженерный, провиантский, медицинский и комиссариатский (ведал снабжением войск вещевым и денежным довольствием). Кроме того, в составе министерства были созданы такие учреждения, как Военно-ученый комитет и Военно-топографическое депо.

[175]

27 января 1812 г. утверждается «Учреждение о большой действующей армии». В отличие от предшествующих положений о полевом устройстве армии «Учреждение» предоставляло главнокомандующему широкие полномочия, развязывавшие его инициативу, ранее стесненную царем и различными высшими и центральными учреждениями¹²¹. В «Учреждении» подчеркивалось, что главнокомандующий на театре военных действий «представляет лицо императора и облекается властью его величества». Ближайшим помощником главнокомандующего был начальник его штаба. Начальнику штаба 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 «Великой армии» Наполеона из России.

После окончания войн с Наполеоном армия царской России — военный оплот реакционного Священного Союза — не была сокращена, а в полном составе расквартирована в западных (1-я армия) и южных (2-я армия) районах европейской части России; кроме того, на окраинах были созданы «отдельные корпуса», представлявшие небольшие армии (Финляндский, Литовский, Грузинский, Оренбургский и Кавказский).

¹²¹ ПСЗ, т. XXX, № 22756.

Ввиду этого решили сохранить 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 министерство. В состав Главного штаба, возглавляемого начальником генерал-адъютантом князем П. М. Волконским (1815—1823 гг.), вошли генерал-квартирмейстер с подчиненными ему Военно-ученым комитетом, Военно-топографическое депо, дежурный генерал, которому подчинялись инспекторский и аудиторский 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 штаба¹²².

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.

Стрелковая часть артиллерии инженерного управления войск в 1819 г. обособилась в самостоятельные ведомства во главе с великими князьями: Николаем Павловичем — генерал-инспектором по ин-

[176]

женерной части и Михаилом Павловичем — генерал-фельдцейхмейстером.

С осени 1816 г. делаются попытки укрепления армии посредством создания военных поселений. 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 возглавлял аппарат по управлению военными поселениями (Главный штаб военных поселений, Экономический комитет). Восстания военных поселенцев и колоссальные расходы, связанные с их устройством, вынудили Николая I в 1826 г. ликвидировать ведомственную обособленность центрального аппарата по управлению военными поселениями: Аракчеев был отставлен от всех должностей. Штаб военных поселений и Экономический комитет вошли в состав Главного штаба под наименованием «Главного штаба его императорского величества по военным поселениям».

С середины 20-х годов начало обособляться управление 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 сын Николая I — 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 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 образования Военного министерства в 1832 г. был упразднен аппарат Главного штаба и должность его начальника.

Царское 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, была объединена с Военно-топографическим депо и Корпусом топографов в Департамент генерального штаба. На департамент были возложены задачи изучения обстановки и данных для подготовки и проведения боевых операций, боевая подготовка войск, перемещение, военно-топографическое дело. В 1830 г. было создано высшее военное учебное заведение — Военная академия, переименованная в 1855 г. в Николаевскую академию генерального штаба.

После восстания военных поселенцев в 1831 г. была окончательно

[177]

¹²² Его материалы послужили основой для крупнейшего в СССР Центрального государственного военно-исторического архива.

уничтожена обособленность управления военными поселениями, для управления ими в министерстве в 1832 г. был учрежден Департамент военных поселений, существовавший до 1857 г.

Все эти частичные преобразования подготовили общую реформу министерства, завершённую 29 марта 1836 г. и сосредоточившую основные вопросы военного управления в Военном министерстве. Вместо незначительных советов и канцелярий 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 в мирное время, мелочная регламентация деятельности его низших звеньев при почти полной бесконтрольности и другие пороки военной администрации — все это было полностью сохранено в военном аппарате России и в период Крымской войны, которая вскрыла военную отсталость России.

Учрежденное в 1802 г. Морское министерство (первые годы оно 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 министре 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

[178]

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 России. Со второй половины 50-х годов XIX в. встал вопрос о реорганизации всего морского ведомства.

По реформе 1802 г. в состав Министерства иностранных дел была включена Коллегия иностранных дел. С этого времени ее роль стала падать. 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 министра 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 первую четверть 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 (1816—1856 гг.) 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 шифры. 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.

Начиная с Венского конгресса 1815 г. Министерство иностранных

[179]

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

§ 4. МЕСТНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Основными административно-территориальными единицами дореформенной России являлись губернии и уезды. К началу XIX в. число губерний возросло до 46, а к середине века сократилось до 44.

Учреждение министерств не предусматривало повсеместного восстановления института наместников. «Особенное» управление сохранилось лишь в некоторых местностях России, главным образом на окраинах, где обстановка и 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).

Генерал-губернаторы являлись главой местной администрации нескольких губерний, входящих в генерал-губернаторство. В своей деятельности генерал-губернаторы и наместники руководствовались по-прежнему весьма неопределенными формулировками «Учреждения о губерниях» 1775 г., дававшими им широкий административный простор. Мало что изменила в деятельности генерал-губернаторов данная им в 1853 г. инструкция. Она только с большей силой подчеркивала ответственность генерал-губернатора за «состояние умов» в губернии.

Связь генерал-губернатора со всеми правительственными и сословными учреждениями вверенных ему губерний осуществлялась через его канцелярию.

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 ряда административных учреждений: канцелярии губернатора, губернского правления, ряда комиссий, комитетов и присутствий. С созданием министерств губернаторы стали подчиняться Министерству внутренних дел, осуществляя связь с ним, а также с подчиненными учреждениями с помощью своих канцелярий.

Для истории местной администрации дореформенной России характерны усиление власти губернаторов, рост их влияния
[180]

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»¹²³.

Со второй четверти XIX в. широко практиковалось назначение вместо обычных гражданских губернаторов военных губернаторов, которым, кроме местной администрации и полиции, были подчинены ноинские 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. основная роль в управлении губернией принадлежала губернатору, а губернское правление превратилось в своеобразную исполнительную канцелярию при губернаторе. В силу этого роль общего присутствия губернского правления сводилась к ознакомлению с новыми законодательными актами и распоряжениями, ряду хозяйственных операций (например, 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 которого 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, через четвертое — с финансово-хозяйственными органами.

Функции губернатора и губернского правления были обширны и для усиления оперативности их деятельности в первую половину XIX в. был создан ряд коллегиальных и совещательных 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 каждой губернии осуществляла не-

[181]

которые хозяйственно-административные функции. Так, 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 был связан с разрешением различных медицинских вопросов (оспенные и холерные комитеты, комитеты общественного здоровья, присутствия по освидетельствованию умалишенных).

Деятельность этих административно-хозяйственных комиссий и комитетов носила казенно-бюрократический характер и ложилась дополнительным гнетом на народные массы. Созданные комиссией народного продовольствия на случай голода «запасные хлебные магазины» являлись средством обогащения чиновников; сами же «магазины», как правило, пустовали. Оспопрививание не носило обязательного характера и охватывало только местную помещичье-чиновничью и купеческую верхушку.

¹²³ 2ПСЗ, т. XII, № 10303.

В 1838 г. во многих губернских городах России были созданы губернские комитеты о раскольниках, в состав которых входили губернатор, местный архиерей и жандармский штаб-офицер. Это были чисто полицейские органы борьбы с раскольниками.

Порядок деятельности большинства этих учреждений был сессионный, а делопроизводство велось в канцелярии губернского правления.

Грубые и жестокие феодальные приемы управления особенно процветали в исполнительных инстанциях местного аппарата — полицейских учреждениях.

Во главе всей уездной полиции с 1775 г. стоял уездный капитан-исправник, при котором находилось полицейское управление, называемое земским судом. В состав земского суда, кроме исправника и 4—5 дворянских заседателей, с 30-х годов XIX в. входили два заседателя от государственных крестьян. Канцелярия земского 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 — станowych приставов. В осуществлении своих полицейских функций становой пристав опирался на сельскую выборную полицию удельных и государственных крестьян — сотских и десятских, а также на вотчинную полицию помещиков. Центром каждого стана являлось местечко или заштатный город.

В городах «охрана тишины и порядка» возлагалась на городскую полицию, сохранявшую организационное устройство, данное «Уставом благочиния» 1782 г.

[182]

Управы благочиния, кроме чисто полицейских дел, заведовали и следственными делами: с 1808 г. в них появляются особые приставы следственных дел. При управе благочиния находились гауптвахты — караульные помещения с особым арестным помещением, главным образом для военных и чиновников. В городах создавались также и долговые тюрьмы, в которые заключались должники по искам кредиторов.

Полицейское управление некоторых городов, имевших значительную прослойку буржуазии, втянутую во внешнюю торговлю, имело свою специфику. В них создавались градоначальства (Одесса, Таганрог, Кникале — Керчь, Измаил, Феодосия). Территория градоначальства ограничивалась городом и его окрестностями. Градоначальники имели более широкие права, чем полицмейстеры, 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.

Расширение полномочий градоначальников объяснялось тем, что правительство было заинтересовано в развитии торговых городов и брало их под свое «попечительство».

По уголовным законам крепостнической России полицейские органы осуществляли предварительное следствие.

Наиболее совершенным доказательством вины уголовные законы считали признания самого подсудимого, а все другие доказательства носили вспомогательный характер. Полицейские учреждения делали все возможное, чтобы добиться «искреннего» показания. Нередко, не выдержав избиения и пыток при предварительном заключении, обвиняемые признавали себя виновными.

В показаниях сторон и их свидетелей на следствии законодательство того времени исходило из старого феодального сословного принципа. Статья 333 Уголовного уложения 15 августа 1845 г. гласила: «При равной степени достоверности законных свидетелей, в случае противоречия их, давать преимущество: 1) мужчине перед женщиной; 2) знатному перед незнатным; 3) ученому перед неученым; 4) духовному лицу перед светским»¹²⁴.

К органам администрации и полиции на местах примыкали, но были совершенно самостоятельными органы жандармерии, находившиеся в ведении Штаба корпуса жандармов и Третьего отделения. По «Положению о корпусе жандармов» 28 апреля 1827 г. вся страна, за исключением Польши, земель Войска Донского и Кавказа, была разделена на пять (впоследствии

¹²⁴ 2ПСЗ, т. XX, № 19283.

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.

В ведении жандармских генералов и штаб-офицеров находились
[183]

жандармские части. Чины жандармерии предназначались для приведения в исполнение законов и приговоров 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, торжищах, церковных и народных празднествах, гуляньях, разного рода съездах, 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 первую половину 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 или замок, 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. В Сибири складывается система каторжных тюрем, 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. «Арестантские роты гражданского ведомства», как назывались теперь эти тюрьмы. 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. В 1845—1860 гг. ссылкой в арестантские роты наказывалось от 10 до 14% всех заключенных.

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,

[184]

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 учреждается «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» ободренные до нищеты, вышли из рабства у помещиков в кабалу к тем же помещикам и их ставленникам»¹²⁵.

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 в первой половине века 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.

Вся жизнь мещанина, цехового ремесленника и даже купца назойливо опекалась.

Хозяйственную деятельность шестигласных дум также опутывала назойливая опека губернатора.

Приниженное положение шестигласной думы, низведенной до роли своеобразной хозяйственной канцелярии местных административных и полицейских учреждений, вызывало равнодушие городских сословий к службе в сословных учреждениях и уклонение от нее. В 1824 г. купцы 1-й и 2-й гильдий получили право отказываться от службы в сословных городских учреждениях.

Во второй четверти XIX в. городские сословия становятся искусственными группировками, переплетаясь с классами буржуазного общества. Все это продолжало отражаться 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 рефор-
[185]

мы 1864 г. в России действовали суды, учрежденные еще 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 так называемые «крепостные отделения» для оформления всевозможных 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 их полное упразднение в 1852 г.

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 являлись составными элементами феодально-крепостнического государства. Фактически судебная система составляла придаток к администрации и полиции. На утверждение или «ревизию» генерал-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 так называемой теории формальных доказательств.

¹²⁵ В. И. Ленин. ПСС, т. 20, стр. 140.

После следствия, проводимого в полицейском учреждении, материал каждого уголовного дела поступал в канцелярию суда, где секретарь и его помощники на основании этого материала составляли подробную записку с содержанием «дела», с доводами сторон, справками и ссылками на законы. После составления такой записки стороны и их доверенные удостоверяли правильность фактов своими подписями. Далее секретарь докладывал краткое изложение дела общему присутствию суда, заседавшему в особой комнате за присутственным

[186]

столом с неизменным «зерцалом». Доступ сторон в эту комнату запрещался. За время заседания присутствия (оно продолжалось обыкновенно 3—4 часа) рассматривалось по несколько «дел». Таким образом, главным в дореформенном судопроизводстве этапом был канцелярский.

Решения судов подлежали обжалованию в вышестоящих инстанциях, вплоть до Сената. «Дела» часто передавались на «реизию» 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 60 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 к середине века только 12,5% всех приговоров кончалось полным обвинением. В остальных же случаях дело ограничивалось оставлением преступников «в подозрении» или «в сильном подозрении».

Произвол царской администрации и полиции, особенно в провинции, сословная неполноправность и известная «беззащитность» представителей буржуазии в судах, взятки и незаконные поборы — все это выступало 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 самодержавного 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

[187]

вали недовольство медленностью и сложностью судопроизводства, неприкрытой грубостью судебного «процесса» и взяточничеством чиновников.

Основными местными учреждениями Министерства финансов в каждой губернии были казенная палата и уездные казначейства.

Казенная палата до 1845 г. возглавлялась вице-губернатором, а затем особо назначаемым председателем. Полуколлегиальное Общее присутствие казенной палаты, состоявшее из назначаемых советников и ассессоров, разрешало дела, связанные с торгами на подряды.

В первую половину 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 управляло лесное отделение.

Отделение питейных сборов осуществляло надзор за питейными откупами, за выдачей свидетельств на винокурение, а также заведовало казенными питейными заведениями. Винные откупа были средством обогащения не только местной администрации, но и чиновников казенных палат.

Казначейское отделение заведовало уездными казначействами, а контрольное осуществляло внутренний финансовый контроль — ревизию книг и годовых отчетов казначеев.

Реформа 1838 г. несколько сократила функции казенных палат. 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. Кроме того, 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 горные и таможенные учреждения, а также местные органы коммерческого и мануфактурного советов (отделения Коммерческого совета и мануфактурные комитеты).

Местные учреждения Министерства государственных имуществ. К двум существовавшим звеньям сословного управления — волостному и сельскому — «Учреждением об управлении государственными имуществами в губерниях» 30 апреля 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 правление государственных имуществ (одно на несколько уездов). В каждой волости

[188]

государственных крестьян был учрежден сословный суд — волостная расправа.

Деятельность волостных и сельских крестьянских сословных органов была до мелочей регламентирована как «Учреждением», так и двумя «сельскими» уставами — полицейским и судебным — 23 марта 1839 г.

Местные учреждения Министерства двора и уделов. Основными учреждениями дворцового ведомства на местах были учреждения созданного в 1797 г. департамента уделов. Это были удельные экспедиции в составе казенных палат, а с 1808 г. — удельные конторы и их отделения. Удельные конторы создавались в уездах, где существовали удельные имущества и крестьяне; для последних удельные конторы являлись административно-полицейскими, финансовыми и судебными учреждениями. Удельным конторам подчинялись волостные и сельские органы удельных крестьян, созданные еще в конце XVIII в.

Местные учреждения и заведения Министерства народного просвещения. Система местных учреждений и заведений Министерства народного просвещения была создана законодательством 1803—1804 гг. Потребности правительственного аппарата, промышленности и торговли в грамотных кадрах заставили правительство создать систему учебных заведений. Законом 1803 г. были учреждены шесть учебных округов (Петербургский, Московский, Виленский, Дерптский, Харьковский и Казанский), по несколько губерний в округе (например, Московский округ состоял из десяти губерний). Во главе каждого округа стоял попечитель, под надзором которого находились университет и другие учебные заведения округа.

В начале XIX в., кроме созданного еще в 1755 г. Московского университета, были учреждены новые университеты в Вильно, Харькове, Казани и Дерпте. Административная деятельность попечителя округа была ограничена так называемой «университетской автономией», созданной уставами Московского, Харьковского и Казанского университетов 5 ноября 1804 г. Состоявший из профессоров совет университета получил право выбирать ректора, деканов, инспектора, правление университета (хозяйственное управление). Совет университета имел обширные административные, учебные и даже судебные права (университетский суд). Эта «автономия» носила ограниченный характер, так как ректор, профессора и преподаватели университета считались находящимися на государственной службе чиновниками.

Срок обучения в университете был три года.

Университетские уставы делали университеты органами управления учебными заведениями округа. 5 ноября 1804 г. был издан «Устав учебных заведений, подведомственных университетам», по которому создавалась сеть учебных заведений, носящих всесословный

характер: четырехклассная гимназия во главе с директором; двухклассное уездное училище во главе со смотрителем и одногодичное приходское училище. Средними и низшими учебными заведениями губернии за-

[189]

ведовал директор училищ, избираемый университетским советом и ему 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).

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. Из учащихся вышли ряд крупных царских чиновников — 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 «всословность школы» к нулю. Крепостное право было препятствием для распространения 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 гимназии и училищ 1828 г. сохранял трехступенность 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

[190]

по управлению учебными заведениями в руки попечителя учебного округа; университеты превратились в чисто учебные заведения. В каждом учебном округе в помощь попечителю создавались совет попечителя и должность инспектора казенных училищ.

Принятый 26 июля 1835 г. общий университетский устав сводил на нет «университетскую автономию», увеличивая в университете права попечителя округа; он назначал инспектора, ему подчинялось правление университета; право университетского суда было упразднено. Университетский устав был распространен на все университеты России (в том числе с некоторыми ограничениями и на Дерптский университет). Для учрежденного в 1833 г. Киевского университета был принят особый устав, ограничивавший выборность деканов и устанавливавший назначение части профессоров министром просвещения. В 1848 г. был приравнен к университетам Лазаревский институт восточных языков. В 1848—1849 гг. проводится ограничение притока разночинцев в университеты.

Местные учреждения военного ведомства. Довольно значительным был местный аппарат Военного ведомства. Хозяйственные департаменты Военного министерства имели свои местные административно-хозяйственные органы, объединявшиеся в не совпадавшие друг с другом 12 артиллерийских, 8 инженерных, 10 провиантских и 18 комиссариатских 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 охранению «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 несколько 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. Функции внутренней стражи были разнообразны. На обязанности ее лежали задачи «охранять внутренний порядок по требованию губернского начальства», «усмирять неповиновение и буйство», исполнять судебные приговоры, ловить не только воров 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 [191]

канцелярия. К концу царствования Александра I в военных поселениях находилось 375 тыс. чел., т. е. $\frac{1}{3}$ армии.

Восстание военных поселян в Новгородской губернии в 1831 г. заставило правительство провести реформу военных поселян. Большая часть военных поселян была превращена в военно-пахотных солдат. Опекун 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. Кроме того, в провинции открывается еще несколько кадетских корпусов и военных училищ.

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».

При подготовке офицеров в кадетских корпусах характерны были увлечения линейной тактикой и муштрой. В таких условиях 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, которая проявилась в Крымскую войну.

§ 5. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ОКРАИНАМИ

Осуществление политики колониальной эксплуатации национального угнетения народов национальных окраин России требовало от царизма иных, чем в центральных (так называемых «великорусских») губерниях, методов управления, а следовательно, иной организации управления. В первую половину XIX в. система управления окраинами России характеризовалась «особенным» административно-территориальным делением (наместничества в царстве Польском с 1815 г., на Кавказе с 1844—1845 гг.; генерал-губернаторства в Прибалтике, Оренбургском крае, Западной и Восточной Сибири; на окраинах встречались и более мелкие территориальные единицы: области, округа, магады и т. д.) и наличием «особенных» специфических, нередко только для данной окраины, учреждений и должностных лиц. В наместничествах, краях и генерал-

губернаторствах военные и гражданские функции управления почти всегда сливались; в одних учреждениях объединялись различные функции (административно-полицейские, финансовые и пр.).

[192]

Специфика управления отдельными национальными 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 национальных 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 сибирского населения, возрастание значения Сибири как места ссылки, социально-экономические сдвиги в развитии нерусских народов — все это вызывало необходимость организации более сложной и гибкой системы управления Сибирью. Непосредственным толчком к реформе сибирского управления послужили грандиозные злоупотребления сибирской администрации, вскрытые Сибирским генерал-губернатором М. Сперанским. Ревизией, проведенной Сперанским, было снято с постов около 700 чиновников, однако под суд попали только 48 человек. Был отдан под суд даже сибирский генерал-губернатор И. Б. Пестель. Одновременно была подготовлена 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 были окружной суд и: окружное казенное управление; в городах полицией заведовал город-

[193]

ничий. Личный состав всех этих учреждений был назначаемым. 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 губернские учреждения; областные советы, правления, суды и казенные палаты. Окружные учреждения в областях были те же, что и в округах губерний.

Реформа 1822 г. упорядочила препровождение в Сибирь ссыльных и их размещение. На территории Сибири была учреждена 61 этап-тюрьма для ночлега и дневок на пути пешего следования арестантов. Каждую партию закованных в кандалы и цепи арестантов в 60—100

человек от отправного пункта и до конечного пути сопровождала Этапная команда из сибирских казаков.

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 каторгу¹²⁶. 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.

Реформа 1822 г. усложнила систему управления нерусскими народами Сибири. «Устав о инородцах» подразделил нерусские народы Сибири на три категории: бродячих, кочевых и оседлых. Для бродячих народов, стоявших на низкой ступени развития (охотничьи и оленеводческие народы Крайнего Севера), сохранялась сложившаяся ранее система взаимоотношений царской администрации с местной родоплеменной 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, однако 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.

[194]

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 «почетных и лучших родовичей» или просто передававших эти должности по наследству.

Каждая инородная управа создавалась на несколько улусов или стойбищ и представляла собой полицейское, хозяйственно-финансовое и даже судебное учреждение. Она исполняла предписания начальства (разбирала мелкие судебные дела и исполняла судебные приговоры, проводила раскладку ясака и других налогов, а также натуральных повинностей, осуществляла сбор недоимок и т. д.). Инородную управу составляли голова и несколько заседателей, 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. Инородная управа имела свое делопроизводство и подчинялась непосредственно окружному начальству.

Для бурятов, хакасов и несколько позднее для южных якутов были учреждены промежуточные между инородными управами и окружным начальством административно-хозяйственные инстанции — степные думы. В состав этих учреждений входили представители местной знати.

Особый устав в 1822 г. устанавливал систему управления «сибирскими киргизами» (фактически казаками, 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, назначенных областным начальником, и двух заседателей из «почетных киргизов» (биев) по выбору. Окружной приказ имел канцелярию и переводчиков. Во главе волости стоял наследственный султан, а аул возглавлялся старшиной, избираемым казаками и утверждаемым окружным приказом на три года.

Реформы управления Сибирью упрочили положение местной администрации, которая в осуществлении колониальной эксплуатации местного населения опиралась на родо-племенную и феодальную верхушку сибирских народов.

В первую половину XIX в. Кавказ представлял пеструю картину отличных друг от друга в социально-экономическом, политическом и культурном отношениях областей. Время и форма

¹²⁶ До 1822 г. эти функции выполняло «Присутствие по кододничьей части» в Тюмени, учрежденное еще в XVIII в.

присоединения этих областей к России были различны. Все это и определяло многообразие форм управления, сложившихся на Кавказе.

Управление на Северном Кавказе было сравнительно близким к общероссийскому.
[195]

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 гг.) 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 существовавшая еще до присоединения 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 первое десятилетие XIX в. к России была присоединена значительная часть современного Азербайджана. Все завоеванные земли 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.

Из присоединенных к России в 1828 г. 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.

Непосредственные 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 независи-

[196]

мость 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 канцелярия наместника. Совет наместника состоял из назначаемых царем чиновников, губернаторов и выполнял функции надзора над всем аппаратом управления и суда на Кавказе, разрешал все вопросы, связанные с применением законов. Наместнику подчинялись начальники жандармского округа и округа 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 А. И. Барятинском 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»: общих дел (заведовало 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. Конституция 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, состоявший из двух палат: Сената с назначаемым царем составом и Посольской избы. Состав Посольской избы избирался дворянами на местных дворянских собраниях: — сеймиках, а также представителями

[197]

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 министерств (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 — всеословная волость. Тминный 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, по которой Сейм и Государственный совет упразднились. Управление царством осуществлял наместник с помощью совета управления и заменивших министерства комиссий. Воеводства вскоре 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). На территории царства был установлен жестокий военно-полицейский режим.

В первую половину 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.

В первой половине XIX в. сохранялись некоторые особенности в управлении Бессарабской области, Астраханской губернии, Башкирии и областей с казачьим населением.

В первую половину XIX в. абсолютная монархия в России стремилась приспособить свой государственный аппарат к изменениям в [198]

Экономическом строе (кризис феодального строя, складывание в недрах феодальной формации капиталистического уклада). Это нашло выражение в лавировании самодержавной монархии между политикой частичных преобразований и военно-полицейскими методами управления, в укреплении внешней «законности» деятельности органов и учреждений феодально-крепостнического государства.

Усложнение задач государства к началу XIX в. вызвало необходимость создания ряда государственных учреждений: Государственного совета, Комитета министров, Собственной е. и. в. канцелярии, а также превращения Правительствующего Сената в высший орган суда и надзора.

На рубеже XVIII и XIX вв. произошла смена коллегиальной формы управления министерской, основанной на принципах единоначалия и большей 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.

В первую половину XIX в. продолжали существовать основные административные, полицейские, финансовые и судебные учреждения и сословные органы, созданные реформами 1775—1785 гг.

На большей части национальных окраин правительство создало «особенное» управление, характерными особенностями которого были большая самостоятельность местной администрации, наместничества, генерал-губернаторства, слияние военного и гражданского управления, «особенные» учреждения и органы, «упрощенные» формы колониального 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 своих задач.

Антифеодальные выступления крестьян, борьба революционной демократии, политический кризис государственности после Крымской войны поставили вопрос о реформах всего государственного аппарата России.

[199]

ГЛАВА VIII

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПОРЕФОРМЕННОГО ПЕРИОДА (1861—1904 ГГ.). 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, усилении 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 гг.). 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 граф Д. А. Милютин, министр финансов М. Х. Рейтерн, государственный контролер В. А. Татаринов и др. Группу противников составляли: 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 само-

[200]

державия¹²⁷. Царь Александр II, по выражению современника, «шел то вправо, то влево, беспрестанно меняя свое направление»¹²⁸. Особенно возросли эти колебания царя после 1866 г.

Дворянско-буржуазная историография идеализировала буржуазные реформы в России как «великие реформы», а в созданных ими учреждениях усматривала ростки нового «правового» строя, ограничивавшего всесилие абсолютизма и бюрократии¹²⁹.

Оценивая с марксистских позиций крестьянскую реформу 1861 г. и буржуазные реформы 60—70-х годов, М. Н. Покровский преувеличивал буржуазные «настроения» дворянства, считая, что в результате этих реформ в России установилась «буржуазная монархия»¹³⁰.

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 создают глубокие исследования по истории отдельных реформ и учреждений этого времени¹³¹.

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»¹³².

Реформы 60—70-х годов ввели в государственный строй России некоторые элементы буржуазной государственности: расширили права местных учреждений, установили выборность второстепенных органов местного административно-хозяйственного управления (земские и городские органы «самоуправления») и даже суда (мировые судьи), установили основы

¹²⁷ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 20, стр. 174.

¹²⁸ П. В. Долгоруков. Петербургские очерки. М., 1934, стр. 105.

¹²⁹ См.: А. А. Головачев. Десять лет реформ. Спб., 1892; Г. Джанжиев. Эпоха великих реформ. Изд. 10-е. Спб., 1907; М. Лемке. Эпоха цензурных реформ 1859—1965 гг. Спб., 1904; И. В. Гессен. Судебная реформа». Спб., 1905, в сб.: «Судебная реформа» под ред. Н. В. Давыдова и Н. Н. Полянского, т. I—И. М., 1915, и т. д.

¹³⁰ М. Н. Покровский. Русская история с древнейших времен, т. IV. М., 1934, стр. 98.

¹³¹ См.: П. А. З а и о н ч к о в с к и й. Военные реформы 60—70-х годов XIX в. в России. М., 1952; его же. Отмена крепостного права в России. М., 1954; его же. Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880 годов. М., 1964; В. В. Г а р м и з а. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957; М. Е. Найденов. Классовая борьба в пореформенной деревне (1861—1863 гг.). М., 1955 и др.

¹³² В. И. Ленин. ПСС, т. 20, стр. 165.

буржуазного судоустройства и судопроизводства, более гибкие буржуазные формы государственного финансового контроля и цензуры, ввели принцип всесословности в комплектование

[201]

армии и в деятельность органов народного просвещения и т. п. Эти реформы были буржуазными преобразованиями, так как учитывали прежде всего интересы буржуазной собственности, создавали благоприятные условия для развития торговли, промышленности и кредита.

Несмотря на введение буржуазных реформ, Россия оставалась абсолютной монархией с неограниченным самодержавным императором во главе. В России сохранились основные дореформенные высшие, центральные и даже местные учреждения (особенно органы администрации и полиции) с дворянами-чиновниками. Сохранились и основы дореформенного права.

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. царизм переходит к «разнузданной, невероятно бессмысленной и зверской реакции»¹³³, главным деятелем которой был Александр III (1881—1894 гг.), сменивший убитого народовольцами 1 марта 1881 г. отца — Александра II. Последовавший 29 апреля манифест провозглашал незыблемость самодержавия и установление режима политической реакции. В 80 — 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 последний император России Николай II (1894—1917 гг.).

Напуганная размахом революционного движения (особенно рабочего), буржуазия охотно соглашалась на реакционные мероприятия.

Наращение нового революционного кризиса в начале XX в. царизм пытался предотвратить усилением полицейского гнета, распространением различных стадий «исключительного» положения, внесудебными формами расправы, расширением деятельности Департамента полиции, жандармских управлений и охранных отделений, насаждением провокаций (зубатовщина, гапоновщина) в политических партиях, 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 царского чиновничества. «Ни в одной стране нет такого множества чиновников, как в России. И чиновники эти стоят над безгласным народом, как темный лес... 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

[202]

больше всего от полиции. Царское самодержавие есть самодержавие полиции»¹³⁴, — писал В. И. Ленин.

Гнет царского самодержавия и бюрократии усиливал своеобразный «кризис законности» в России начала XX в., когда правительство потеряло возможность становиться на почву того самого закона, который оно так недавно издало, и стало прибегать к грубым неприкрытым формам классовой расправы с революционерами, демонстрантами, стачечниками и т. д.¹³⁵.

Весь политический строй России с самодержавием и огромным карательным аппаратом полиции, жандармерии, администрации, суда и армии оказался бессильным предотвратить первую русскую революцию.

¹³³ В. И. Ленин. ПСС, т. 1, стр. 295.

¹³⁴ В. И. Ленин. ПСС, т. 7, стр. 137.

¹³⁵ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 5, стр. 17.

§ 2. ВЫСШИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Из высших государственных учреждений в пореформенный период сохранились 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 роль его в подготовке и проведении буржуазных реформ 60—70-х годов. В условиях «кризиса верхов» царизм нуждался в коллективном мнении представителей высшей бюрократии. Вместе со специально созданными комитетами и комиссиями активное участие в разработке всех законопроектов 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 канцелярии¹³⁶. 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.

[203]

Созданный в 1900 г. Департамент промышленности, торговли и наук 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 реакционные законопроекты в более узком кругу доверенных высших чиновников — Комитете министров.

Несмотря на это, Государственный совет оставался важным звеном в системе государственного аппарата России. Роль этого учреждения подчеркивалась тем, что во главе его в пореформенное время стояли великие князья Константин Николаевич (1865—1881 гг.) и Михаил Николаевич (1881—1905 гг.).

Характер самостоятельного высшего учреждения имела и Комиссия прошений. В 1895 г. она была преобразована в «Канцелярию по принятию прошений на высочайшее имя подаваемых». Через это учреждение представители господствующего класса осуществляли право «законодательной инициативы». В Комиссию прошений, а затем в Канцелярию шел поток жалоб и прошений об оказании помощи, помиловании, освобождении от воинской повинности; поступали жалобы и от крестьян. Здесь все эти материалы подвергались тщательной классовой фильтрации. В связи с расширением роли «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.

¹³⁶ Третье издание «Полного собрания законов» (1881—1913 гг.), а также издания «Свобода законов», начиная с 16-томного издания 1892 г., были предприняты уже аппаратом Государственного совета.

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 (1883 г.) действовал Кавказский комитет.

Существование других высших комитетов было связано с некоторыми важнейшими вопросами внутренней политики. В 1864—1865 гг. действовал Западный комитет — чрезвычайный орган для проведения мероприятий по ликвидации последствий польского восста-

[204]

ния. 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.

С железнодорожной политикой царского правительства было связано существование Комитета железных дорог (1859—1874 гг.) и Комитета Сибирской железной дороги (1892—1905 гг.).

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.¹³⁷). 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.). На протяжении четверти века Комитет министров отменял или продлевал действие «Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» на территории отдельных местностей России.

На пост председателя Комитета министров назначались опытные чиновники, занимавшие министерские и прочие высокие посты (граф П. Н. Игнатьев (1872—1879 гг.), граф П. А. Валуев (1879—1881 гг.), С. Ю. Витте (1903—1906 гг.) и др.).

К началу XX в. Комитет министров сохранял характер высшего административного учреждения, в которое, по выражению его последнего председателя С. Ю. Витте, «вносилась

масса административ-

[205]

ного 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»¹³⁸.

Нарастание 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. Поэтому 12 ноября 1861 г. был создан новый правительственный орган — Совет Министров, который состоял из министров, главноуправляющих, председателей Комитета министров и Государственного совета и ряда близких к царю лиц. Председателем Совета Министров был сам царь, ему же принадлежало право

¹³⁷ См. М. К. Лебедев. Распоряжения Комитета министров об уничтожении произведений печати за 1872—1904 гг. «Вестник права», 1905, апрель, стр. 193.

¹³⁸ С. Ю. Витте. Воспоминания, т. 2. М., 1960, стр. 259.

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 Совет Министров поступали материалы и заключения о работе отдельных комиссий, комитетов и учреждений, разрабатывающих законопроекты буржуазных реформ, а также сведения о распоряжениях отдельных ведомств, требовавшие общего согласованного действия. На рассмотрение Совета Министров выносились годовые отчеты министров, а также их «всеподданнейшие» доклады царю с предложением преобразований и реформ. Некоторые из рассматриваемых в Совете мероприятий сразу утверждались царем 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 г., т. е. время революционной ситуации, борьбы разночинной интеллигенции, крестьянских волнений, разработки и начала осуществления крестьянской реформы, подготовки буржуазных реформ.

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 большую роль в системе государственного аппарата царской 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: всякий законопроект, подлежащий внесению из министерства в Госу-

[206]

дарственный совет, предварительно рассматривался во Втором отделении. 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 переизданию отдельных томов «Свода законов». В 1882 г. Второе отделение было упразднено, а его дела были переданы в Государственный совет.

В 60—70-х годах продолжало сохранять свое огромное значение в государственном аппарате России Третье отделение канцелярии царя.

В пореформенное время распределение дел между его экспедициями несколько 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, заключении в крепость. В этой экспедиции составлялись обзоры 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, не брезгуя подкупом

печати. Увеличение числа политических процессов в судах повысило интерес Третьего отделения к знанию законов: с 1871 г. при его главном начальнике существовала юрисконсультская часть.

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. Долго-
[207]

руков (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.).

Борьба революционеров 60—70-х годов активизировала деятельность Третьего отделения и Отдельного корпуса жандармов. После 1861 г. их внимание все чаще привлекает надзор за рабочим движением (вторая и четвертая экспедиции).

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. Материалы этой комиссии послужили основой для ряда политических процессов в пятом и шестом департаментах Сената в 60-х годах XIX в.

В 70-х годах Третье отделение стало центром, руководящим производством дознаний по деятельности народников. Эта бурная деятельность по рассмотрению дознаний и подготовке материалов по массовым политическим процессам не позволила Третьему отделению заниматься разработкой общих мер по борьбе с «крамолой».

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 — З. 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, произведенного 5 февраля 1880 г. народовольцем С. Халтуриным, 12 февраля последовал указ о создании «Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия». Главным начальником ее был назначен генерал М. Т. Лорис-Меликов.

В ведение комиссии поступали все политические следствия столицы и Петербургского военного округа, а также ей поручался верховный надзор за политическим следствием во всей стране. Вскоре Верховной распорядительной комиссии были «временно» подчинены Третье отделение и Отдельный корпус жандармов. В делах политического следствия все местные власти должны были оказывать «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 дел и администра-

[208]

тивная расправа с частью арестованных, установление надзора и т. п. Подавляющее большинство этих дел Лорис-Меликов рассматривал лично.

В докладе царю 26 июля 1880 г. Лорис-Меликов отмечал, что ввиду выполнения Верховной распорядительной комиссией своей основной задачи на будущее охрану государства и общественного спокойствия «следует сосредоточить в Министерстве внутренних дел, которое могло бы продолжить дело подлежащей закрытию Верховной распорядительной комиссии»¹³⁹.

Эта мысль получила законченное завершение в докладной записке Лорис-Меликова царю о преобразовании полиции; в ней предлагалась централизация общей и политической полиции (жандармерии) в ведении Министерства внутренних дел с ликвидацией Третьего отделения.

¹³⁹ ЦГАОР, ф. 569, оп. 1, д. 64, лл. 11—12.

Упразднение этого, ставшего одиозным, учреждения могло успокоить либеральное «общество», с которым заигрывал Лорис-Меликов. 6 августа 1880 г. Верховная распорядительная комиссия была закрыта; Третье отделение Собственной его императорского величества канцелярии ликвидировано, а ее дела сосредоточены в Департаменте государственной полиции Министерства внутренних дел. На министра внутренних дел возлагалось заведование корпусом жандармов на правах шефа корпуса. Это объединение политической и общей полиции было подготовлено связью и параллелизмом их работы, наблюдаемым уже с 60-х годов XIX в. в деле борьбы с революционным движением. Первым министром внутренних дел, наследовавшим права главного начальника Верховной распорядительной комиссии, был Лорис-Меликов.

В 60—70-х годах Четвертое отделение сохраняло старые порядки и устройство. 12 августа 1880 г. оно было преобразовано в самостоятельное высшее учреждение — Собственную его императорского величества канцелярию по учреждениям императрицы Марии. После закрытия Второго и Третьего отделений оставшееся в составе канцелярии Первое отделение законом 22 февраля 1882 г. стало именоваться Собственной его императорского величества канцелярией, с сохранением за ней роли канцелярии царя по разным вопросам. Особенно возросла роль канцелярии по заведованию личным составом чиновников. Более четкое разделение дел по ведомствам, некоторая децентрализация распорядительной и исполнительной деятельности, усиление системы местных учреждений и как следствие всего — укрепление государственного аппарата, проведенные в период буржуазных реформ, повлекли за собой сокращение значения Собственной его императорского величества канцелярии как чрезвычайного высшего правительственного учреждения.

В пореформенной России Правительствующий сенат сохранил свое старое значение высшего органа суда и надзора. Значительные изменения, которые произошли в структуре, функциях и

[209]

деятельности Сената, были тесно связаны с судебной буржуазной реформой 1864 г. Еще 29 сентября 1862 г. царем были утверждены «Основные начала преобразования судной части в России», подготовленные специальной комиссией при Государственной канцелярии.

Другая комиссия подготовила проекты судебных уставов, которые, пройдя ряд бюрократических инстанций, были утверждены царем 20 ноября 1864 г. Эти уставы вводили в России буржуазные принципы судостроительства и судопроизводства.

Высшими апелляционными инстанциями стали судебные палаты и уездные съезды мировых судей. Поэтому необходимость в существовании апелляционных департаментов Сената отпала. По мере распространения судебных уставов на отдельные губернии России закрывались те департаменты, которые являлись высшей апелляционной инстанцией для местных судов этих губерний. 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 г. 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 наиболее опытные чиновники из прокуратуры.

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

Первый департамент осуществлял надзор за местным управлением и судом. За пореформенный период было проведено 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. В отличие от инструкции 1819 г. новая инструкция

предусматривала всестороннее обследование местных учреждений всех ведомств 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»¹⁴⁰.

[210]

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.

«Крестьянский» департамент Сената фактически 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 гг.).

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 с участием сословных представителей, 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 предводители дворянства, губернский городской голова и волостной старшина Петербургской губернии.

На Особое присутствие были распространены некоторые буржуазные принципы судопроизводства (состязательный процесс). Но в целом создание этого органа являлось серьезным нарушением судебных

[211]

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 лишь в случае «нарушения закона и неправильного его толкования при определении преступления и роде наказания».

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», «лервомартовцев»; 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

¹⁴⁰ И. Блинов. Отношения Сената к местным учреждениям в XIX в. Спб., 1911, стр. 239.

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 до 1861 г. существовавшие функции и аппарат. Синод лишь номинально числился высшим правительственным учреждением, фактически же по своему значению он приближался к министерству. Изменения в пореформенном Синоде были направлены на усиление идеологического влияния церкви на 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-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 министра с аппаратом министерства. Кроме департаментов, во многих министерствах создаются главные управления, управления и отделы, а кроме советов министра — ряд других совещательных учреждений (советов, комитетов, присутствий), на заседаниях которых вместе с чиновниками заседали представители самых различных ведомств. Кроме того, на эти заседания чаще, чем в дореформенное время, приглашались «сведущие» люди — представители промышленной, железнодорожной, банковской и торговой

[212]

буржуазии, различные буржуазные специалисты (инженеры, ученые и пр.). Это «соучастие» буржуазии в работе центральных правительственных учреждений накладывало известный 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 было некоторое ослабление бюрократического централизма с передачей местным учреждениям исполнительных и части распорядительных дел с сохранением за центральным аппаратом общего руководства и надзора. Такая децентрализация сделала 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. Земский отдел 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).

Таким образом, 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 гг.) был заменен более умеренным П. А. Валуевым (1861—1868 гг.), который мог точнее обеспечить интересы помещиков на этом важнейшем этапе осуществления крестьянской реформы.

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.

[213]

Первые шаги деятельности Главного управления по делам печати ознаменовались запрещением органов революционной демократии 60-х годов — журналов «Современник» и «Русское слово» (1866 г.).

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 политики¹⁴¹.

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 полиции. Создание Департамента полиции явилось завершением лорис-меликовской диктатуры. После упразднения Верховной распорядительной комиссии М. Г. Лорис-Меликов с 1880—1882 гг. возглавлял Министерство внутренних дел. После его ухода пост министра внутренних дел занимал граф П. Н. Игнатьев (май 1881 — май 1882 гг.), деятельность которого была направлена на то, чтобы «прикрыть отступление правительства к прямой реакции»¹⁴². 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 гг.), И. Н. Дурново (1889—1895 гг.), И. Л. Горемыкин (1895—1899 гг.) 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»¹⁴³. В его ведении находились охранные и розыскные отделения, полицейские учреждения, как городские, так и уездные, градоначальники, речная и фабричная полиция, сыскные отделения, адресные столы, пожарные команды. Тесно связаны были с Департаментом и органы штаба корпуса жандармов на местах — губернские жандармские управления 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,

[214]

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 органами полиции и 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,

¹⁴¹ См.: М. Л е м к е. В мире усмотрения. «Вестник права», 1905, сентябрь, стр. 100.

¹⁴² В. И. Ленин. ПСС, т. 5, стр. 46.

¹⁴³ «Свод законов Российской империи». 1892, т. I, ч. 2, ст. 362.

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. 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, главным образом по государственным преступлениям.

С 80-х годов Особое совещание вошло в состав Министерства внутренних дел как постоянное учреждение под председательством товарища министра, заведовавшего полицией. Состав этого учреждения и функции его изменились; членами его были чиновники министерства, а компетенция ограничивалась заведованием поднадзорными лицами и административной ссылкой.

Первые директора Департамента полиции В. К. Плеве (1881—1884 гг.) и П. Н. Дурново (1884—1893 гг.) значительно обновили состав департамента за счет привлечения сотрудников суда (особенно прокуратуры), обладавших образованием и большим кругозором. 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

[215]

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 опасные для самодержавного государства социал-демократические 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.), в 1896 г. создано Переселенческое управление, а в 1900 г. — Управление по делам воинской повинности.

В условиях широкой волны аграрного движения в начале XX в. 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 гг.) и В. К. Плеве (1903—1904 гг.) 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.

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 гг.) был решительным противником всех буржуазных реформ. Завершение разработки и

[216]

введение судебной реформы произошли при преемнике Панина на посту министра Д. Н. Замятнине (1864—1867 гг.). К концу века единственный департамент Министерства не мог справляться с массой поступающих 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.

К началу XX в. Главному тюремному управлению были подведомственны 895 тюрем разных категорий, в которых в 1900 г. перебывало почти 700 000 человек.

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. была признана действующей лишь глава о государственных преступлениях, устанавливающая детальный перечень этих преступлений и усиливавшая репрессии, особенно 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 гг.) и особенно графе М. Х. Рейтерне (1862—1878 гг.) проводится ряд буржуазных финансовых реформ по упорядочению кредита, бюджетной, налоговой системы 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 в соответствии с бюджетными сметами и кассовыми расписаниями расходы.

По «Положению о выкупе» 19 февраля 1861 г. общее руководство и заведование выкупной операцией возлагалось на Петербургскую охранную казну, деятельность которой находилась в ведении самого министра финансов и под надзором Совета государственных кредитных установлений. С возрастанием числа выкупных дел в ав-

[217]

густе 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)¹⁴⁴.

Департамент окладных сборов заведовал системой прямого обложения, руководил осуществлением натуральных повинностей, сохранившихся в пореформенное время (постояной, 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 единый орган — Совет торговли и мануфактур.

При министрах Н. Х. Бунге (1881—1887 гг.), И. А. Вышнеградском (1887—1892 гг.) и С. Ю. Витте (1892—1903 гг.) в аппарате министерства происходят значительные изменения, связанные с возрастанием косвенных налогов. Департамент неокладных сборов в свя-

[218]

зи с введением в стране винной монополии (1894 г.) был преобразован в Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей, которое заведовало не только всеми акцизными сборами, но и казенной продажей спиртных напитков. В созданном 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.

Особая комиссия выработала положение и устав Государственного банка, утвержденные в 1860 г. В этом же году был создан Государственный банк для «оживления торговых оборотов и упрочения денежной кредитной системы»¹⁴⁵. 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 г.) Государственный банк стал и Эмиссионным учреждением.

Кроме Государственного банка, в ведомстве Министерства финансов были созданы 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 г.) 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»¹⁴⁶.

¹⁴⁴ «Министерство финансов 1802—1902 гг.», ч. II. Спб., 1902, стр. 632—633, 640—641.

¹⁴⁵ 2ПСЗ, т. XXXV, № 35847.

¹⁴⁶ В. И. Ленин. ПСС, т. 7, стр. 152.

Экономический кризис части помещичьих хозяйств после крестьянской реформы 1861 г. сильно обеспокоил царское самодержавие, социальной базой которого являлось именно 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»¹⁴⁷.

Условия залога в банк дворянского имущества были исключительно выгодны для дворян.

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, 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 целым коллегиальным учреждением — Главным по фабричным и горнозаводским делам присутствием.

Наличие в аппарате Министерства финансов большой группы учреждений, тесно связанных с деятельностью торговой и промышленной буржуазии, создавало известную окраску деятельности этого Министерства, которое В. И. Ленин называл «фабрикантским ведомством»¹⁴⁸.

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. Управляющие отделами и их помощники вошли в состав Совета торговли и промышленности, а его делопроизводство велось в отделах торговли и промышленности. Фабричная инспекция остается в ведении Отдела промышленности. Опасаясь усиления значения буржуазии в одном из важнейших министерств, царское 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 Михайловичем¹⁴⁹.

Вся организация и деятельность Министерства финансов была направлена на возрастание налогового гнета, особенно косвенных налогов, ложившихся тяжким бременем на широкие народные массы; на

[220]

дальнейшее усиление правительственного попечительства о нуждах буржуазии и помещиков; на укрепление финансовой и кредитной системы самодержавной России.

Буржуазные реформы Государственного контроля (1862—1868 гг.), проведенные под руководством государственного контролера В. А. Татаринова (1863—1871 гг.), установили новые бюджетные правила и публикацию бюджета, создали единство касс, учредили местные органы финансового контроля (контрольные палаты), проверяющие финансовую отчетность не по сводным отчетам, а 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, Министерства двора и

¹⁴⁷ В. И. Ленин. ПСС, т. 5, стр. 87.

¹⁴⁸ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 6, стр. 406.

¹⁴⁹ Создание этого Главного управления вызвало недовольство даже в верхах бюрократии, и законопроект о нем прошел в Государственном совете большинством лишь в 5 голосов.

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.

[221]

Совета государственных кредитных установлений в ведомство Государственного контроля попал и надзор за казенными банками. В 1901 г. был организован Департамент кредитной отчетности¹⁵⁰.

В аппарате самодержавной России XX в. Государственный контроль был ведомством, прикрывавшим «государственное фокусничество» царизма с бюджетом, скрывавшим от народных масс подлинное происхождение «свободной наличности»¹⁵¹. Господствующие классы России не были заинтересованы в организации реального контроля 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 разрешения 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 политикой 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. Сам 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

¹⁵⁰ Несмотря на это, органы контроля и в XX в. не были допущены (под предлогом «коммерческой тайны») к деятельности Кредитной канцелярии Министерства финансов, не только управлявшей банками России, но и ведавшей получением заграничных займов, платежом процентов по ним.

¹⁵¹ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 23, стр. 26, 25.

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.

[222]

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 общие мероприятия по сооружению, эксплуатации и хозяйству железных дорог. Для разработки и обсуждения технических вопросов общего значения, а также смет и технических условий наиболее важных сооружений в министерстве был создан Инженерный совет. Начало постройки Великого Сибирского пути вызывает создание в министерстве Управления по сооружению этой железной дороги¹⁵².

В 1899 г. разросшийся аппарат министерства был перестроен, сохранившиеся до этого времени департаменты преобразованы в управления.

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 гг.) государственных имуществ. В некоторых местностях (Приуралье, Башкирия и т. д.) эта распродажа носила характер чиновничьего разграбления государственных богатств под прикрытием законных операций министерства.

В 1866 г. аппарат министерства был несколько сокращен, а департамент земледелия преобразован в Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности, который разрабатывал мероприятия не только по развитию различных отраслей сельского хозяйства, но и кустарных промыслов («сельскохозяйственной промышленности»). В ведении этого департамента находилась Петровская земледельческая и лесная академия, 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 царское правительство на различные второстепенные меро-

[223]

приятия, 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, развития 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.

¹⁵² Общий надзор за строительством осуществлял Комитет Сибирской железной дороги, фактическим руководителем которого был министр финансов С. Ю. Витте.

Сельскохозяйственный совет, председателем которого являлся сам министр, состоял из чиновников министерства и других ведомств. На год, с утверждения царя, приглашались в совет и «сельские хозяйства» 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 оставалась и группа учреждений, связанных с управлением и развитием горнозаводской промышленности. Сравнительно второстепенную роль в министерстве играли теперь учреждения, заведовавшие государственными имуществами — Департамент государственных земельных имуществ и лесной департамент.

Несмотря на возрастающий 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 включали до 13 тыс. членов — чиновников, дворянских и земских

[224]

деятелей и небольшой кучки кулаков. Практическое значение этого совещания, призванного «выяснить нужды сельскохозяйственной промышленности и связанных с нею отраслей народного труда», была ничтожной¹⁵³. Материалы, собранные Особым совещанием, были использованы впоследствии при разработке основ новой аграрной политики, получившей наименование столыпинской.

Министерство двора и в пореформенный период сохранило свое особое место ведомства, подчиненного только царю и обслуживавшего царя и царскую фамилию. Буржуазные реформы почти совершенно его не коснулись. В связи с освобождением удельных и кабинетных крестьян департамент уделов сосредоточил внимание на Эксплуатации удельных имуществ, на развитии высокопродуктивного хозяйства в удельных имениях. В 1892 г. департамент уделов был преобразован в Главное управление уделов. Находившиеся в составе министерства такие придворные учреждения, как дирекция императорских театров и Академия художеств, 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 специальные комиссии министерства разработали и провели ряд буржуазных реформ в области просвещения. Однако период реформ в деятельности министерства был коротким. После покушения на царя в апреле 1866 г. А. В. Головин 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 Гагарина Министерству народного просвещения предписывалось руководствоваться охранительными началами, быть охранителем религии и существующего строя. Эти указания послужили основой деятельности министерства на долгие годы. В 90-х годах министерство возглавлял мракобес граф И. Д. Делянов, подчинивший свое ведомство указаниям Синода и

¹⁵³ 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».

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 надзор за учебными заведениями со стороны центрального аппарата министерства и его местных органов.

[225]

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 их, от молодежи из «низов».

Министры Н. П. Боголепов (1897—1901 гг.) и П. С. Ванновский (1901—1902 гг.) прославились как жестокие гонители просвещения, инициаторы жестоких мер в отношении студенчества.

Накануне первой буржуазно-демократической революции министерство сохраняло облик министерства «народного затемнения». На дело «просвещения» царизм тратил ничтожные суммы своего годового 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 гг.) 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 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 судостроительства и судопроизводства (отделение военной администрации от суда, состязательный процесс и др.). Военно-судебный устав 1867 г. и военный устав о наказаниях 1868 г. приспособляли военную юстицию к борьбе с революционным движением в армии.

[226]

В связи 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 министра как главного начальника всех отраслей военного управления. Значение Военного совета возросло; кроме законосовещательной и хозяйственной функций, 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 более 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 самодержавной монархии 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»¹⁵⁴.

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 составе Военного министерства было создано Управление военных сообщений.

При военных министрах генералах П. С. Ванновском (1881— 1898 гг.) и А. Н. Куропаткине (1898—1904 гг.) 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.

[227]

В русско-японской войне (1904—1905 гг.) царская Россия потерпела поражение. Бюрократия гражданская и военная оказалась 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...»¹⁵⁵.

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 гг.), который получил звание генерал-адмирала и такие широкие права, что фактически управляющий Морским министерством являлся безропотным 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. не согласный 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 гг.).

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 морским флотом.

¹⁵⁴ В. И. Ленин. ПСС, т. 4, стр. 393.

¹⁵⁵ В. И. Ленин. ПСС, т. 9, стр. 156.

Пользуясь полной бесконтрольностью, великий князь Алексей растрачивал отпущенные флоту средства на личные нужды.

"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

[228]

аппарата, более четкое разделение дел между структурными частями, расширение числа местных органов (посольств, генеральных консульств, консульств и вице-консульств). Уже в конце 50 — начале 60-х годов министерство окончательно освободилось от некоторых административных дел по управлению отдельными национальными окраинами. С 1897 г. Азиатский департамент стал именоваться первым, а департамент внутренних сношений — вторым.

Более четверти века (1865—1882 гг.) Министерство иностранных дел возглавлял талантливый деятель русской дипломатии князь А. М. Горчаков, провозгласивший уже в начале своей деятельности новый курс внешней политики, соответствующей 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 Е. И. Алексеев и министр внутренних дел В. К. Плеве. Эта группировка толкала Николая II на путь военных авантур на Дальнем Востоке. Министры: финансов — С. Ю. Витте, военный — А. Н. Куропаткин и иностранных дел — В. Н. Ламсдорф (1900—1905 гг.) считались сторонниками более осторожной и последовательной захватнической политики на Дальнем Востоке, чем заслужили ненависть и презрение «безобразовцев».

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.

Реформы 60—70-х годов: отмена крепостного права, создание новых финансовых и судебных учреждений, органов земского и городского «самоуправления» — все это лишь частично изменило местный правительственный аппарат.

Местные учреждения Министерства внутренних дел. Главой местной администрации оставался губернатор, официально признаваемый законами «хозяин губернии». В период буржуазных реформ компетенция губернаторов несколько сузилась: они потеряли право «ревизии» судебных дел, из их ведения выпал ряд учреждений, созданных в 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 от-

[229]

дельных губернских правлений появляются «фабричные столы». Губернское правление окончательно теряет права самостоятельного учреждения и 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 — представители соответствующего министерства. Эти присутствия, комитеты и прочие учреждения при губернаторе дополняли деятельность губернского правления. Нередко с помощью некоторых из

них губернатор осуществлял надзор за новыми пореформенными учреждениями. Так, с помощью губернского по крестьянским делам присутствия (1861—1889 гг.) и губернского присутствия (1889—1917 гг.) губернатор осуществлял надзор за крестьянскими сословными органами, губернского по городским делам присутствия (1870—1892 гг.) и губернского по земским и городским делам присутствия (1892—1917 гг.) — за городскими и земскими органами «самоуправления», губернского по фабричным делам присутствия (1886—1917 гг.) — за фабрично-заводской промышленностью и рабочим движением, губернского по воинской повинности присутствия (1874—1917 гг.) — руководством по комплектованию армии, губернского по питейным делам присутствия (1885—1917 гг.) — надзор за наиболее прибыльным источником бюджета царской России — «питейным делом», губернского распорядительного комитета (1876—1917 гг.) — за осуществлением сохранившихся и после 1861 г. феодальных «натуральных» земских повинностей (постоянной, подворной и др.), губернского лесохранительного комитета (1888—1917 гг.) — 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.).

С 80-х годов значение губернатора возрастает. Он 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

[230]

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...»¹⁵⁶.

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, в случае необходимости, «для водворения полного спокойствия и искоренения крамолы» одна из двух стадий «исключительного положения»: усиленной или чрезмерной 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; административная ссылка осуществлялась по соглашению Особого совещания Министерства внутренних дел. В местности, объявленной на положении чрезвычайной охраны, вся полнота власти передавалась генерал-губернатору или специально назначенному главноначальствующему, которому подчинялся весь местный гражданский, а нередко и военный аппарат. Он мог учреждать особые военно-полицейские команды, передавать в военный суд любое дело, устранять от должности чиновников, а также должностных лиц земского и городского самоуправления, налагать секвестр на недвижимое и арест на движимое имущество и т. п.

«Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении» 18 июня 1892 г. устанавливали еще одну стадию «исключительного положения» — военное положение, когда вся

¹⁵⁶ В. И. Ленин. ПСС, т. 5, стр. 280.

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 о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» 14 августа 1881 г., по выражению Ленина, «стало одним из самых устойчивых, основных законов Российской империи»¹⁵⁷.

[231]

В 1901 г. режим «усиленной охраны» и «обязательных постановлений» губернаторов распространялся более чем на $\frac{1}{3}$ населения России (половина населения европейской России)¹⁵⁸.

Учитывая, что с падением крепостного права вотчинная полиция помещиков потеряла свое значение, правительство стремилось к увеличению власти и авторитета полицейских уездных органов, эффективности их воздействия на широкие массы населения. 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. Только 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 более мелкие полицейско-территориальные единицы — станы.

Наращение революционного движения в России во второй половине 70-х годов толкало царизм 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 около 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 церквях и кончая наблюдением за продажей вина.

Указом 1 июня 1903 г. при становых приставах и полицейских урядниках создается 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 присут-

[232]

ствий 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 получалась почти полная картина дворянского засилья в управлении уездом.

К концу XIX в. управы благочиния были повсеместно упразднены. Их заменили в городах канцелярии обер-полицеймейстеров, полицеймейстеров, градоначальников. В составе этих учреждений наряду с распорядительными, исполнительными, инспекторскими и прочими отделениями появились сыскные отделения — зачатки уголовного розыска в растущих городах

¹⁵⁷ В. И. Ленин. ПСС, т. 9, стр. 331.

¹⁵⁸ См.: В. Д. Бонч-Бруевич. Россия под гласным надзором. Избр. соч., т. II. М., 1961, стр. 46.

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 забитым, темным и неполноправным, «тягловым» 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», — писал В. И. Ленин¹⁵⁹. 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, десятских) и разрешавший некоторые поземельные дела (например, переделы общинных земель), раскладку налогов, мелкие полицейские дела. Гораздо большее значение имело волостное сословное кре-

[233]

стьянское звено — волостной сход. Волость представляла собой крестьянскую сословную единицу, охватывающую несколько селений. В состав волостного схода входили сельские и волостные должностные 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 главных 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». В этом деле ему подчинялись сельские старосты и другие должностные лица волости, а также волостное правление. Это учреждение состояло из старшины, всех старост, сборщиков податей, одного-двух заседателей и писаря. 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 довольно значительное делопроизводство.

Волостной суд представлял собой коллегия из 4—12 судей, выбираемых ежегодно волостным сходом. Этот сословный крестьянский суд рассматривал споры и тяжбы между крестьянами (если сумма иска не превышала 100 руб., в 1889 г. сумма была повышена до 300 руб.), а также мелкие уголовные проступки.

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

Историю этой системы органов правительственно-дворянского надзора можно изобразить на следующей схеме:

Годы	Участок	Уезд	Губерния
1861—1874	Мировой посредник	Уездный съезд посредников мировых	Губернское по крестьянским делам

¹⁵⁹ В. И. Ленин. ПСС, т. 20, стр. 173.

1874—1889	—	Уездное по крестьянским делам присутствие	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.

[234]

На деле мировые посредники, мирволившие, по выражению В. И. Ленина, помещикам¹⁶⁰, 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 неперменный член; в ведении последнего находились поземельные дела. Законом 12 июля 1889 г. все эти учреждения были заменены административно-судебными должностными лицами — земскими начальниками. Назначаемые из дворян земские начальники получали широкие полномочия по утверждению решений крестьянских учреждений, назначению и смещению должностных лиц в них, неограниченные права наказания 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 правительственно-дворянского надзора, как и сами крестьянские учреждения, находились в ведении земского отдела Министерства внутренних дел, а в судебном — во втором (крестьянском) департаменте Сената и в соединенном присутствии первого департамента с одним из кассационных департаментов.

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 увеличивалась. На большей части территории России основным учреждением стало губернское жандармское управление. Окружная система сохранилась только на окраинах России (Сибирь, Кавказ, царство Польское).

Деятельность губернских жандармских управлений выражалась в преследовании революционного движения, усмирении волнений, поимке революционных деятелей, исполнении судебных приговоров, 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 часть, следственную часть, политической благонадежности, денежную часть). В ведении жандармских управлений находились жандармские части. В некоторых городах со-

[235]

здавались 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 появляются при канцеляриях обер-полицеймейстеры и градоначальники «отделения по охране общественной безопасности и порядка»¹⁶¹. Эти секретно-розыскные отделения, называвшиеся с 1903 г. охранными отделениями, получают широкое распространение. Вхождение охранных отделений в состав канцелярий обер-полицеймейстеров

¹⁶⁰ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 15, стр. 131.

¹⁶¹ В Петербурге это отделение было учреждено еще в 1866 г.

или градоначальников было рассчитано главным образом на то, чтобы скрыть от общественности их истинный смысл. В ведении каждого охранного отделения 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 гг.) 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. В аппарате самого отделения основным отделом был ведавший филерами «отдел наружного наблюдения».

В недрах охранного отделения 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, призвала 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, находящихся в центральном подчинении, — «централов»: Новоборисоглебского и Новобелгородского близ Харькова, знаменитого Александровского (1873 г.) близ Иркутска и др. С ликвидацией Третьего отделения в ведение министерства попали и старые политические тюрьмы — Петропавловская и Шлиссельбургская крепости.

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;

[236]

тюрем Нерчинской каторги возникли каторжные тюрьмы в Якутской области и на острове 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, производящие перлюстрацию 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 совершения эволюции городских сословий в классы буржуазного общества. С распространением городской реформы 1870 г. общегородские сословные органы упраздняются.

Более устойчивыми в городах оказались частные сословные учреждения и особенно купеческие, мещанские и цеховые управы.

Значительное место в пореформенном местном аппарате начинают играть (Земские и городские органы «самоуправления».

Земские органы «самоуправления» по реформе 1 января 1864 г. учреждались для руководства хозяйственными делами: строительством и управлением местных дорог, школ, больниц, благотворительных учреждений, заведования продовольственным делом, организацией поземельного кредита, пропаганды агрономических знаний, улучшением кустарной промышленности, организацией земской статистики и т. п.

Аппарат земства состоял из распорядительных органов — губернских и уездных земских собраний и исполнительных органов уездных и губернских земских управ (последние имели свои

постоянные канцелярии, подразделявшиеся на отделы). Для выполнения своих хозяйственных задач земства получили право облагать население специальным земским сбором.

Выборы земских органов проводились раз в три года. В каждом уезде для выборов гласных в уездное земское собрание создавались три избирательных съезда: землевладельцев (главным образом, помещиков), представителей от городского общества и сельских обществ. Для избирателей первого съезда устанавливался определенный земельный ценз, который колебался в зависимости от местного (от 200 до 800 десятин минимального ценза). Второй съезд включал городских избирателей, располагавших гильдейским свидетельством или

[237]

промышленным и торговым предприятием с оборотом в 6000 руб. В состав городских избирателей входили 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 неравное число гласных в уездное земское собрание (их число определялось специальным расписанием Министерства внутренних дел), с частым превышением числа 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 представляли от имени земства в местных правительственных учреждениях (главным образом, присутствиях); председателями земских собраний были предводители дворянства.

Земства с момента их появления были стеснены в своей деятельности надзором губернатора (в сметных вопросах, в личном составе аппарата, в ряде частных вопросов хозяйственного значения). С 1866 г. правительство проводит 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 повышается в 2,5 раза (с 6 тыс. руб. оборота до 15 тыс.). Третий избирательный съезд упраздняется, а гласные в уездное земское собрание стали назначаться из списка кандидатов, составленных на волостных сходах самим губернаторов. В состав уездного земского собрания включались некоторые чиновники (от государственных имуществ, удельного ведомства, от духовенства, городского головы, весь состав земской управы прежнего состава).

Положение о земских учреждениях 1890 г. было земской контрреформой, оно усилило дворянский элемент в земстве. О процентном росте числа дворян в земстве дает представление следующая таблица.

[238]

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» действий земств. В помощь ему было создано специальное учреждение — губернское по земским делам присутствие (с 1892 г. — общее для земских и городских органов «самоуправления» — губернское по земским и городским делам присутствие), состоявшее главным образом из чиновников губернии.

Закон 12 июня 1890 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»¹⁶².

В конце XIX в. вопрос о судьбах земств сделался предметом разногласий в бюрократических верхах России. Если министр внутренних дел И. Л. Горемыкин (1895—1899 гг.) 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 г.). «Система местного управления,— заявлял он,— должна быть однородна с общим политическим строем государства»¹⁶³. Витте считал, что в условиях самодержавия земство — «непригодное средство управления»¹⁶⁴.

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»¹⁶⁵. Эти взгляды развивал и известный деятель либеральной буржуазии П. Струве, издавший в 1901 г. в Штутгарте вышеупомянутую записку С. Витте.

Идеалом государственного строя П. Струве выдвигал «властное всероссийское земство»¹⁶⁶.

Истинную оценку земств дал В. И. Ленин в статье «Гонители зем-
[239]

ства 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, царизм сохранил за собой основные позиции управления, разгрузил административно-полицейский аппарат для выполнения основных задач, укрепил его. В. И. Ленин подчеркивал значение земства и «как орудия укрепления самодержавия посредством половинчатой уступки, как орудия привлечения к самодержавию известной части либерального общества», отмечая наряду с этим невозможность при царизме осуществления подлинного самоуправления. «*При самодержавии,— писал он,— всякое земство, хоть бы и распренаи-«властное», неизбежно будет уродиком, неспособным к развитию...*»¹⁶⁷.

На созданные по Городскому положению 12 июня 1870 г. городские органы «самоуправления» (городские думы и управы) возлагались административно-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), избравшим 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.

¹⁶² В. И. Ленин. ПСС, т. 5, стр. 48.

¹⁶³ С. Ю. В и т т е. Самодержавие и земство. Изд. 2-е. Штутгарт, 1903, стр. 17.

¹⁶⁴ Там же, стр. 203.

¹⁶⁵ Там же, стр. XVI (предисловие П. Струве к первому изд.).

¹⁶⁶ Там же, стр. X—XII.

¹⁶⁷ В. И. Л е н и н. ПСС, т. 5, стр. 69.

Руководящую роль в органах городского «самоуправления» с момента их появления получили представители крупной городской буржуазии.

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.

Для надзора за деятельностью городских дум и управ в каждой губернии положением 1870 г. создавалось губернское по городским

[240]

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 налоговый ценз для избирателей 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. Мелкие и средние налогоплательщики лишались избирательных прав. Число избирателей по городам России, имевшим городское «самоуправление», сократилось в несколько раз.

Для мелких городов Городовое положение 1892 г. вводило так называемое «упрощенное управление». Сход домохозяев города избирал состав собрания уполномоченных (12—16 человек), а последние выбирали 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.

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 суда, 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, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе... уважение к закону»¹⁶⁸. История пореформенного суда в России показывает, что 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.

[241]

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.

¹⁶⁸ 2ПСЗ, т. XXXIX, № 20982.

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, не превышающие стоимости в 500 руб.

Почетные мировые судьи замещали участковых во время их отсутствия. Создание института почетных судей позволяло титулованной дворянской знати и представителям крупнейшей буржуазии, не обременяя себя службой, получать награды и продвигаться по служебной лестнице.

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 министерством неперменный 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»¹⁶⁹.

Выборность мировых судей смущала дворян-чиновников, и в 1889 г. они повсеместно, кроме столиц и Одессы, были упразднены и заменены назначаемыми лицами: в городах — городскими судьями, а для негородского неподсудного населения — земскими начальниками. Мировые судьи в деревне 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.

[242]

Прокурорский надзор руководил следствием, выступал обвинителем на суде, следил за выполнением приговора. Судебные следователи всего округа подчинялись окружному суду; 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)¹⁷⁰. Кроме того, закон устанавливал известный ценз благонадежности («известные степенным образом жизни», «заслуживающие доверия», «имеющие добрую нравственность»). Списки присяжных заседателей составлялись земскими городскими управами.

Включая суд присяжных в новую судебную систему, царское 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»¹⁷¹. Отвечая на реакционные 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»¹⁷². 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.).

¹⁶⁹ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 6, стр. 340.

¹⁷⁰ Законы 80-х годов изменили правила составления списков присяжных и значительно увеличили имущественный ценз.

¹⁷¹ «Московские ведомости», 1883, № 44.

¹⁷² В. И. Ленин. ПСС, т. 4, стр. 407.

Стесняя и сокращая буржуазные институты суда в пореформенное время, правительство прежде всего 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 ка-

[243]

тегорий 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. При окружных судах и судебных палатах находились адвокаты — присяжные поверенные; адвокаты, не числящиеся на службе в суде, назывались частными поверенными. Закон устанавливал возможность создания при судебных палатах специальных советов — присяжных поверенных и присяжных приставов. Однако практически эти советы были созданы только при некоторых палатах.

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). Наличие сословных представителей 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, что угодно будет постановить чиновникам судебного ведомства»¹⁷³.

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 прославился мастерским ведением дел в ряде политических процессов («193-х», дела В. Засулич).

Основные начала гражданского процесса давал Устав гражданского судопроизводства 1864 г. Мировому судье иск предъявлялся в письменной или устной форме, а ответчик вызывался повесткой. Во время рассмотрения дела обе стороны (истец и ответчик) давали словесные показания, в процессе которых учитывались показания свидетелей, письменные документы и другие доказательства. Каждая сторона имела право нанимать адвоката.

[244]

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». Нередко эти бумаги оформляли специально нанятые адвокаты. Оригиналы

¹⁷³ В. И. Ленин. ПСС, т. 4, стр. 407.

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 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 также судили и мирян по таким вопросам, как нарушение церковных догматов, бракоразводные дела и т. п. Для крестьян первой инстанции 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 ставящего 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

[245]

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: задерживал обвиняемого, формировал присяжных заседателей, назначал защитника (если обвиняемый не выбирал его сам), определял также место и время судебного заседания. Судебное рассмотрение дела начиналось с официального акта открытия заседания, за которым шло судебное следствие — знакомство суда с доказательствами, их проверка.

Одним из важнейших этапов судебного рассмотрения были прения сторон: обвинителем выступал 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 последним ставился вопрос о виновности. Удалившись, присяжные заседатели выносили свой ответ — «вердикт». Вопрос о размерах наказания разрешали судьи.

С конца XIX в. правительство все чаще 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, их структуре и функциях. Кроме казенных палат и казначейств, на местах возник ряд новых учреждений: губернские акцизные управления, финансовые присутствия (податное, по питейным делам, по 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 и 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 г.).

[246]

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 своеобразное 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 отделения¹⁷⁴.

Буржуазия имела 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. Сведения, обобщенные фабричными инспекторами 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 несколько фабричных инспекторов, подчиненных окружному инспектору. В том же году были созданы губернские по фабричным делам присутствия, разрабатывающие дополнительные правила, «регулирующие» отношение

[247]

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

¹⁷⁴ Государственный банк, кроме отделений, имел конторы и агентства.

командующего казаками, то налицо были бы все чиновники, осуществляющие «заботливость русского императорского правительства о рабочих классах»¹⁷⁵.

Надзор за выполнением фабричного законодательства со стороны инспекторов вылился фактически в их стремление добиться успокоения рабочих на охваченных стачками фабриках и заводах в интересах предпринимателей. Одновременно фабричные инспектора наблюдали за состоянием рабочего движения, за развитием социал-демократической пропаганды и агитации среди рабочих, за зарождением 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 фабричного инспектора 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 основных принципов положения 19 февраля 1861 г. вызвало передачу их в 1866 г. и ведомство Министерства внутренних дел. В связи с этим местный аппарат Министерства государственных имуществ был значительно сокращен. Вместо старых палат государственных имуществ и окружных правлений в губерниях, где существовали государственные имуществы, создавались губернские управления государственных имуществ во главе с управляющими. Эти управления заведовали государственными имуществами: лесами, землями, недрами и т. д., в ведении их находились лесничества и казенные имения.

С распространением положения 19 февраля 1861 г. на удельных крестьян было вызвано сокращение компетенции департамента уделов и его местных органов, за которыми сохранилось заведование удельными землями, лесами, водами, недрами и т. д. В 1863 г. почти повсеместно упраздняются отделения удельных контор, которые постепенно преобразовывались в окружные управления удельными имениями.

Местные органы Министерства народного просвещения. Реформы 60-х годов в области просвещения несколько сузили влияние попечи-

[248]

телей учебных округов по управлению учебными заведениями (особенно университетами). Однако они остались главными администраторами, ведавшими учебными заведениями подведомственных им округов. С 70-х годов влияние их 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, 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 по народному образованию 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»¹⁷⁶.

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 оно»; руководство в них было передано предводителям дворянства. Этим же законом для

¹⁷⁵ В. И. Ленин. ПСС, т. 2, стр. 40.

¹⁷⁶ В. И. Ленин. ПСС, т. 5, стр. 38.

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. Новый университетский устав 18 июня 1863 г. ослабил бюрократический надзор за университетами и создал некоторое подобие университетского «самоуправления» в форме автономии профессорской коллегии ученого совета. Студенчество никаких прав не получило.

Ряд узаконений 60—70-х годов был направлен на стеснение университетской автономии. Полицейским учреждениям и университетской администрации вменялось в обязанность взаимно осведомлять друг друга о политической благонадежности студентов.

Так, университетский устав 23 августа 1884 г. отменил университетскую автономию профессорской коллегии и установил назначаемость министром ректора, деканов и профессоров; попечители

[249]

стали основными руководителями всей университетской жизни. Им были окончательно подчинены инспектора, на которых возлагалось наблюдение за «поведением» студентов. Плата за обучение студентов в университетах в 80-х годах возросла в пять раз.

На протяжении всего пореформенного периода университеты сохранили старое организационное устройство. К уже существовавшим университетам добавились Одесский (преобразован из Решильевского лицея в 1865 г.), Варшавский (1886 г.) и Томский (1888 г.).

Растет 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 всеобщей средней школы, подразделял ее на две категории: семиклассные классические и реальные гимназии. Впрочем, принятый вскоре (30 июля 1871 г.) новый устав гимназии, а затем (15 мая 1872 г.) устав училищ вносили в устав 1864 г. серьезные коррективы. В классических гимназиях срок обучения увеличивался до восьми лет, а реальные гимназии преобразовывались в реальные училища с сохранением семилетнего срока обучения. Между университетами и реальными училищами создавался искусственный разрыв в программах с целью закрыть в университеты дорогу разночинцам-реалистам. Широкое распространение получили неполные гимназии (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 80% 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 народных училищ было признано «утверждать в народе религиозные и нравственные понятия и распространять первоначальные полезные знания».

В 1872 г. все уездные училища преобразуются 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 церковноприходских школ за 1881—1894 гг. возросло почти в 8 раз, а количество учащихся в них — 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 учи-

[250]

лищный 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 несколько 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 Кравчинским шефа жандармов генерала Мезенцова правительство приняло закон 9 августа 1878 г. «О временном подчинении дел о государственных преступлениях и о некоторых преступлениях против должностных лиц ведению военного суда, установленного для военного времени». Этот закон перечислял категории политических преступлений, которые оказывались подсудными военно-окружным судам: вооруженное сопротивление властям, «нападение» на чинов войск полиции и других должностных лиц «при исполнении ими обязанностей службы». Все формулировки закона были настолько туманными, что давали чиновникам широкие возможности для его произвольного применения.

За изданием этого закона потянулась длинная полоса политических процессов в военно-окружных судах.

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
[251]

были преобразованы в военные училища (Павловское и Константиновское — в Петербурге, Александровское — в Москве и т. д.).

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 царизм на сокращение общеобразовательной подготовки будущих офицеров. В 1882 г. военные гимназии были упразднены, а кадетские корпуса восстановлены. К началу XX в. многие юнкерские училища были преобразованы в военные училища.

§ 5. УПРАВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ОКРАИНАМИ

Вступление России на путь капиталистического развития оказывало сильнейшее влияние на развитие национальных окраин. На окраинах стали появляться капиталистические 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 великой русской культуры. Русские революционные течения второй половины XIX в. сказывались на настроении передовой национальной интеллигенции.

Все эти новые процессы в развитии национальных окраин приводят к серьезным изменениям в управлении ими. На многих национальных окраинах (Сибирь, Кавказ, Прибалтика, Польша) вводятся некоторые общегосударственные учреждения, но методы старого колониального управления продолжают сохраняться. Это находит выражение в широком

распространении совмещения военных и гражданских должностей, «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 втягиваются в сферу единой экономики России. Польское национальное движение было в значительной степени обескровлено восстанием 1863—1865 гг., а Кавказ к началу 60-х годов был окончательно покорен. Все это привело к упразднению наместничеств в царстве Польском и на Кавказе.

После упразднения должности наместника в царстве Польском (1874 г.) 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, возглавляющих уездные управления. Для крестьян были созданы органы сельского самоуправления — гмины. Весь пореформенный период в Польше сохранялся усиленный военно-полицейский режим.

[252]

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 находящимися в нем городом и местечками составлял мировой отдел, в котором находились назначаемые мировой судьей 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 стали учреждаться городские думы и управы.

Весь процесс ослабления власти наместника завершился упразднением кавказского наместничества в 1883 г. Главой всей кавказской администрации стал главноначальствующий гражданской частью на Кавказе.

Несмотря на частичную унификацию кавказских учреждений с общегосударственными учреждениями, на Кавказе, как и в других национальных окраинах России, сохранились особенные методы колониального управления.

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 в Прибалтике была проведена волостная реформа, по которой вводилась система крестьянского «самоуправления»: волостной сход, волостной старшина, его помощники и волостные судьи; все эти должностные лица выбирались из наиболее зажиточных крестьян. В 1889 г. непо-

[253]

средственный 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 некоторыми ограничениями буржуазная судебная реформа. Еще в 1880 г. здесь были введены назначаемые Министром юстиции мировые судьи, которые некоторое время сосуществовали с сословными судами. Лишь в 1889 г. сословные суды упраздняются и открываются окружные суды (без присяжных заседателей), мировые съезды, назначаемые мировые судьи.

Несмотря на некоторое сокращение значения прибалтийских 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. С конца века царизм начинает стеснять финляндскую «автономию», но на системе учреждений это не отразилось.

Значительные изменения в управлении Сибирью произошли в последние два десятилетия XIX в. В 1882 г. было упразднено Западносибирское 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 полуконтрольных-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

[254]

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 были окончательно упразднены степные думы, 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. Уже 11 июля 1867 г. было издано «Временное положение об управлении в областях Туркестанского генерал-губернаторства». Первоначально Туркестанское генерал-губернаторство 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-Дарышскую, 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 проводилось исходя из узких задач управления, без учета национальных и экономических интересов коренного населения.

В Туркестанском генерал-губернаторстве и Туркестанском крае была установлена военно-административная система управления, подчиненная Военному министерству. Туркестанский генерал-губернатор являлся одновременно 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 генерал-губернаторе были созданы совещательный совет из крупнейших чиновников и канцелярия генерал-губернатора.

Во главе областей стояли военные губернаторы, имевшие почти неограниченные полномочия в отношении коренного населения. Военные губернаторы 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 Туркестанского генерал-губернаторства делились на
[255]

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 городская полиция, как и в европейской России, 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. Таким образом, «выборность» чинов «туземной» администрации и суда носила формальный характер. Фактически все должностные лица, выбранные из феодальных и буржуазных верхов населения, утверждались губернаторами. Все эти чиновники являлись опорой царизма в управлении краем.

Правительство в процессе завоевания 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 этого генерал-губернаторства (как и для соседних Уральской и Тур-гайской областей) послужило устройство управления Туркестанского генерал-губернаторства. Это было окончательно закреплено «Степным положением» 25 марта 1891 г.

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

[256]

Несмотря на то что после 1861 г. Россия вступила на капиталистический путь развития, а с конца XIX в.— в эпоху империализма, основой ее государственного строя оставалась неограниченная, абсолютная монархия с дворянской бюрократией.

Правительственный аппарат России даже к началу XX в. имел: много черт дореформенной, феодальной организации и деятельности. В нем сохранялись характерные для аппарата феодально-крепостнического государства переплетение функций и параллелизм в деятельности высших центральных и даже местных органов и учреждений.

Специфической особенностью абсолютной монархии России 1861—1904 гг. был ее первый шаг в сторону буржуазной монархии.

Экономическое развитие России после 1861 г. заставляло высших чиновников России отстаивать интересы буржуазной собственности в высших государственных органах и перед царем, проявлять «попечительство» о промышленности, торговле, железнодорожном деле, банках, биржах законодательными, административными, судебными и финансовыми средствами. Этому сближению интересов дворян-помещиков и буржуазии способствовала и эволюция помещичьего барщинного хозяйства в капиталистическое хозяйство.

Центральный правительственный аппарат переживал аналогичные процессы. В пореформенное время сохранялись все министерства, существовавшие и до 1861 г. Буржуазные реформы 60—70-х годов несколько расширили права местных учреждений почти всех ведомств, сократили личный состав и переписку центральных учреждений, ускорили деятельность и оперативность этих громоздких бюрократических ведомств. Эта децентрализация деятельности министерств сыграла известную роль в укреплении государственного аппарата господствующих верхов России. Если первая революционная ситуация 1859—1861 гг. вынудила правительство пойти на уступки — провести ряд буржуазных реформ, то укрепленная этими реформами государственная машина успешно отбила вторую волну революционного натиска в 1879—1880 гг., позволила царскому самодержавию перейти к политической реакции, к контрреформам, т. е. фактически ликвидировать некоторые наиболее последовательные буржуазные нововведения в государственном аппарате абсолютной монархии.

Для конца XIX в. характерно было усиление централизаторских тенденций в управлении России, ликвидация и ограничение всякой самостоятельности многих местных органов и учреждений. Эти тенденции самодержавного государства не расходились с тенденциями развития государственности в условиях капиталистического развития вообще. «Капитализм,— писал В. И. Ленин,— неизбежно ведет к централизации государственной власти, и всякое местное самоуправление безусловно будет побеждено при реакционной государственной власти»¹⁷⁷,

[257]

¹⁷⁷ В. И. Ленин. ПСС, т. 17, стр. 164.

ГЛАВА IX

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРИОДЫ ПЕРВОЙ БУРЖУАЗНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ, РЕАКЦИИ И НОВОГО РЕВОЛЮЦИОННОГО ПОДЪЕМА (1905—1914 гг.). ВТОРОЙ ШАГ ПО ПУТИ К БУРЖУАЗНОЙ МОНАРХИИ

§ 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОЯ

К началу XX в. Россия оказалась узловым пунктом всех противоречий империализма, страной, в которой монополистический капитализм среднего уровня развития переплетался с пережитками крепостничества в экономике, праве и государственном строе. Сохранение в условиях империализма феодальной политической надстройно-абсолютной монархии и дворянского бюрократического аппарата, проводивших реакционную политику, давали основания В. И. Ленину писать о «военно-феодальном империализме» в России¹⁷⁸.

Россия сделалась центром революционного движения, что привело к буржуазно-демократической революции 1905—1907 гг. Руководителем и главной движущей силой этой революции выступал самый революционный в мире пролетариат, который сплачивал вокруг себя массы крестьянства, создавая этим основу союза рабочего класса и крестьянства. Во главе революционных народных масс выступала созданная В. И. Лениным Коммунистическая партия — революционная партия нового типа.

Первая буржуазно-демократическая революция в России была направлена против «военно-феодального империализма», и основными ее требованиями были: ликвидация помещичьего землевладения, введение 8-часового рабочего дня и уничтожение самодержавия.

Революция вызвала усиление карательных функций царского правительственного аппарата, деятельности центрального и местного

[258]

аппарата. По мере нарастания революции выяснялось, что все эти старые методы борьбы становятся бессильными. Деятельность правительственного аппарата к осени 1905 г. была парализована революционной борьбой народных масс: стачками, аграрными выступлениями, вооруженными восстаниями. Во многих пунктах России возникли Советы рабочих, солдатских, а кое-где крестьянских депутатов.

Не способный справиться с революцией репрессиями, царизм стал прибегать к более гибким формам борьбы — лавированию, обещаниям, умеренным уступкам, рассчитывая отколоть от революции крестьянство, успокоить и сделать своим союзником буржуазию.

Подъем революции к осени 1905 г. заставил царизм пообещать созыв представительного законосовещательного учреждения — Государственной думы.

13 октября председатель Комитета министров граф С. Ю. Витте составил на имя царя доклад, в котором предлагал сделать некоторые уступки, направлявшие Россию «к строю правовому на основе гражданской свободы»¹⁷⁹. После некоторого колебания 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»¹⁸⁰.

17 октября Николай II утвердил «всеподданнейший» доклад Витте и подписал манифест «Об усовершенствовании государственного порядка». Этим манифестом правительство даровало России буржуазные свободы (слова, печати, личности, совести, собраний и союзов), пообещало привлечь к участию в Государственной думе («по мере возможности») те классы населения, которые совсем были лишены избирательных прав (подразумевался прежде всего рабочий класс), а Государственная дума признавалась законодательным учреждением¹⁸¹.

¹⁷⁸ См.: А. Л. Сидоров. В. И. Ленин о русском военно-феодальном империализме. «История СССР», 1961, № 3.

¹⁷⁹ «Революция 1905 г. и самодержавие». М.—Л., 1928, стр. 391.

¹⁸⁰ В. И. Ленин. ПСС, т. 12, стр. 5.

¹⁸¹ ЗПСЗ, т. XXV, № 26803.

В. И. Ленин предупреждал, что самодержавие только отступило для того, чтобы собраться с силами¹⁸².

Манифест 17 октября не остановил нарастания революции, которая в декабре достигла кульминационного пункта — Московского вооруженного восстания и ряда восстаний в других городах и местностях России.

После подавления декабрьского вооруженного восстания революция пошла на спад. Царизм использовал это для того, чтобы стеснить обещанные манифестом свободы.

В конце 1905 — начале 1906 г. был издан ряд «временных правил» («о временных изданиях», «для неперIODической печати»,

[259]

«об обществах и союзах», «о собраниях»), которые якобы «временно» ограничивали соответствующие свободы.

Государственная канцелярия и канцелярия Комитета министров в феврале — марте 1906 г. подготовили проект нового издания «Основных законов Российской империи», который был рассмотрен в Совете Министров, а затем в Царском Селе на совещании высших чиновников под председательством царя. Новое издание «Основных законов» было утверждено царем 23 апреля 1906 г.

«Основные законы» подтверждали незыблемость самодержавия. «Императору всероссийскому,— гласила статья 4,— принадлежит верховная самодержавная власть, ... повиноваться власти его не только на страх, но и на совесть сам бог повелевает». Последующие статьи подтверждали священность и неприкосновенность особы царя, его неограниченное право в издании законов, верховном руководстве внешними сношениями, армией, флотом, назначении высших чиновников, руководстве финансами и т. п. «Законодательная» власть представительного учреждения — Государственной думы и обновленного Государственного совета туманно подтверждалась статьей 86: «Никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного совета и Государственной думы и воспринять силу без утверждения государя императора». Статья 87 давала царизму лазейку для утверждения между сессиями Государственной думы и Государственного совета законов в форме «чрезвычайных указов» через Совет Министров.

Основные законы определяли взаимоотношения, Государственной думы и Государственного совета, а также этих «палат» с Советом Министров и центральным аппаратом. Законопроекты, не принятые обеими «палатами», считались отклоненными. Законопроекты, отклоненные одной из «палат», могли быть снова вынесены на рассмотрение только с разрешения царя¹⁸³.

Вопрос о характере государственного строя, установившегося после первой революции в России 1905—1907 гг., был предметом острой партийной полемики, так как каждая партия связывала с оценкой государственного строя свою программу, стратегию и тактику.

Кадетская историография усматривала в государственном строе России элементы конституционной монархии. Кадетские историки государственного права именовали манифест 17 октября конституционным актом, а Государственную думу и обновленный Государственный совет — парламентом. Они критиковали несовершенство этого строя, «отклонения» самодержавия от конституционных порядков, но враждебно относились ко всяким насильственным мерам преобразования этого строя.

В курсе «Основы конституционного права» кадетский историк В. М. Гессен заявлял, что «дуалистический тип конституционного государства» в России (т. е. сочетание в государственном строе само-

[260]

державия и парламента), конечно, несовершеннее, чем чисто парламентарный, но он лучше «деспотизма большинства» с «лозунгом диктатуры пролетариата»¹⁸⁴.

Меньшевистская публицистика считала, что после первой революции Россия превратилась в буржуазную монархию. В цикле статей о социальной структуре власти, опубликованных в

¹⁸² См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 12, стр. 27.

¹⁸³ «Свод законов Российской империи», 1906, т. I, ч. 1.

¹⁸⁴ В. М. Гессен. Основы конституционного права. Пг., 1917, стр. 414.

меньшевистском журнале «Возрождение» в 1910 г., подчеркивалось, что в России «власть уже переродилась в буржуазную». К автору этих статей (Ларину) присоединился и один из лидеров меньшевиков — Мартов, заявивший, что «3-июньский режим есть режим господства российской торгово-промышленной буржуазии»¹⁸⁵. Эсеры полностью отрицали какие-либо сдвиги в государственности России после первой революции.

В. И. Ленин подверг основательной 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 В. И. Ленин вскрывает в статье «Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам».

В. И. Ленин дал характеристику государственного строя России после первой революции 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 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»¹⁸⁶.

Действительно, самодержавие со времени революции уже не могло существовать на старых началах, а вынуждено было прикрываться лжеконституционными формами. Государственная дума и Государственный совет внешне создавали впечатление о каком-то «парламенте», а Совет Министров — о «кабинете» министров. Но, разумеется, Эти формы нисколько не стесняли закрепленных в «Основных законах» прерогатив самодержавия.

Соучастие представителей буржуазии в Государственной думе и частично в Государственном совете было новым элементом «второго шага» по пути к буржуазной монархии. То же следует сказать и в отношении отдельных звеньев центрального аппарата (Министерства торговли и промышленности и др.) и особенно буржуазной по своей сущности столыпинской аграрной политики, проводимой особым ведомством — главным управлением землеустройства и земледелия.

[261]

На местах настоящими цитаделями буржуазии становятся городские органы «самоуправления». В деятельности многих центральных и местных государственных учреждений начинают в большей или меньшей мере преобладать буржуазные тенденции. В советской историографии особенности развития государственного строя рассматривались в плане взаимоотношения его с экономическим строем, с империализмом. Исследования последних лет дали возможность советским историкам правильно понять ленинское определение «военно-феодалного империализма», установить степень взаимозависимости царского государственного аппарата 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.)¹⁸⁷.

Все эти элементы, характеризующие дальнейшее движение по пути к буржуазной монархии, нисколько не ослабили значения и роли дворянской бюрократии.

При оценке роли и значения помещиков-дворян в государственном аппарате России 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 Государственного совета, на правые элементы Государственной думы Совет

¹⁸⁵ Цит. по В. И. Ленину. ПСС, т. 20, стр. 194.

¹⁸⁶ «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», изд. 7-е, ч. I. М., Госполитиздат, 1954, стр. 195.

¹⁸⁷ Подробнее об этом см. в сб.: «Об особенностях империализма в России», под ред. А. Л. Сидорова. М., 1963.

объединенного дворянства и съезды уполномоченных от дворян направляли многие вопросы политики самодержавия (ропуск I Государственной думы, столыпинская аграрная политика, третьеиюньский переворот и т. д.). В. И. Ленин неоднократно подчеркивал значение «объединенного дворянства» и его совета в определении правительственной политики¹⁸⁸.

Несмотря на то что буржуазия России имела в государственном аппарате сравнительно второстепенные позиции, ее роль в экономике нередко уравнивала значение двух господствовавших классов. Равновесие господствующих классов — помещиков и буржуазии — являлось социальной базой сохранения абсолютизма в России.

«Если, например, Пуришкевичи соперничают с Гучковыми и Рябушинскими,—писал В. И. Ленин в 1912 г.,—то правительство, при некотором уравнивании сил этих соперников, может получить

[262]

больше самостоятельности (конечно, в известных, довольно узких пределах), чем при решительном перевесе одного из этих классов»¹⁸⁹.

Уже в годы, наступившие после революции, социальная база царизма стала сужаться. В среде самых реакционных «объединенных» помещиков происходит эволюция в сторону обуржуазивания: они заводят фабрики, стремятся повышать продуктивность и товарность своего хозяйства, втягиваются в предпринимательскую деятельность, устанавливают тесные связи с капиталистическими монополиями. Верхи царской дворянской бюрократии и великие князья охотно сотрудничают с буржуазией в акционерных обществах, компаниях, синдикатах, правлениях банков и т. п.

Сужение социальной базы царизма, сохранение пережитков крепостничества и прежде всего самого самодержавия и помещичьего землевладения в условиях империализма повлекло разложение правящих верхов. В царской монархии и правительственном аппарате все явственнее обнажались признаки гнилости и упадка. Выявилась полная неспособность царя 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 царскому двору ловкого авантюриста Григория Распутина — крестьянина Тобольской губернии, имевшего репутацию конокрада, а в среде царской семьи и ее окружения слышущего за ясновидца, предсказателя и «святого человека». Не способствовали 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 личного авторитета Николая II: пятидесятилетие падения крепостного права в 1911 г., столетие изгнания Наполеона из России в 1812 г. и трехсотлетие дома Романовых в 1913 г. Падению престижа самодержавия способствовали также и скандальные факты воровства, продажности и злоупотреблений высших чиновников. В 1907 г. правительство было вынуждено снять с поста товарища министра внутренних дел А. Гурко и судить его за участие в незаконных спекуляциях дельца Лидваля, завершившихся расхищением значительной части денег, отпущенных в 1906 г. на помощь голодающим крестьянам центральных губерний России.

Под напором общественного мнения правительство предало суду некоторых представителей высшего командного состава флота и армии периода русско-японской войны: контр-адмирала Небогатова и некоторых капитанов за сдачу судов эскадры русского флота при Цусиме 15 мая 1905 г. без боя (Особое присутствие военно-морского суда Кронштадтского порта в ноябре — декабре 1906 г.), группу генералов — виновников капитуляции Порт-Артура во главе с начальником Квантунского укрепленного района генералом А. Стесселем

[263]

(Порт-Артурский процесс в Верховном военно-уголовном суде в конце 1906 — начале 1907 г.), московского градоначальника Рейнбота за грубый административный произвол и хищения (судебное присутствие Уголовного кассационного департамента Сената в Москве в 1911 г.). Осужденные на разные сроки заключения, все эти лица были вскоре помилованы царем.

¹⁸⁸ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 20, стр. 227; т. 23, стр. 264 и др.

¹⁸⁹ В. И. Ленин. ПСС, т. 22, стр. 131.

Эти и многие другие факты нарушения законности свидетельствовали о глубоких процессах разложения государственного аппарата царской России,

Новый революционный подъем в России (1914 г.) 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 внутривластных затруднений.

§ 2. ВЫСШИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Государственная дума. С началом первой революции в России правительство наряду с жестокими репрессиями против народных масс осуществляло политику лавирования и уступок. Среди них было обещание созыва нового высшего законо-совещательного учреждения с составом, избираемым населением. 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 туманные обещания «привлечь 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. прежде всего самодержавия¹⁹⁰. Одновременно был обнародован царский манифест «О призыве властей и населения к содействию самодержавной власти в одолении врага внешнего и искоренению крамолы и противодействию смуте внутренней»¹⁹¹.

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

[264]

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 России.

При выборах в Думу была установлена система курии, 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 землевладельческой курии устанавливался земельный (от 100 до 650 дес. земли в зависимости от местности) или имущественный (недвижимая собственность не менее 15 тыс. руб.) ценз. Землевладельцы, не имевшие цензовых участков, выбирали своих уполномоченных на предварительном съезде. Уездный избирательный съезд землевладельцев выбирал выборщиков. В городском избирательном съезде принимали участие представители городской буржуазии, для которых устанавливался довольно значительный имущественный 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 всеми 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 непосредственно на городских избирательных собраниях.

¹⁹⁰ «Правительственный вестник», 1905, № 40, 19 февраля.

¹⁹¹ ЗПСЗ, т. XXV, № 25852.

Характеризуя булыгинскую Думу, В. И. Ленин называл ее совещательным учреждением «представителей помещиков и крупной буржуазии, выбранных под надзором и при содействии слуг самодержавного правительства»; сам избирательный закон В. И. Ленин называл «издевательством над идеей народного представительства»¹⁹². Большевики призывали массы к активному бойкоту выборов этой Думы, разоблачению соглашательской политики буржуазии. Они выдвинули лозунг подготовки и проведения вооруженного восстания, установления Временного революционного правительства, перерастания революции из буржуазно-демократической в социалистическую.

События осени 1905 г. (сентябрьские стачки, всероссийская политическая забастовка в октябре) сорвали выборы и созыв булыгин-
[265]

ской Думы. В манифесте 17 октября царизм был вынужден обещать созыв законодательной Думы с расширенным представительством.

Специальное совещание в Царском селе подготовило дополнительный избирательный закон, который был утвержден царем 11 декабря 1905 г. — в самый разгар декабрьского вооруженного восстания в Москве. Этот закон давал избирательные права и рабочим; для этого в каждой губернии создавалась рабочая курия. Для рабочих были установлены трехстепенные выборы. Право голосовать получили 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.

По новому избирательному закону были расширены 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 России: 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 «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 определялись царскими указами. «Учреждение Государственной думы» определяло и «предметы-ведения» Думы. Первая статья этого закона определяла их как «обсуждение законопредположений, восходящих к верховной самодержавной власти». Предметами ведения Думы были: а) предметы, требующие издания законов и штатов, а также их изменения, дополнения, приостановления действия и отмены; б) государственная роспись доходов и расходов с финансовыми сметами министерств и главных управлений; в) отчеты государственного контролера по испол-

[266]

лению 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 государства и отдельных ведомств, верховный надзор за государственным контролем. Царизм стремился заключить союз с буржуазией проведением через Думу в «законодательном порядке» уставов

¹⁹² В. И. Ленин. ПСС, т. 11, стр. 166.

акционерных обществ, компаний и т. д. Одна из статей «Учреждения» ограничивала права законодательной инициативы Думы: «Государственная дума может возбуждать дела об отмене или изменении действующих и издания новых законов за исключением основных государственных законов»¹⁹³.

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?»¹⁹⁴, — писал по этому поводу В. И. Ленин.

По закону 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 30 человек интерpellировать (обращаться с запросом) к председателю Совета министров, министрам, главноуправляющим. Такое большое количество подписей, необходимое для запроса, нередко лишало левые группировки и фракции (особенно в III и IV Государственных думах) возможности воспользоваться этим правом.

В процессе деятельности Думы каждого созыва создавалось несколько постоянных и временных комиссий. Некоторые комиссии касались организационного устройства и порядка Думы (распоряди-

[261]

тельная, по личному составу, по выработке всеподданнейших адресов), другие были связаны с финансовой деятельностью царизма (финансовая, бюджетная, по исполнению государственной росписи доходов и пр.), с укреплением царской 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 законосоветательным учреждением, прикрывающим лжеконституционными формами самодержавие в России.

I Государственная дума действовала всего 72 дня — с 27 апреля по 8 июля 1906 г.

Самой большой фракцией Государственной думы первого созыва была кадетская.

Правые члены (черносотенцы и октябристы) составляли ничтожное меньшинство, равное примерно 9% (44 члена).

Председателем I Государственной думы был выбран адвокат и бывший проректор Московского университета кадет С. А. Муромцев; I кадетским был весь состав президиума.

Основным вопросом I Думы был аграрный вопрос. Дума рассмотрела и ряд других вопросов и проектов, имевших весьма актуальное значение (об отмене смертной казни, о гражданском равноправии, об ассигновании сверхсметных кредитов на продовольственную помощь голодающим и т. д.). Но правительство не желало считаться с мнением Думы. Председатель Совета Министров И. Л. Горемыкин отверг аграрные думские проекты, считая, что их утверждение «безусловно недопустимо», а реакционное большинство Государственного совета похоронило утвержденный Думой законопроект об отмене смертной казни. Правительство

¹⁹³ ЗПСЗ, т. XXVI, - № 27423, 27430.

¹⁹⁴ В. И. Ленин. ПСС, т. 16, стр. 444.

стремилось занять Думу рассмотрением мелких законопроектов, получивших впоследствии наименование «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 настроений¹⁹⁵. «Роспуск Думы самым наглядным и ярким образом подтвердил взгляды тех, кто предостерегал от увлечения «конституционной» внешностью Думы...», — писал по этому поводу В. И. Ленин¹⁹⁶.

[268]

Часть членов I Думы (около 230 членов), главным образом кадеты и трудовики, не подчинилась указу о роспуске Думы и, собравшись в одной из гостиниц Выборга, провела два заседания (вечером 9 и утром 10 июня). Кадетское руководство Думы обратилось 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 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»¹⁹⁷. Суд вынес мягкий приговор (тюремное заключение на 3 месяца, которое многие уже отбыли, дожидаясь суда).

После роспуска I Думы правительство в условиях спада революции в начале 1907 г. 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»¹⁹⁸.

Из 468 членов Государственной думы второго созыва фракцию правых составляли лишь 54 члена. Кадеты потеряли почти половину мест (со 179 до 98); зато значительно возросли левые фракции: трудовики имели 104 места, народные социалисты и эсеры — 94 места. В условиях спада революции большевики приняли участие в выборах и деятельности II Думы. 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 в Государственной думе от большевиков был написан В. И. Лениным.

Кроме того, во II Думе рассматривались: продовольственный воп-

[269]

рос, 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 внесли в свой законопроект ряд коррективов, сделавших его еще более умеренным, сняли с обсуждения вопрос о безработице, похоронили внесенный социал-демократической фракцией проект продовольственной помощи, сняли внесенный трудовиками проект амнистии и т. д.

¹⁹⁵ ЗПСЗ, т. XXVI, № 28103, № 28105.

¹⁹⁶ В. И. Ленин. ПСС, т. 13, стр. 307.

¹⁹⁷ «Выборгский процесс». Спб., 1908, стр. 37.

¹⁹⁸ В. И. Ленин. ПСС, т. 15, стр. 69.

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 буржуазии¹⁹⁹. В социал-демократической фракции преобладали меньшевики. Эта фракция тоже проявляла нерешительность, допуская иногда 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» проект²⁰⁰.

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» (статья 102, ч. I Уголовного уложения), потребовав лишения их неприкосновенности и выдачи.

Обвинение основывалось на подложном тексте солдатского наказа к социал-демократической фракции Думы, сфабрикованном по заданию начальника петербургской охраны²⁰¹.

3 июня 1907 г. был обнародован манифест и указ о роспуске Государственной думы второго созыва и назначении выборов в III Думу; одновременно был издан текст нового избирательного закона.

Распустив II Государственную думу, правительство вскоре осуществило расправу над ее социал-демократической фракцией. Рассмотрев при закрытых дверях сфабрикованное петербургской охранкой «дело» социал-демократической фракции, Особое присутствие Сената в 1907—1908 гг. осудило большую часть членов фракции на каторгу и ссылку.

[270]

II Дума действовала всего 102 дня. Кратковременность действий Государственной думы первых двух созывов объясняется их левым составом и попытками обсуждать наиболее важные и актуальные вопросы революции.

Изданием нового избирательного закона 3 июня 1907 г. правительство фактически произвело государственный переворот, так как по «Основным законам» (ст. 86) этот закон должен был рассматриваться самой 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)²⁰².

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 жестоким 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.

Рабочее представительство по закону 3 июня было урезано вдвое.

¹⁹⁹ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 15, стр. 211.

²⁰⁰ См.: «Падение царского режима». Л., 1925, т. 1, стр. 423.

²⁰¹ См.: «Красный архив», 1930, № 6(43), стр. 55—91; 1926, № 3(16), стр. 76—117.

²⁰² Петербург, Москва, Киев, Одесса, Рига, Варшава, Лодзь.

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.»,— писал В. И. Ленин, характеризуя этот избирательный закон²⁰³.

Избирательный закон 3 июня, его сенатские «разъяснения» и действия администрации в условиях политической реакции в стране обеспечили реакционный состав Государственной думы третьего созыва. Из общего числа членов III Думы (457) правых и националистов разных оттенков насчитывалось 146, а октябристов — 154.

[271]

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.

Кадеты и примыкавшие к ним фракции прогрессистов и национальной буржуазии окраин России имели 108 членов. Их лидером был приват-доцент Московского университета историк П. Милюков.

Представительство рабочих и крестьян в III Государственной думе было ничтожно. Трудовики были представлены 14 членами. Социал-демократическая фракция состояла из 20 членов; большинства в ней 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 сложился блок черносотенцев и октябристов, составлявший $\frac{2}{3}$ состава Думы (300 членов). Однако между черносотенными помещиками и октябристами существовали и некоторые противоречия. «Интересы капитализма,— отмечал В. И. Ленин,— хотя бы и грубо-хищнического, паразитического, не мирятся с безраздельным господством крепостнического землевладения»²⁰⁴. 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 сложился второй — октябристско-кадетский блок, составлявший немного менее $\frac{3}{5}$ состава Думы (262 члена).

Наличие черносотенно-октябристского и октябристско-кадетского блоков определяло характер деятельности III Думы. «III Дума,— писал В. И. Ленин,— есть политически оформленный, общенациональный союз политических *организаций* помещиков и крупной буржуазии»²⁰⁵. Попеременно опираясь на третьедумские блоки, правительство Столыпина укрепляло позиции самодержавия, осуществляло в интересах господствующих классов помещиков и буржуазии внутреннюю и внешнюю политику.

Состав, характер и результаты деятельности III Думы ознаменовали определенный период в истории самодержавия в России, которое делало новый шаг по пути к буржуазной монархии.

Реакционный состав III Думы обеспечил ее «работоспособность» и сотрудничество с царским правительством. Государственная Дума третьего созыва действовала пять лет (с 1 ноября 1907 г. по 9 июня 1912 г.), собираясь на ежегодные сессии примерно одинаковой деятельности (7—8 месяцев). За 611 заседаний III Дума рассмотрела 2570 законопроектов, из которых утвердила 2200. Подавляющее

[272]

большинство этих законопроектов было выдвинуто по инициативе министерств и главных управлений; законодательная инициатива самой. Думы была ничтожной; ее членами было выдвинуто лишь 205 законопроектов²⁰⁶.

²⁰³ В. И. Ленин. ПСС, т. 22, стр. 130.

²⁰⁴ В. И. Ленин. ПСС, т. 16, стр. 142.

²⁰⁵ В. И. Ленин. ПСС, т. 17, стр. 411.

²⁰⁶ «Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва 1907—1912 гг.», ч. 2. Спб., 1912, стр. 24.

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. В. Родзянко (до конца деятельности III Думы).

В процессе деятельности Думы возникло более 30 комиссий.

Третья Дума утвердила многочисленные законопроекты правительства, направленные на усиление администрации, полиции, жандармерии, увеличение ассигнований на строительство тюрем; ею были приняты все аграрные мероприятия Столыпина, направленные на «землеустройство», переселенческую политику, расширение деятельности Крестьянского банка. Государственная дума одобряла и внешнюю политику царизма по укреплению Антанты и подготовку к войне.

Ежегодно Дума утверждала бюджеты государства. За пятилетие (1907—1912 гг.) военный бюджет России вырос на 51%. Не желая выслушивать критику некоторых теневого сторон военной организации и военной бюрократии в Государственной думе и ее комиссии по государственной обороне, правительство, вопреки «Основным законам», издало «правила» 24 августа 1909 г., изымавшие из ведения Государственной думы военное законодательство.

Немногим представителям рабочих и крестьян было очень тяжело выступать в этой Думе.

Социал-демократическая фракция Думы использовала думскую трибуну для разоблачения политики царизма и 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., а 29 августа последовал указ, назначающий выборы в новую Думу и созыв ее на 15 ноября того же года.

[273]

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. Тогда министр внутренних дел А. А. Макаров предписал губернаторам сообщать ему о том, не предвидится 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 Святейшего синода В. К. Саблер развил бурную предвыборную деятельность: при Синоде было создано особое предвыборное синодальное бюро, а на местах — епархиальные избирательные комитеты.

Привлечение духовенства для выборов в Думу В. И. Ленин считал бонапартистским приемом, свойственным абсолютной монархии в России этих лет²⁰⁷.

Правительство пустило в ход и грубые административно-полицейские приемы устранения негодных 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.

²⁰⁷ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 22, стр. 129—132.

Избирательные комбинации Министерства внутренних дел и Святейшего синода принесли результаты. Фракции правительственного лагеря получили в Государственной думе четвертого созыва 283 места (185 правых, черносотенцев и националистов и 98 октябристов). Черносотенно-октябристский блок опять получил господствующее положение в Думе. Лидерами фракций правительственного блока 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. Лидерами этих фракций были кадеты — П. Милюков, уездный предводитель дворянства Тверской губернии Ф. Родичев, врач и земский деятель А. Шингарев, прогрессисты А. Коновалов и В. Маклаков.

[274]

Вместе с октябристами либеральный лагерь составлял второе большинство, необходимое правительству «для облегчения добывания займов, для «исправления» крайностей черной сотни, для надувания простаков «реформами»... исправляемыми Государственным советом»²⁰⁸.

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. Малиновский²⁰⁹ — Московской. 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 Государственной думы четвертого созыва открылись 15 ноября 1912 г. На первых же заседаниях был избран президиум Думы. Председателем IV Думы на протяжении неполных пяти лет (до 25 февраля 1917 г.) был октябрист В. М. Родзянко.

IV Государственная дума обсуждала законопроекты, предложенные правительством и самими членами Думы, рассматривала и утверждала государственные росписи доходов и расходов, обсуждала запросы членов о незаконных действиях властей. В процессе деятельности Думы было создано 36 постоянных и временных комиссий.

Деятельность членов-большевиков IV Государственной 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 вопро-

[275]

су о политике Министерства народного просвещения» был подготовлен В. И. Лениным²¹⁰. 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 царского самодержавия, вскрывали политику господствующих классов,

²⁰⁸ В. И. Ленин. ПСС, т. 19, стр. 56—57.

²⁰⁹ Впоследствии оказался провокатором.

²¹⁰ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 23, стр. 125—135.

разъясняли программные положения большевистской партии — единственной защитницы народных масс.

Государственный совет. В условиях первой 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 в Царском селе (февраль 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 оставаться законо-совещательным, однако его деятельность была приспособлена к существованию другого законо-совещательного учреждения — 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 царские чиновники, занимавшие в прошлом министерские и прочие высшие посты в государстве. Из членов 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 законо-совещательного учреждения в глазах крупной буржуазии. В основном же его состав оставался дворянско-помещичьим.

«Учреждение Государственного совета» установило новую структуру его: общее собрание, два номерных департамента, два присутствия и государственная канцелярия. Кроме того, в процессе деятельности Государственного совета учреждались комиссии и особые совещания.

Весь 1905 г. и первые месяцы 1906 г. Государственный совет действовал на старых основаниях. Последние месяцы перед созывом Государственной думы были временем самой напряженной работы. На заседании 15 апреля 1906 г. было решено 45 дел; более сорока дел рассматривалось на последнем заседании совета 17 апреля. В последнюю неделю перед созывом Думы царем были утверждены 135 за-

[276]

конопроектов, большинство которых предварительно обсуждалось в Государственном совете. Царская бюрократия стремилась избежать обсуждения в Думе важнейших вопросов управления.

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 негодный правительству законопроект, принятый думским большинством, особенно откровенно эта политика проводилась в период деятельности первых двух Дум.

После первой революции в России Государственный совет занимался и «плодотворной» законодательной деятельностью: вместе с черносотенно-октябристскими III и IV Думами он утверждал многочисленные законопроекты, отражавшие основные направления политики правительства того времени.

Совет министров. С 17 января 1905 г. для координирования мероприятий разных ведомств по вопросам внутренней политики царь собирает особое совещание, состоящее из министров и председателей департаментов Государственного совета. Это совещание стало именоваться по-старому Советом Министров и действовать на организационных основах 1861 г., за исключением того, что председательствовать в этом возрожденном Совете Министров царь назначил наиболее «доверенных» высших чиновников, способных руководить всей правительственной деятельностью.

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

Заготовленный Витте проект реорганизации Совета Министров: был утвержден 19 октября 1905 г. и назывался «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений». По этому закону Совет Министров превращался в постоянное высшее правительственное учреждение для «направления и объединения деятельности главных начальников ведомств как по предметам законодательства, так и в государственном управлении». В состав Совета Министров входили министры и главноуправляющие на правах министров, а также государственный контролер, обер-прокурор Синода и председатель Государственного совета. Делопроизводство Совета Министров велось в постоянной канцелярии во главе с управляющим делами.

Председатель Совета Министров имел право требовать от всех
[277]

главных начальников различные сведения и объяснения, а те должны были сообщать председателю все предположения 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. Совет Министров стал регулярно действующим оперативным органом; он собирался на заседания два-три раза в неделю; вместе с повесткой заседания его членам посылались и необходимые для ознакомления материалы.

С 1906 г. компетенция Совета Министров была значительно расширена. По статье 87 «Основных законов» он получил право в случае прекращения заседаний Государственной думы и Государственного совета обсуждать законопроекты, которые сразу же поступали на утверждение царя и становились «высочайшими указами». Это «чрезвычайноуказное законодательство» являлось лазейкой, обеспечивающей самодержавию принятие любого закона без обсуждения в палатах российского квазипарламента.

Между I и II Государственными думами (июль 1906 — февраль 1907 г.) через Совет Министров было проведено 59 законопроектов, получивших утверждение в форме «чрезвычайных указов». Важнейшие из этих законопроектов были направлены на борьбу с революционным движением и носили ярковыраженный 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.

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 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)²¹¹.

С упразднением Комитета министров заседания Совета Министров стали ежедневными; на заседания, где рассматривались дела, ра-

[278]

нее относящиеся к ведению Комитета министров, министры посылали, как правило, своих товарищей (неофициально эти заседания с 1909 г. назывались Малым Советом Министров).

Хотя учреждение Совета Министров и являлось известным этапом в развитии самодержавной монархии в сторону буржуазной монархии, однако фактически Совет не

²¹¹ См.: Б. Э. Н о л ь д е. Очерки русского конституционного права. Совет министров. Спб., 1909, стр. 114—118.

представлял собой «кабинета» министров, характерного для буржуазной монархии. Председатель Совета Министров и министры назначались только 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 обещать²¹².

Витте посоветовал царю подобрать и соответствующих министров. Были отстранены некоторые реакционные и не способные на проведение гибких мероприятий сановники (Победоносцев, Булыгин и др.) и назначены новые. Ответственный пост министра внутренних дел занял опытный в делах руководства полицией П. Н. Дурново; обер-прокурором Синода стал личный друг Витте А. Д. Оболенский; главноуправляющим землеустройства и земледелия — либерально настроенный чиновник Н. Н. Кутлер; министром торговли и промышленности — близкий к буржуазным кругам чиновник В. И. Тимирязев и т. д.

В условиях начавшегося спада революции царизм считал 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.

Председателем Совета Министров был назначен И. Л. Горемыкин. В составе министров снова были проведены изменения, которые ознаменовали новый курс внутренней политики. Пост министра внутренних дел занял бывший саратовский губернатор, прославившийся энергичными действиями по подавлению крестьянского движения, П. А. Столыпин.

Старый и апатичный Горемыкин, которого даже в бюрократических сферах именовали «ваше безразличие», был только временной и переходной фигурой. Царь подыскивал среди высших чиновников: такого, который смог бы своей энергией направить деятельность всего правительственного аппарата на борьбу с революцией. И такой чиновник был найден в лице П. А. Столыпина, занявшего пост председателя Совета Министров 8 июля, т. е. в день, когда царь подписал указ о роспуске I Думы. За Столыпиным был сохранен пост министра внутренних дел.

Касаясь биографии этого государственного деятеля царской Рос-
[279]

сии, 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»²¹³. В. И. Ленин подчеркивал умение Столыпина прикрывать свою деятельность «лоском и фразой, позой и жестами, подделанными под «европейские»²¹⁴.

С деятельностью Столыпина на посту председателя Совета Министров связан целый период в истории внутренней политики, именуемой столыпинской реакцией. Эта политика потерпела крах, что вызвало глубокое разочарование господствующих верхов в самом Столыпине. Внешним выражением этого краха был конец Столыпина, смертельно раненного агентом охраны Д. Багровым в киевском театре 1 сентября 1911 г. По личному распоряжению царя дело об ответственности должностных лиц за охрану Столыпина было оставлено «без последствий».

После Столыпина пост председателя Совета Министров занимали министр финансов В. Н. Коковцев (до января 1914 г.) и снова И. Л. Горемыкин (до января 1916 г.) В основном они продолжали столыпинский курс политики: координировали деятельность всех ведомств в России по борьбе с массовым движением в стране, землеустройству, охране интересов помещиков и империалистической буржуазии, подготовке к войне и сближению с союзниками по Антанте. *Совет государственной обороны.* Русско-японская война вскрыла гнилость царского военного аппарата. К концу войны (8 июня 1905 г.) правительство учредило высший правительственный орган, объединявший деятельность военного и морского управления и согласовывавший их деятельность с другими ведомствами — Совет государственной обороны. Создание этого высшего органа было вызвано не потребностями «обороны», а соображениями «внутреннего» характера: в

²¹² См.: В. И. Ленин, ПСС, т. 12, стр. 3, 50, 120.

²¹³ В. И. Ленин, ПСС, т. 20, стр. 325.

²¹⁴ Там же, стр. 327.

условиях революции нужно было сосредоточить в руках царя и реакционных дворянских элементов все руководство военным аппаратом России. Председателем Совета обороны стал великий князь Николай Николаевич, вошедший в состав Совета Министров с огромными распорядительными правами. В состав Совета обороны входили, кроме «непременных» членов (военный и морской министры, начальник Генерального штаба, начальник Главного морского — впоследствии Морского генерального — штаба, инспектора войск), также постоянные члены, назначаемые царем из реакционных генералов и адмиралов; последние играли в Совете решающую роль. Совет провел перестройку всего военного аппарата (было учреждено Глав-

[280]

ное 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.

Сенат. 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) негодных 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. Щегловитого (1906—1915 гг.) 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 золотопромышленного товарищества Манухин представил в Совет Министров. Манухин вынужден был признать необходимым отдать под суд жандармского ротмистра Тре-шенкова — главного организатора расстрела ленских рабочих. Но по ходатайству министра внутренних дел А. А. Макарова Сенат прекратил это дело, оставив расстрел ленских рабочих безнаказанным.

§ 3. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Министерство внутренних дел. В годы революции и политической реакции Министерство внутренних дел сохраняло значение главного министерства России. Только за годы первой революции его бюджет возрос почти на 40%. С апреля по октябрь 1905 г. пост товарища министра внутренних дел, заведовавшего Департаментом полиции и Отдельным корпусом жандармов, занимал назначенный еще ранее (с января 1905 г.) петербургский генерал-губернатор Д. Ф. Трепов. Он входил в состав Совета Министров и фактически не подчи-

[281]

нялся 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»²¹⁵.

Особое внимание правительство уделяло Департаменту полиции, который представлял самостоятельное обширное ведомство.

В аппарате этого Департамента произошли некоторые изменения: восстановленное в 1907 г. четвертое делопроизводство стало осуществлять надзор за массовым рабочим и крестьянским движением, а также за деятельностью легальных обществ, организаций, земских и городских

²¹⁵ В. И. Ленин. ПСС, т. 12, стр. 76.

органов «самоуправления». Руководство сыскными частями и отделениями (органами уголовного розыска) с 1908 г. осуществлялось восьмым делопроизводством.

Особое внимание Департамент полиции обратил на квалификацию и теоретическую подготовку чинов Департамента, охранок и жандармерии.

Специальные жандармы-историки составляли записки и даже целые исследования 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 действовала постоянная комиссия по подготовке реформы полиции. Комиссия наметила ряд мер по улучшению состава, повышению жалования и образовательного ценза полиции, по подготовке слияния жандармерии и полиции. Еще в 1906 г. был сделан первый шаг в этом направлении: в составе Штаба корпуса жандармов было учреждено Управление полицейской стражи.

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»²¹⁶. В 1914 г. Эта инструкция была переиздана.

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.

[282]

Роль Департамента полиции в насаждении провокации в революционных политических партиях вскрыло «дело Азефа». Еще в годы революции члена ЦК партии эсеров Е. Азефа, инициатора 28 террористических актов, стали подозревать в связях с Департаментом полиции. Это подтвердил в 1907 г. в частной беседе и 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.). Возбешенное Этими разоблачениями правительство предало Лопухина суду Особого присутствия Сената в 1909 г. и осудило его по статье 102 Уголовного уложения («принадлежность к тайному сообществу») в ссылке в Сибирь.

Под давлением буржуазно-либеральной общественности России правительство вынуждено было отстранить вдохновителя «азефовщины» директора Департамента полиции М. И. Трусевича (1906—1909 гг.).

Одновременно Департамент принял меры к большей конспирации своих секретных агентов; для заведования ими в составе Особого (политического) отдела Департамента был создан сверхсекретный Агентурный отдел. Один из преемников Трусевича директор Департамента С. П. Белецкий (1911—1914 гг.) вновь расширил сеть секретных агентов.

Со времени революции надзор за личной безопасностью царя во дворце и во время поездок его по стране, охрану царской резиденции, кроме Департамента полиции, осуществляло также Управление Дворцового коменданта Министерства императорского двора. При управлении находились свой Особый отдел, дворцовая охрана, отряд «подвижной охраны», значительная агентура (250 агентов).

Между начальником дворцовой охраны (в 1906—1916 гг. им был жандарм-«историк» А. И. Спиридович) и Департаментом полиции существовала тесная связь и взаимный обмен агентурными сведениями.

Департамент полиции и, прежде всего, его Особый отдел направляли свою деятельность на борьбу с массовым движением рабочих и крестьян, революционными выступлениями в армии и во флоте, нелегальными партиями. Большое внимание Департамента вызывала деятельность РСДРП и особенно большевиков. В Особом отделе существовали персональные дела В. И. Ленина, Я. М. Свердлов, Ф. Э. Дзержинского и других руководителей большевистской партии. В аппарате

²¹⁶ «Падение царского режима», т. III. Л., 1925, стр. 189.

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 дел²¹⁷. Фактически роль особого делопроизводства, особенно в период подготов.-

[283]

ки и проведения выборов в Государственную думу каждого созыва, была исключительно 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, 1 прикрывая, таким образом, 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 нового избирательного закона 3 июня 1907 г.

В условиях первой революции и столыпинской реакции усилило свою карательную 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 в эти годы большевистская печать.

В том же 1906 г. в Главное управление по делам печати был передан из Департамента полиции и отдел иностранной и инородческой печати.

Главное управление землеустройства и земледелия. 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. Главнуправляющий 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»²¹⁸.

При всей своей ограниченности этот аграрный проект пришелся не по вкусу реакционным помещикам. В январе 1906 г. царь удалил Кутлера с поста главнуправляющего, а Совет Министров отверг его проект.

[284]

Общее руководство «землеустройством» было возложено на созданный в составе Главного управления в марте 1906 г. Комитет по землеустроительным делам. Подготовку и проведение всех аграрных законов Столыпина, руководство деятельностью губернских и уездных землеустроительных комиссий, разрешение на выдачу ссуд и пособий по землеустройству и мелиорации, определение условий продажи и сдачи в аренду казенных земель теперь осуществлял вновь созданный Комитет, ставший основной структурной частью Главного управления.

Другим важнейшим учреждением, проводившим столыпинскую аграрную политику, было Переселенческое управление, переданное в Главное управление землеустройства и земледелия из Министерства внутренних дел. Переселенческое управление осуществляло руководство переселением крестьян из густонаселенных аграрных губерний на окраины государства.

В своей деятельности Главное управление землеустройства и земледелия было тесно связано с Министерством внутренних дел. Если Главное управление заведовало организационно-

²¹⁷ См.: ЦГАОР, ф. 431, д. 8, л. 13.

²¹⁸ «Аграрный вопрос в Совете Министров (1906 г.)». М., 1924, стр. 47, 48, 49.

технической стороной землеустройства, то административно-полицейскую направленность его осуществляло Министерство внутренних дел.

Министерство торговли и промышленности. В целях привлечения на свою сторону буржуазии правительство 27 октября 1905 г. 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. 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-заводского 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. Этот закон вводил страхование для некоторых категорий рабочих. Деятельность местных страховых учреждений (больничных касс), а также органов административного надзора за ними (губернских страховых присутствий) координировалась и направлялась Страховым советом министерства. В составе этого совета под председательством министра заседали 15 чиновников, два представителя городского и земского «самоуправления», пять фабрикантов и пятеро рабочих. Такое пре-

[235]

обладание чиновников и буржуазии делало голоса рабочих в этом совете незаметными; кроме того, в этот совет подбирались малосознательные рабочие.

Министерство финансов. Создание Министерства торговли и промышленности сократило компетенцию Министерства финансов. Однако общее 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.

Роль и значение Министерства финансов подчеркивались участием министра финансов В. Коковцева (1906—1914 гг.) во всех внутриполитических и внешнеполитических мероприятиях царизма; в 1911—1914 гг. В. Коковцев был одновременно и председателем Совета Министров.

Военное министерство. Правительственные круги объясняли причины поражения в русско-японской войне несовершенством организации военного ведомства. Поэтому в июне 1905 г. по инициативе Совета государственной обороны учреждается должность начальника генерального штаба, подчиненного непосредственно царю. При начальнике генерального штаба по военно-оперативному руководству армией было создано Главное управление генерального штаба. Кроме того, были введены четыре должности генерал-инспекторов отдельных родов войск (пехоты, кавалерии, артиллерии, инженерной части). На посты генерал-инспекторов (вошедших в состав Совета государственной обороны) были назначены лично преданные царю генералы, а также великие князья.

Военное министерство превратилось во второстепенное военное хозяйственно-административное ведомство.

Совет государственной обороны и Главное управление генерального штаба в период первой революции руководили карательными действиями войск. В конце 1905 г. изменяется традиционная дислокация армии: войска пограничных военных округов были перемещены 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 армией²¹⁹. Поэтому в 1909—1910 гг. проводится централизация;

[286]

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.

Однако все эти мероприятия не могли коренным образом улучшить 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.

Морское министерство. После Цусимского морского 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. В 1912 г. III Государственная дума утвердила законопроект об ассигновании 500 млн. руб. на строительство флота.

Министерство иностранных дел. Буржуазные влияния почти не отразились на личном составе Министерства иностранных дел. По-прежнему руководство внешнеполитической деятельностью России находилось в руках верхушки господствующего класса помещиков-дворян. 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 гг.) 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, ратификации договоров России с другими государствами, вопросы о границах, о выдаче политических преступников и т. д.).

[287]

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.

Это устройство аппарата Министерства иностранных дел в основном сохранялось до 1917 г.

²¹⁹ На заседании Совета Министров 1 марта 1908 г. военный министр А. Ф. Редигер вынужден был признать низкую подготовку армии, резко заявив Столыпину, что «армия не учится, а служит Вам». (А. А. Поливанов. Из дневника и воспоминаний по должности военного министра и его помощника. 1907—1916 гг., т. 1. М., 1924, стр. 42).

§ 4. МЕСТНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Министерство внутренних дел. 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 царской фамилии учреждается центральный филерский отряд, а при московской охранке из черносотенцев формируется добровольческая охрана.

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 окраинных 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 «округа».

Первый съезд начальников районных охранных отделений (апрель 1908 г.) под председательством директора Департамента полиции Трусевича подвел итоги и наметил характер их дальнейшей деятельности. Особое внимание обращалось на необходимость проникновения внутренней агентуры охранок в центральные комитеты и крупные организации политических партий.

Массовые разоблачения провокаторов, проводившиеся после «дела Азефа», и бессилие Департамента полиции в борьбе с революци-

[288]

онным движением в годы нового революционного подъема вынудили правительство упразднить в 1914 г. районные охранные отделения, как излишнее промежуточное звено в громоздком аппарате политического сыска в России.

Для борьбы с аграрным движением, кроме существующего аппарата исправников, станowych приставов, урядников и сельской полицейской стражи, законом 10 апреля 1905 г. «Об имущественной ответственности сельских обществ и селений, крестьяне которых приняли участие в аграрных беспорядках» создавались временные уездные комиссии из уездного предводителя дворянства (председателя комиссии), 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 другие формы наказания: административные взыскания, денежные залогов, 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 полицеймейстеров были учреждены особые инспекции типографий, литографий и книжной торговли, деятельность которых дополняла карательные цензурные мероприятия комитетов по делам печати.

Изданные в марте 1906 г. «временные правила об обществах и союзах» 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

[289]

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 свидетелей, замены свидетельских показаний различными «немыми» свидетелями, т. е. данными специальных экспертов, находящихся на государственной службе. Все это помогло приспособить судебный аппарат России к ведению политических процессов, сблизить суды с жандармерией и охранкой. Значительно 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 известную связь сословных крестьянских волостных судов с институтом мировых судей. Однако царизм не торопился с введением этого закона на территории России: до войны мировые судьи были введены только в 13 губерниях, а к 1917 г. — в 20 (из 97 губерний и областей России).

Министерство торговли и промышленности. После 1905 г. буржуазия стала тяготиться старыми формами опеки над ней 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. в России насчитывалось до 70 бирж, 32 совета и бюро съездов представителей буржуазии, 33 буржуазных общества и союза.

В этих «представительных» органах буржуазия имела определенные формы политической организации. Буржуазные органы имели своих представителей в ряде правительственных учреждений: в Государственном совете, министерствах торговли и промышленности, финансов, путей сообщения, военном, морском и Главном управлении землеустройства и земледелия. Постоянно присутствовали представители буржуазии и в ряде местных органов: губернских по фабричным и горнозаводским делам присутствиях, коммерческих судах, учетно-ссудных комитетах отделений и контор Государственного банка и т. д.

[290]

Это проникновение буржуазии в некоторые звенья государственного аппарата означало начало сращивания государственного аппарата с империалистическими монополиями и являлось одним из элементов государственно-монополистического капитализма в России.

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, входящих 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.

Министерство путей сообщения. По «Правилам чрезвычайной охраны на железных дорогах» 14 декабря 1905 г. Министерство путей сообщения имело право учреждать особый комитет по охране железной дороги под председательством начальника (управляющего) дорогой. В состав комитета входили заведующий передвижением войск Этой дороги и начальник жандармского полицейского управления.

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, устанавливая 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, устанавливающими на железных дорогах России военно-полицейский режим.

Для направления и объединения этих комитетов в Министерстве путей сообщения был учрежден Главный комитет по охране железных дорог, в состав которого входили начальник управления железных дорог, начальник управления военных сообщений и начальник штаба корпуса жандармов.

Главное управление землеустройства и земледелия. На местах столыпинскую аграрную политику проводили губернские и уездные землеустроительные комиссии, которые являлись административно-судебными учреждениями по землеустройству. В некоторых губерниях они были учреждены еще в марте 1906 г., а повсеместно открыты законом 29 мая 1911 г.

[291]

Землеустроительные комиссии должны были содействовать выделившимся из общины крестьянам в размежевании земель, покупке земель через посредничество отделения Крестьянского банка, переселенческой политике, разрешении межевых и прочих землеустроительных споров.

Губернская землеустроительная комиссия выполняла функции распорядительного учреждения и принимала апелляционные жалобы на решения уездных комиссий, которые являлись исполнительными инстанциями. Во главе губернской землеустроительной комиссии стоял губернатор или губернский предводитель дворянства, а в состав комиссии входили должностные лица губернии и непременный член от Главного управления 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 сделался земский участковый начальник; он был ближайшим исполнителем землеустроительных законов, выдавал удостоверительные акты на землю, разрешал предварительные споры, принимал участие в работе землеустроительных комиссий.

Военное министерство. Неспособность гражданского аппарата к борьбе с революцией толкала правительство на применение форм военного подавления. Военно-окружные штабы сделались центрами руководства деятельностью карательных отрядов, а военно-окружные суды судили не только военных, но и гражданских лиц.

По указу царя 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. Эти суды состояли из председателя и четырех членов — офицеров армии и флота. Дела, попавшие в военно-полевой суд, рассматривались в течение двух суток при закрытых

дверях, без форм судопроизводства, а решения сразу 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. Царизм был вынужден 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

[292]

27 июня 1907 г. были резко сокращены, что обеспечивало быструю и суровую судебную расправу²²⁰.

§ 5. УПРАВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ОКРАИНАМИ

В годы первой революции в России правительство распространило на национальные окраины все чрезвычайные карательные мероприятия (все стадии исключительного положения, военно-полевые суды, карательные отряды), которые принимали здесь особенно жестокие формы.

Страх перед размахом революции на Кавказе вынудил царизм вернуться к старой организационной форме управления 40—60-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 гг.) получил широкие гражданские и военные полномочия. Ближайшим помощником наместника по борьбе с революционным движением стал заведующий полицией (помощник наместника по полицейской части). Правительство придавало этой должности большое значение и 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.

Сохранялись 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 области, и окончательного упразднения в Сибири деления на округа — повсеместно было введено деление на уезды).

В годы политической реакции в России царизм сводит на нет сохранявшиеся еще с начала XIX в. остатки финляндской автономии.

Закостенелость колониального административного аппарата на национальных окраинах России выражала полную неспособность царизма ввести более гибкую организацию управления окраинами.

Первая революция в России вызвала усиление деятельности карательных звеньев государственного аппарата самодержавной монархии. Для борьбы с революцией широко использовался военный аппа-

[293]

рат. Самодержавная монархия сделала второй шаг по пути к буржуазной монархии, выразившийся в создании высших представительных учреждений (Государственная дума, реформированный Государственный совет), постоянного органа координации и направления деятельности ведомств (Совет Министров), столыпинском аграрном бонапартизме, образовании Министерства торговли и промышленности, третьеиюньском блоке. Укрепились связи государственного аппарата царизма с империалистическими монополиями.

Второй шаг по пути к буржуазной монархии не устранил существовавшей в России абсолютной (неограниченной) монархии, главной социальной опорой которой оставался класс

²²⁰ За годы первой революции и столыпинской реакции эти суды осудили за государственные преступления до 10 тыс. человек («Каторга и ссылка», 1930, № 7, стр. 153).

помещиков-дворян, воздействовавший через придворные верхи (придворная камарилья) и Совет объединенного дворянства на внутреннюю и внешнюю политику страны.

[294]

ГЛАВА X

АППАРАТ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВЕННЫХ БУРЖУАЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИИ 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 ОРГАНИЗАЦИИ

Россия вступила в войну 19 июля 1914 г. Первый год войны характеризуется приспособлением правительственного аппарата к войне. Это нашло выражение прежде всего в создании полевого военного аппарата с соответствующими изменениями в военных учреждениях в центре (Военное и Морское министерство) и на местах (военно-окружные управления). В первый год войны царизм пытался сосредоточить в своих руках руководство всеми военно-хозяйственными делами с незначительным допуском буржуазной общественности лишь в военно-санитарное дело (земский и городской союзы).

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 была утверждена царем.

Столь длительная разработка «Положения» объяснялась отсутствием в 1905—1909 гг. единого военного централизованного ведомства, отвлечением армии от ее непосредственных задач на выполнение полицейско-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 [295]

армий России закон ставил ответственного только перед царем верховного главнокомандующего, при котором и сосредоточивался весь аппарат Ставки²²¹, 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 аппарат Ставки возрастал: появилась Дипломатическая канцелярия по гражданскому управлению, Управление авиации и воздухоплавания и др.

Комплектование руководства Ставки оказалось неудачным. Верховным главнокомандующим был назначен дядя царя — посредственный кавалерийский генерал великий князь Николай Николаевич, плохо разбиравшийся в современных принципах стратегии и тактики и не способный обеспечить взаимодействия родов войск. Начальником штаба при нем был назначен бездарный 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 только 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

²²¹ «Положение о полевом управлении в военное время». Пг., 1914, ст. 20.

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»²²². 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.

[296]

Большевики выступали против войны не только в Государственной 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 заседателей и 13 февраля 1915 г. приговорены по части I статьи 102 Уголовного уложения на пожизненную ссылку в Туруханский край.

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

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 управы²²³.

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 их прав свидетельствовали о возрастающем значении буржуазии в государственности России.

Внешне первый год войны вызвал на почве шовинистических настроений сплочение господствующих классов вокруг трона, известную стабилизацию абсолютизма в России. Государственная дума после единственного заседания 26 июля была созвана только в конце 1915 г.

[297]

(27—29 января), а потом не собиралась до лета 1915 г. Это давало возможность правительству широко использовать 87 ст. Основных законов. 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.

²²² «Государственная дума. Стенографический отчет. Созыв 4. Сессия первая». Спб., 1914, ст. 1—4.

²²³ В конце 1914 — начале 1915 г. были созданы фронтовые комитеты Земского союза.

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. Но это была только видимость государственного единства и благополучия. Самодержавная монархия и ее государственный аппарат продолжали разлагаться. При дворе хозяйничал и распоряжался Г. Распутин; его влияние значительно возросло, что окончательно компрометировало царский режим.

Советы Распутина по всем вопросам внутренней и внешней политики воспринимались как беспрекословные указания²²⁴. Даже его пьяные разгулы не могли поколебать к нему доверия царской четы. Товарищ министра внутренних дел и командир корпуса жандармов

В. Ф. Джунковский, подготовивший и предоставивший царю в августе 1915 г. доклад о скандальных кутежах и похождениях Распутина, был отстранен со своего поста; его место занял ставленник Распутина С. П. Белецкий.

При Распутине и императрице Александре Федоровне сложился влиятельный кружок, в который входили придворное лицо — фрейлина двора А. А. Вырубова, авантюристы — 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-Мануилов и др.

Уже в начале 1915 г. это германофильское окружение императрицы делает первые попытки тайных сношений с Германией и Австро-Венгрией²²⁵.

§ 2. КРИЗИС ГОСУДАРСТВЕННОСТИ ЦАРСКОЙ РОССИИ. РАСЦВЕТ ОБЩЕРОССИЙСКИХ БУРЖУАЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Для государственного аппарата России во время войны с лета 1915 г. до начала 1916 г. характерна была передача части военно-хозяйственных дел общественным организациям. Государственная ма-

[298]

шина 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 уже в это время 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 в России.

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 слабо компетентного в военно-оперативных вопросах царя был опытным и способным генералом, но не был достаточно самостоятельным в своих действиях и не мог обеспечить улучшение верховного командования. Таким образом, в условиях расширения масштаба военных операций (в августе были созданы еще два фронта — Северный и Западный) русская армия была фактически обезглавлена.

На втором году войны армия и тыл были глубоко возмущены слухами о деятельности немецкого шпионского центра, нити которого вели в Военное министерство. Материалы следствия вели к военному министру генералу В. А. Сухомлинову (1909—1915 гг.); были арестованы некоторые его друзья, но царь по-прежнему оказывал ему доверие. Только поражение армии весной — летом 1915 г. и общественное мнение заставили царя 13 июня отстранить Сухомлинова; его заменил близкий к думским кругам генерал А. А. Поливанов²²⁶. Вслед за этим были сделаны и другие уступки буржуазной общественности. После длительного перерыва 19 июля 1915 г. была созвана Государственная дума.

²²⁴ См.: Переписка Николая и Александра Романовых, тт. III—V. М., 1922—1927.

²²⁵ О влиянии Г. Распутина на организацию и деятельность государственного аппарата периода войны см. публикацию А. Л. Сидорова «Последний временщик последнего царя» («Вопросы истории», 1964, № 10, 12; 1905, № 1, 2).

²²⁶ После отставки Сухомлинов находился на свободе 10 месяцев.

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»: Государственной думе и Государственном совете. К середине августа в их составе сложился так называемый «прогрессивный блок», в который вошло $\frac{2}{3}$ состава Думы (из 422 членов — 235) — фракции националистов, центра, левых октябристов, октябристов, прогрессистов и кадетов, а из состава Государственного совета — центр, беспартийные и академическая группа.

«Прогрессивный блок» ставил своей задачей убедить правитель-

ство «встать на новый путь». Он предлагал царю полное обновление Составы 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»: уравнивание в правах крестьян, восстановление в правах профсоюзов и рабочей печати, прекращение преследования рабочих представителей в больничных кассах и т. д. «Дайте нам это как оружие, чтобы вести за собой массы», — объяснял истинный смысл этой «социальной» программы блока один из его членов (кадет Савенко)²²⁷. 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 комитете в, 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. Правительство было вынуждено закрепить создание центрального и местных военно-промышленных комитетов законом 27 августа 1915 г., который предоставлял комитетам функции «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.»²²⁸.

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.

[300]

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 угольный капиталист Н. С. Авдаков, а после его смерти — А. И. Гучков; товарищем председателя был московский фабрикант

²²⁷ См.: «Красный архив», 1932, № 1—2, стр. 133.

²²⁸ «Сборник узаконений» (далее — СУ), 1915, № 347, ст. 25—61.

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 отделов (механический, металлургический, взрывчатых веществ, рабочий и пр.) и обслуживался представителями буржуазной интеллигенции (инженерами, техниками, врачами, журналистами и т. д.).

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

Особую роль среди местных комитетов играл Московский областной военно-промышленный комитет, объединявший деятельность 45 комитетов 13 центральных губерний России. Председателем этого комитета был крупный банкир и текстильный фабрикант, председатель московского биржевого комитета П. П. Рябушинский, а его товарищами — князь Г. Е. Львов и московский городской голова М. В. Челноков. В состав бюро комитета входили крупные московские фабриканты — руководители общества фабрикантов и заводчиков Гужон и Поплавский.

Военно-промышленные комитеты политически и экономически объединяли буржуазию.

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 К. Гвоздев, Брейдо, провокатор Абросимов и др. Кроме Центрального военно-промышленного комитета, рабочие группы были созданы лишь в 36 местных военно-промышленных комитетах (из 239). Вдохновляемые оборонцами-меньшевиками, рабочие группы стремились установить «классовый мир» между рабочими и капиталистами путем разбора их конфликтов в особых примиритель-

[301]

ных 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, координирующие работу этих союзов — Главный комитет по снабжению армии, или Земгор, а также его местные, губернские, уездные и городские комитеты при земских и городских управах и уполномоченные на фронтах.

В состав Земгора вошли главноуполномоченные обоих союзов и по четыре члена от Главного комитета каждого союза. При Земгоре состояли кожевенный комитет, химический отдел, автомобильный подотдел и другие учреждения. Земгор имел собственные предприятия, мастерские, магазины. Законом 16 ноября 1915 г. правительству пришлось санкционировать существование и этой общественной организации.

Расширение деятельности Всероссийских земского и городского союзов, учреждение Земгора и военно-промышленных комитетов создавало угрозу, что общее руководство всей военной экономикой окажется вне влияния правительства, а царизм 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 царю: для обсуждения и объединения мероприятий 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,

включались и представители крупной буржуазии. 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 крупной буржуазии 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 Государ-

[302]

ственной думы (М. В. Родзянко), по 9 членов от Думы (в их числе — П. М. Милюков, А. И. Шингарев, П. Н. Крупенский, Н. Е. Марков 2-й и др.) и Государственного совета (бывший министр торговли и промышленности С. И. Тимашев, бывший товарищ министра внутренних дел В. И. Гурко, генерал царской свиты В. Н. Шебеко, председатель Особого комитета по «борьбе с немецким засилием» А. С. Стишинский и др.), а также представители ряда министерств и ведомств (в их числе начальник Главного артиллерийского управления генерал А. А. Маниковский).

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 (например, 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-монополистиче-

[303]

ского 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 облегчали и социалистическую революцию, 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»²²⁹.

Рост буржуазного влияния на государственный аппарат сильно беспокоил правящие круги России.

Царь и бюрократическая верхушка отрицательно отнеслись к «прогрессивному блоку», сложившемуся в составе Государственной думы и Государственного совета. 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»²³⁰.

Уже к концу первого года войны стали ощущаться трудности к снабжению 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. Все это вызвало преобразование Главного управления землеустройства и земледелия, землеустроительная деятельность которого фактически прекратилась; 26 сентября 1915 г. оно было преобразовано в Министерство земледелия. Первое место в деятельности этого министерства заняло снабжение армии продовольствием. В аппарате министерства были учреж-

[304]

дены канцелярия главноуполномоченного по закупке хлеба и отдел заготовки продовольствия и фуража для действующей армии.

Период истории государственного аппарата России во время первой мировой войны с января 1916 г. по февраль 1917 г. характеризуется стремлением царской монархии провести централизацию аппарата государства, установить в стране военно-полицейскую диктатуру, ограничить до пределов деятельность буржуазных общественных учреждений, заключить сепаратный мир с Германией и Австро-Венгрией и предотвратить всем этим революционные потрясения.

Глубокий хозяйственный кризис и рост массового недовольства в стране парализовали деятельность царского государственного аппарата, сделали многие мероприятия его неустойчивыми и безрезультатными. Весь государственный строй России в последний год существования самодержавия переживал глубокий и непоправимый кризис.

§ 3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ РОССИИ НАКАНУНЕ ПАДЕНИЯ САМОДЕРЖАВИЯ

Именно в это время 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. Престарелый 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 канцелярии оказался авантюрист Манасевич-Мануилов.

²²⁹ В. И. Ленин. ПСС, т. 34, стр. 192.

²³⁰ В. И. Ленин. ПСС, т. 27, стр. 26.

Сразу же после назначения Штюмер приступил к подготовке реакционных мероприятий. Одновременно он пытался усыпить бдительность буржуазной общественности. 9 февраля 1916 г. была созвана 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 решил продемонстрировать «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) позволили правительству безболезненно распустить Думу.

Ставленник Распутина министр внутренних дел А. Н. Хвостов, подготовивший покушение на своего покровителя, был отстранен 3 марта 1916 г.; Штюмер занял пост министра внутренних дел.

[335]

Для «обуздания» рабочих Штюмер 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. Штюмер получил полное право требовать от министров, председателей Особых совещаний и других чиновников информации и докладов о состоянии всех ведомств; ему принадлежало право окончательного решения дел, он был единственным докладчиком царю по всем спорным вопросам. При председателе Совета Министров, наделенном такими диктаторскими полномочиями, был создан надведомственный орган — Особое совещание министров для объединения всех мероприятий по снабжению армии и флота и организации тыла.

На одном из первых заседаний Особого совещания министров выяснились несогласованность в действиях и хаос в деятельности важнейших ведомств страны. Министры вынуждены были признать, что аппарат министерств бессилён 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 уполномоченного в Донбасс — для ускорения изготовления снарядов, другого на Украину — по сахару, третьего на юго-восток — по коже и т. д.

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

Чтобы изъять из ведения Земгора военно-санитарное дело, в сентябре 1916 г. было создано центральное ведомство — Главное управление санитарным делом, которое не успело, однако, сформировать свой аппарат до Февральской 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. Широкое значе-

[306]

ние в деятельности Особого совещания по обороне приобрели вопросы распределения между правительственными и частными предприятиями правительственных военных заказов. Особое совещание и его местные органы сосредоточили до 97% всех правительственных заказов,

сведя на нет соответствующие функции военно-промышленных комитетов, вынужденных получать большую часть заказов из рук того же совещания по обороне.

Война ускорила оформление в России государственно-монополистического капитализма, выразившегося в сближении и объединении отдельных звеньев государственного аппарата с капиталистическими монополиями. Однако существенной особенностью этого государственно-монополистического капитализма в России было то, что, за немногим исключением, это не привело к подчинению государственного аппарата капиталистическим монополиям.

Даже накануне падения самодержавия царская бюрократия, охраняя и защищая интересы помещиков и капиталистов, не допускала мысли о какой-либо самостоятельности буржуазии и ее органов. В лучшем случае допускалась лишь старая форма «соучастия» представителей буржуазии в правительственных учреждениях при преобладании царских чиновников.

Планам придворной камарильи, ведущей тайные переговоры с агентами Германии и Австро-Венгрии о заключении сепаратного мира, мешал министр иностранных дел С. Д. Сазонов, сторонник союзников и продолжения войны. Опасаясь противодействия правительств 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 парю, который 16 сентября 1916 г. назначил его исполняющим должность министра внутренних дел²³¹. Протопопов вошел в распутинский кружок и стал получать указания от Распутина и царицы непосредственно, оттеснив Штюрмера от руководства в правительстве. Протопопов пользовался большим доверием Распутина.

[307]

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 «обурдании» печати. Товарищ министра внутренних дел, друг и помощник 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. В числе других был реабилитирован и Сухомлинов.

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?»²³². Речь Милюкова задавала тон прениям.

Выступавший от имени всего «прогрессивного блока» С. Шидловский заявил, что правительство «в настоящем составе» не способно справиться с революцией и «должно уступить место лицам, объединенным одинаковым пониманием задач и переживаемого момента и готовым в своей деятельности опираться на большинство Государственной думы и провести в жизнь его программу»²³³.

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

²³¹ Окончательно А. Д. Протопопов был утвержден министром 20 декабря 1916 г.

²³² «Государственная дума IV созыва. Стенографический отчет. Сессия V», 1916, ст. 38.

²³³ Там же, ст. 134.

«диктатора» Д. Ф. Трепова. За А. Ф. Треповым был сохранен пост министра путей сообщения, полученный им еще в октябре 1915 г.

Это назначение вызвало раздражение и Распутина, и Протопопова. Между Протопоповым и Треповым возникла открытая борьба за влияние в Совете Министров.

Борьба различных влияний, ведомственные пререкания и ссоры в составе самого правительства снижали роль Совета Министров, призванного координировать и направлять деятельность всех министерств и ведомств России.

Характерным признаком разложения правительственного аппарата явилась так называемая «министерская чехарда», т. е. частые смены министров. «Министерская чехарда» началась с лета 1915 г.

За 31V2 месяца с начала войны и до Февральской революции в России сменились четыре председателя Совета Министров, шесть министров внутренних дел, три министра юстиции, три государственных

[308]

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 гг.).

Об изменениях в руководстве наиболее важными ведомствами России свидетельствует нижеследующая таблица (см. стр. 311).

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

Вдохновителями первого заговора явились императрица Александра Федоровна и Распутин. Опираясь на придворные и черносотенные круги России, они добивались заключения сепаратного мира с Германией и Австро-Венгрией для того, чтобы расправиться с революционным движением, подавить оппозиционное движение буржуазии и упрочить позиции самодержавия.

В стране предлагались введение военного, а в столицах и крупных городах осадного положения, назначение министров и губернаторов из особо преданных лиц, милитаризация заводов, закрытие органов левой печати, назначение правительственных чиновников в земский 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»²³⁴. Заговорщики толкали царя на быстрейшую реализацию этой программы. Они были недовольны нерешительностью царя. Распутин не раз говорил, что царь «негож» и что «папаша ничего не понимает... что право, что лево»²³⁵.

В целях реализации реакционной программы правительство 16 декабря прервало заседания Государственной думы, запретило земский и городской съезды, а когда они собрались явочным порядком, произвело аресты некоторых деятелей; арестованы были члены рабочих групп военно-промышленных комитетов.

Другой заговор созрел в среде буржуазии и думского оппозиционного «прогрессивного блока». За время войны буржуазия России «...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»²³⁶.

Заговорщиков из «прогрессивного блока» поддержали некоторые видные и популярные генералы, командующие фронтами— Н. В. Руз-

[399]

²³⁴ «Былое», кн. 21. Пг., 1923, стр. 238.

²³⁵ «Падение царского режима», т. II. Л.— М., 1925, стр. 58.

²³⁶ В. И. Ленин. ПСС, т. 31, стр. 18.

«МИНИСТЕРСКАЯ ЧЕХАРДА» В ЦАРСКОЙ РОССИИ В ПЕРИОД ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ
(ИЮЛЬ 1914 — ФЕВРАЛЬ 1917 г.)

Годы	Председатель Совета Министров	Министры внутренних дел	Министры юстиции	Министры земледелия	Министры путей сообщения	Обер-прокуроры Синода	Военные министры	Министры иностранных дел
1914	И. Л. Горемыкин 30 янв. 1914— 20 янв. 1916 г.	Н. А. Маклаков 16 дек. 1912—5 июня 1915 г.	И. Г. Щегловитов 24 апр. 1906—6 июля 1915 г.	А. В. Кривошеин 1908— 27 окт. 1915 г.	С. В. Рухлов 1909—27 окт. 1915 г.	В. К. Саблер 2 мая 1911— 5 июля 1915 г.	В. А. Сухомятин 15 июля 1909—13 июня 1915 г.	С. Д. Сазонов 14 сент. 1910— 7 июля 1916 г.
1915		Князь Н. Б. Шебатов 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.	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— 15 марта 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.	граф А. А. Бобринский 21 июля— 14 ноября		Н. И. Раев 20 авг. 1916— 27 февр. 1917 г.	Д. С. Шувалов 15 марта 1916— 3 янв. 1917 г.	Б. В. Штюрмер 7 июля—10 ноября
1917	А. Ф. Трепов 10 нояб.— 27 дек. А. А. Голицын 27 дек. 1916—27 февр. 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 нояб. 1916— 27 февр. 1917 г.	А. А. Кригер-Войновский 27 дек. 1916— 27 февр. 1917 г.		М. А. Бельев 3 янв.— 27 фев.	Н. Н. Покровский 30 нояб. 1916— 27 февр. 1917 г.

310

[310]

ский, А. А. Брусилов, командир конного корпуса А. И. Крымов, а также вдохновляли дипломатические представители союзников — французский посол М. Палеолог и английский посол Д. Бьюкенен.

Опасаясь, что открытый государственный переворот может вызвать революцию, заговорщики остановились на варианте «дворцового переворота». Николай II должен был быть арестован, после чего он вынужден будет отречься от престола в пользу своего брата Михаила, близкого к буржуазным кругам, готового к выполнению программы «прогрессивного блока» и продолжению войны до победного конца.

Для осуществления этого плана необходимо было заручиться поддержкой или по крайней мере нейтралитетом генерала Алексеева. В августе 1916 г. А. И. Гучков обратился к Алексееву с письмом, в котором с тревогой констатировал, что «в тылу идет полный развал, ведь власть гниет на корню». Гучков указывал на полную неспособность существующего правительства выйти из тупика; он пугал революцией: «Наши способы борьбы обоюдоостры и при повышенном настроении народных масс, особенно рабочих масс, могут послужить первой искрой пожара, размеры которого никто не может ни предвидеть, ни локализовать...»²³⁷.

Попытка заговорщиков завязать переговоры с Алексеевым была обнаружена агентурой Департамента полиции. У Распутина и царицы возникли подозрения в отношении самого Алексеева и послужили основной причиной его «временного» удаления (под предлогом болезни) с поста начальника штаба Ставки; исполняющим эту должность был назначен генерал В. И. Гурко.

Заговорщики из буржуазно-дворянских оппозиционеров решили обезглавить придворную камарилью. Группа заговорщиков (Ф. Юсупов, Пуришкевич, великий князь Дмитрий Павлович и др.) под предлогом пьяного кутежа в ночь с 16 на 17 декабря 1916 г. заманили Распутина в дом царского родственника Феликса Юсупова и убили его²³⁸.

Убийство Распутина укрепило позиции Протопопова, оставшегося единственным советником царицы. Настаивавший ранее на его удалении председатель Совета Министров А. Ф. Трепов был 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 по мощи русским военнопленным. Впоследствии он признавался, что у него не было никакой политической программы: «Я был совершенно не

²³⁷ В. П. Семенников. *Монархия перед крушением, 1916—1917*. М.—Л., 1927, стр. 282.

²³⁸ См.: М. Е. Соловьев. *Как и кем был убит Распутин*. «Вопросы истории», 1965, № 3, стр. 211—217.

подготовлен к политической деятельности... Я по убеждениям был всегда монархист, был верноподданным, но никогда не выступал в

[311]

Государственном совете с речами...»²³⁹. Таков был последний председатель Совета Министров царского самодержавия.

В начале 1917 г. положение в стране усложнилось. Особенно тяжело обстояло дело с продовольственным снабжением городов, население которых 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 несколько 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». Охранное отделение докладывало, что «политический момент напоминает канун 1905 г.»²⁴⁰.

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 к осуществлению своих планов. Осуществлению их помешало выступление народных масс в начале 1917 г., которое привело в феврале к буржуазно-демократической революции и падению самодержавия в России.

Империалистическая война и связанная с ней хозяйственная разруха ослабили царское 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.

²³⁹ «Падение царского режима», т. II. Л.—М., 1925, стр. 256.

²⁴⁰ «Красный архив». Л., 1926, № 4, стр. 17.

ГЛАВА XI

ПАДЕНИЕ САМОДЕРЖАВИЯ В РОССИИ. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ ОТ ФЕВРАЛЬСКОЙ БУРЖУАЗНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ДО ВЕЛИКОЙ ОКТЯБРЬСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ 1917 г.

§ 1, ПАДЕНИЕ САМОДЕРЖАВИЯ

Империалистическая война породила глубокий кризис экономического строя и государственности России, облегчила свержение народными массами прогнившего царского самодержавия.

Анализируя причины быстрой и «на первый поверхностный взгляд радикальной» победы Февральской 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 К⁰ 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*»²⁴¹.

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 (г. 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 князя 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 тяж-

[313]

лую войну с Германией. Николай»²⁴². Родзянко в ночь на 27 февраля был послан указ (датированный 25 февраля) о перерыве в заседаниях Государственной думы и Государственного совета до апреля²⁴³. Утром 28 февраля царский поезд направился в Петроград.

В эти последние для царского самодержавия дни правительство Николая II отличалось «беспомощностью,... дикой растерянностью,... полной потерей головы»²⁴⁴. Весь правительственный аппарат оказался парализованным. Министры собрались на последнее заседание Совета Министров 27 февраля и послали телеграмму царю с просьбой принять коллективную отставку, но, не получив ответа, они разошлись.

На улицах шли аресты полицейских и жандармов, разгром полицейских участков, охраны, жандармского управления, окружного суда, тюрем.

С 28 февраля начались аресты царских министров и главноуправляющих; многие из них, в том числе и Н. Д. Голицын, были арестованы на квартирах. Совет Министров как высшее правительственное учреждение перестал существовать.

Вечером 27 февраля в Петрограде в Таврическом дворце собралось заседание Совета рабочих депутатов, избранного рабочими города. Одновременно и Дума 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 царь — царский поезд был задержан в Пскове известием, что в Петрограде и Москве победила революция.

В конце февраля — начале марта по всей стране возникают Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. В силу определенных конкретно-исторических условий (преобладания

²⁴¹ В. И. Ленин. ПСС, т. 31, стр. 16—17.

²⁴² П. М. Щегелев. Последний рейс Николая второго. М.—Л., 1928, стр. 16.

²⁴³ СУ, 1917, № 52, ст. 327, 328.

²⁴⁴ В. И. Ленин. ПСС, т. 37, стр. 152.

крестьянства в стране, политической неопытности масс, недостаточной сознательности питерского 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. Соглашательское руководство Советов вело их на поводу внутренней и внешней политики империалистического Временного правительства.

Победой народных масс воспользовалась более опытная в делах государственного руководства буржуазия, руководящие деятели кото-

[314]

рой 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». История двоевластия представляла собой переходный момент в развитии революции. В. И. Ленин предсказывал временный и недолговечный характер этого «переплетения» двух диктатур²⁴⁵.

Получив царский указ от 25 февраля о роспуске Думы, утром 27 февраля члены Думы подчинились этому указу, но вечером решили 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 М. В. Родзянко, а в состав членов его вошло бюро «прогрессивного блока» (Милуков, 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»²⁴⁶. Революционным комендантом Петрограда был назначен полковник Б. Н. Энгельгардт. Временный комитет захватил руководство созданной при Петроградском совете военной комиссией. Эта комиссия подчинила 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 Временный комитет послал телеграммы о переходе к нему правительственной власти «в виду устранения всего состава бывшего Совета Министров»²⁴⁷. По поручению Временного комитета Городская дума создала в центральных районах Петрограда буржуазную милицию. Отряды рабочей милиции были локализованы 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 Александровича.

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

[315]

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, которому рекомендовал править государством «в полном и ненарушимом единении с представителями

²⁴⁵ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 31, стр. 154.

²⁴⁶ «Известия революционной недели», 1917, № 2, 28 февраля.

²⁴⁷ Сборник указов и постановлений Временного правительства, вып. 1. Пг., 1917, ст. 3."

народа в законодательных учреждениях на тех началах, кои будут ими установлены»²⁴⁸. После совещания с членами Временного правительства напуганный революцией князь Михаил отрекся от престола в пользу Временного правительства²⁴⁹.

§ 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 был крупный помещик-октябрист князь Г. Е. Львов, а военным и морским министром — лидер октябристов, крупный 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 отношения «к командованию над народом и к аппарату государственной власти не имеющие»²⁵⁰. 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 руководящие деятели Всероссийских земского и городского союзов, Земгора и военно-промышленных комитетов заняли теперь руководящие посты в аппарате Временного правительства.

Единственный представитель соглашателей — трудовик А. Ф. Керенский в правительстве получил скромный пост министра юстиции.

[316]

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»²⁵¹.

Временное правительство с первых же дней существования прекратилось в высший орган государства по вопросам законодательства, надзора и верховного управления в стране, поставив все другие высшие учреждения, сохранившиеся от царизма, в подчиненное 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 (главным образом, в области верховного управления) было создано «Совещание товарищей министров Временного правительства»²⁵². Повестку для этого «Совещания» определял возглавляющий канцелярию Временного правительства управляющий делами 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

²⁴⁸ «Вестник Временного правительства», 1917, № 1, 5 марта.

²⁴⁹ Там же.

²⁵⁰ В. И. Ленин. ПСС, т. 31, стр. 152.

²⁵¹ «Вестник Временного правительства», 1917, № 2, 7 марта.

²⁵² ЦГАОР, ф. 6, оп. 2, ед. хр. 71, лл. 6—17.

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». 9 марта на заседании Сената Временное правительство принесло присягу²⁵³. 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».

«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»²⁵⁴. Лишь в отдельных случаях буржуазия пошла на упразднение некоторых ненавистных народу царских учреждений.

Революция в России пробудила к сознательной деятельности миллионы народных масс. По всей стране возникло множество различных

[317]

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, наследованных от царизма, а также вновь созданных учреждений, кроме чиновников, включились представители общественных организаций: советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, фаб-завкомов, профсоюзов, кооперации и т. д.

Пользуясь политической неопытностью масс и поддержкой меньшевиков и эсеров, буржуазии удавалось сохранять в государственных учреждениях свое руководство, превратив многолюдный состав представителей демократических организаций в послушных совещательных членов. Этот показной демократизм личного состава государственных учреждений был выгоден непрочно держащей 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 во дворце в Царском селе под охраной запасных частей трех гвардейских полков. Народные массы требовали смертной казни для бывшего царя — Николая Кровавого, заключения в Петропавловскую крепость членов царской фамилии. Временное правительство делало все возможное, чтобы спасти членов царской династии. 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 недовольства в самой Англии, ее правительство было вынуждено заявить, что до окончания войны выезд бывшего царя и его семьи в пределы Британской империи невозможен.

Из высших правительственных учреждений с падением самодержавия прекратила свое существование Собственная его императорского величества канцелярия. Фактически бездействовал впредь до Учредительного собрания Государственный совет, зато члены Государственной думы собирались на «ч а с т н ы е 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 справа²⁵⁵.

Сохранились и Особые совещания (кроме совещания по продовольствию); буржуазные элементы получили в них решающее преоб-

[318]

ладание над чиновниками. В состав Особых совещаний по топливу и перевозкам были включены несколько членов от Советов.

²⁵³ «Каторга и ссылка», 1927, № 1, стр. 228.

²⁵⁴ В. И. Л е н и н. ПСС, т. 31, стр. 286—287.

²⁵⁵ «Буржуазия и помещики в 1917 г.». Л., 1932, стр. 21.

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.

Законом 8 марта Совет Министров и его канцелярия «временно» переименовались во Временное правительство и его канцелярию. Этим подчеркивалась «преемственность» Временного правительства от царского Совета Министров²⁵⁶.

Из центральных ведомств России было упразднено лишь Министерство двора. Находившиеся в его ведении земли (кабинетские и удельные) очень медленно передавались в Министерство земледелия, промышленные предприятия — в Министерство торговли и промышленности, а дворцы — в Министерство внутренних дел.

Ликвидация учреждений, связанных с царем, проводилась постепенно и довольно медленно. Так, например, управление дворцового коменданта было упразднено лишь в июле, а Управление инспекции императорских поездов — лишь 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 общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан», а затем — в Главное управление по делам милиции.

Как Временное, так и Главное управление наследовали ряд функций бывшего департамента; они должны были обеспечивать «личную и имущественную безопасность граждан», создавать буржуазную милицию, руководить и направлять деятельность ее органов. Новыми функциями были ликвидация аппарата органов полиции, жандармерии и охранок и «заботы» о пенсиях бывшим полицейским чинам. Функции уголовного розыска передавались 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. Уже с июня эта работа была сосредоточена в особом Осведомительном отделе Главного управления.

[319]

Управление по делам общественной полиции довольно охотно принимало на службу чинов бывшего Департамента полиции. Товарищ министра внутренних дел, заведовавший Управлением, князь С. Д. Урусов, разослал на места следующую телеграмму: «Проект положения постоянной милиции срочно разрабатывается. Пока надо организовать временную полицию, не стесняясь законами относительно к бывшей полиции; зачисление бывших чинов полиции всецело зависит от Вас, конечно, при условии оценки принадлежности каждого такого чина в отдельности»²⁵⁷.

К 1 мая из 80 служащих Временного управления по делам общественной полиции 52 были бывшими служащими Департамента полиции и канцелярии градоначальника; даже в июле из 200 чиновников Главного управления 74 раньше служили в Департаменте полиции²⁵⁸.

На Министерство земледелия помещики и буржуазия возложили задачи отвлечения крестьянских масс от немедленного разрешения аграрного вопроса обещанием разработки земельных реформ, примирения крестьян с помещиками и т. д. 19 марта Временное правительство объявило о «подготовке к разработке материалов по земельному вопросу». Откладывая разрешение аграрного вопроса до созыва Учредительного собрания, Временное правительство предостерегало крестьян от самовольного разрешения вопроса о земле. «Земельный вопрос не может быть проведен в жизнь путем какого-то захвата. Насилие и грабежи — самое дурное и опасное средство в области экономических отношений»²⁵⁹. Законом 21 апреля в аппарате министерства был учрежден Главный земельный комитет под председательством экономиста профессора А. С. Посникова (прогрессист).

²⁵⁶ СУ, 1917, № 63, ст. 368.

²⁵⁷ ЦГАОР, ф. 406, оп. 1, ед. хр. 4, л. 2; ед. хр. 663, л. 4; ед. хр. 670, л. 27.

²⁵⁸ ЦГАОР, ф. 406, оп. 1, ед. хр. 674, лл. 1—3.

²⁵⁹ «Вестник Временного правительства», 1917, № 14, 21 марта.

Из 118 членов этого комитета Советы и Всероссийский крестьянский союз были представлены лишь девятью членами; остальные члены были чиновниками или деятелями буржуазно-помещичьего самоуправления. Закон 21 апреля закреплял возникавшие стихийно земельные комитеты на местах и устанавливал их организацию (губернские, уездные и волостные). На Главный земельный комитет возлагались задачи сбора материалов, разработка подготовительных мер и законопроектов по аграрным реформам и руководство местными комитетами. Деятельность Главного комитета вылилась в демагогические обещания крестьянам с целью их успокоения. Главный земельный комитет собирался на сессии. Первая сессия состоялась в мае. Лишь в первой половине июля комитет постановил, что необходимо «приступить к работам по подготовке основных положений земельной реформы»²⁶⁰. Между сессиями комитета действовали его прези-

[320]

диум и Совет. При Совете были созданы шесть комиссий по разработке проектов законов о земле, недрах, лесах, водах, финансовой стороне аграрной реформы.

Вся деятельность аппарата Главного земельного комитета была рассчитана на отвлечение крестьянских масс от революционного решения земельного вопроса.

На деле Главный комитет стремился сохранить помещичью собственность. На одном из его заседаний был принят доклад о сохранении на 15—20 лет «культурных имений».

На Министерство земледелия было возложено и продовольственное дело. 9 марта под руководством министра земледелия был создан Общегосударственный продовольственный комитет.

Сравнительно небольшие изменения произошли и в других министерствах.

В марте создаются некоторые новые центральные учреждения, находившиеся при Временном правительстве.

При министре юстиции была учреждена «Чрезвычайная следственная комиссия для расследования противозаконных по должности действий бывших министров, главноуправляющих и других высших должностных лиц». Эта комиссия состояла из председателя (известного московского адвоката кадета Н. К. Муравьева), двух товарищей-сенаторов и нескольких членов.

Следственная комиссия просуществовала до Великой Октябрьской социалистической революции; ее деятельность ограничивалась допросами высших царских чиновников (министров, их товарищей, сенаторов, губернаторов, директоров Департамента 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 царизма и другими вопросами, которые компрометировали царя и его окружение в глазах господствующих классов России и союзников.. Особенно большую сенсацию вызвали допросы таких лиц, как А. Д. Протопопов, Б. В. Штюрмер, князь М. М. Андронников, А. А. Вырубова, 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. Большинство арестованных под разными предлогами было освобождено.

22 марта официально 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. Созданием этого

[321]

учреждения преследовались определенные цели: создать у народных масс впечатление о разработке каких-то новых основ права.

Юридическое совещание должно было давать «предварительные юридические заключения на мероприятия Временного правительства». Практически это была промежуточная инстанция между Временным правительством и министерствами, где разрабатывались новые законопроекты.

²⁶⁰ О. Чаадаева. Помещики и их организации в 1917 г. М., 1928, стр. 12.

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 большевики²⁶¹.

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 коалиционное правительство, так как, кроме представителей буржуазии и буржуазных партий, в его состав входили представители соглашательских мелкобуржуазных партий — меньшевиков и эсеров. Министром-председателем оставался (с совмещением этого поста с постом министра внутренних дел) 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 министра — А. Ф. Керенский, земледелия — эсер В. М. Чернов, труда — меньшевик М. И. Скобелев, продовольствия — «народный социалист» А. В. Кешехонов, почт и телеграфов — меньшевик И. Г. Церетели. Таким образом, соглашатели получили 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 К⁰ влиять на народные собрания и на Советы нельзя. Через Церетели, Чернова и К⁰ можно влиять на них в том же, буржуазном, направлении...»²⁶².

Министерство труда Временного правительства возникло на базе существовавшего в аппарате Министерства торговли и промышленности отдела труда. О назначении нового министерства свидетельствовали наименования наиболее важных структурных частей

[322]

его: отдел взаимоотношений труда и капитала, отдел конфликтов, центральная примирительная камера, отдел рынка труда и т. п. Требованиям рабочего класса о проведении 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 квалифицированной и политически благонадежной рабочей силы.

Министерство продовольствия наследовало функции Министерства земледелия по продовольственному снабжению населения страны. Аппарат этого Министерства сложился только к июлю. 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, по организации сельского хозяйства и уборке 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 всех этих вопросов, не затрагивая интересы буржуазии.

Министерство государственного призрения наследовало функции бывших органов царской и казенной благотворительности. Учреждением этого министерства Временное правительство стремилось создать видимость заботы о семьях миллионов убитых и искалеченных на войне.

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

²⁶¹ «Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Протоколы заседаний ИК и Бюро ИК». М.—Л., 1925, стр. 130—131.

²⁶² В. И. Ленин. ПСС, т. 32, стр. 312.

по регулированию хозяйственной жизни». Значение этого совета подчеркивалось тем, что председателем его был министр-председатель Временного правительства 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»²⁶³. Главный комитет состоял из чиновников и представителей буржуазии. Оба эти органа приступили к деятельности после-

[323]

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»²⁶⁴.

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 из представителей буржуазных и соглашательских партий и специалистов-юристов.

Председателем совещания был Ф. Ф. Кокошкин, возглавлявший Юридическое совещание.

К началу июля в России растут экономические затруднения, резко ухудшается положение народных масс, растет стачечное и аграрное движение, усиливаются антивоенные настроения. Буржуазия делает попытку окончательно подчинить себе соглашательские советы, оказав на них давление: 2 июля кадетская партия отозвала своих представителей из состава правительства, создав таким образом искусственно правительственный кризис. Стихийная демонстрация трудящихся и воинских частей Петрограда под лозунгом перехода всей власти к Советам была подавлена. После событий 3—5 июля в Петрограде по всей 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 ВЦИКа — 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 флоте. Военно-политическое управление Военного министер-

[324]

ства усилило сбор информации о революционных выступлениях и настроениях в армии. 12 июля на фронте были восстановлены отмененные после падения 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 это второе коалиционное правительство оформилось 24 июля, когда в его состав вошли министры-кадеты²⁶⁵. Заместителем министра-председателя остался министр финансов кадет Н. В. Некрасов; место князя Г. Е. Львова на посту министра внутренних дел занял эсер Н. Д.

²⁶³ СУ, 1917, № 182, ст. 1015.

²⁶⁴ В. И. Ленин. ПСС, т. 35, стр. 162.

²⁶⁵ СУ, 1917, № 174, ст. 958.

Авксентьев. Формированием 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 революция²⁶⁶.

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»²⁶⁷.

Пользуясь фактическим подчинением соглашательского руководства советов, буржуазия подготавливала контрреволюционный 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 буржуазии²⁶⁸. В этих условиях власть самого Керенского возросла. Возросшее значение главы правительства подчеркивалось учреждением в июле личной канцелярии министра-председателя.

Временное правительство стремилось укрепить 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 исповеданий был назначен профессор истории церкви кадет А. В. Карташов.

[325]

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, приходах, церковных имуществах и др.), направленных к дальнейшему укреплению связей церкви с буржуазным государством²⁶⁹.

Учитывая обострение классовой борьбы в стране, правительство продлило срок созыва Учредительного собрания с 17 сентября на 12 ноября. Временное правительство считало, что за это время удастся реорганизовать армию, расправиться с большевиками и подавить революцию.

Ведя подготовку к контрреволюционному перевороту, Временное правительство опасалось, что в результате вооруженных столкновений с большевиками может пострадать проживавшая в Царском-Сельском дворце семья Романовых. Было решено препроводить царскую семью в более спокойное место в захолустный губернский город Тобольск, где Совет не имел никакого влияния, а вся власть находилась в руках губернского комиссара Временного правительства.

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 довольно большим комфортом и свободой. Все это облегчало подготовку монархических заговоров, направленных на организацию побега Романовых 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 реакционному генералу Л. Г. Корнилову, назначенному в июле Верховным главнокомандующим.

²⁶⁶ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 32, стр. 430.

²⁶⁷ Там же.

²⁶⁸ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 34, стр. 49.

²⁶⁹ Собор заседал до конца 1918 г. 5 ноября собор избрал главой православной церкви — патриархом «всей Руси» — московского митрополита Тихона (В. И. Белавина).

На заседаниях совещания раздавались призывы к упразднению советов и комитетов; особенно резко настаивал на этом казачий атаман 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 контрре-

[326]

волюционные 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.

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 формирования кабинета» была сформирована так называемая Директория из пяти лиц во главе с А. Ф. Керенским (М. И. Терещенко, А. И. Верховский, Д. Н. Вердеревский, А. М. Никитин). Директория прикрывала фактический союз с кадетами, так как кадры кадетской партии оставались в составе государственного аппарата.

Одновременно с учреждением Директории было 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, 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 «обкрадыванье демократизма»²⁷⁰.

Заседания многолюдного состава Демократического совещания (1500 чел.) 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 Демократического совещания 21 сентября был избран многочисленный (первоначально 313, а впоследствии, после вхождения буржуазных элементов, 555 чел.) постоянно действующий Временный совет республики — Предпарламент. Первое заседание Предпарламента состоялось

[327]

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 «вести классовую борьбу в русло мирного и организованного разрешения конфликтов»²⁷¹. 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 навсегда покинула его.

25 сентября Керенский, на основании решения Демократического совещания, сформировал третье (последнее) коалиционное правительство под своим председательством.

²⁷⁰ См.: В. И. Ленин. ПСС, т. 34, стр. 249.

²⁷¹ «Известия», 1917, 23 сентября.

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. О длительности деятельности различных составов Временного правительства дает представление следующая таблица.

Наименование состава правительства	Начало и конец деятельности	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

Если однородно-буржуазное Временное правительство действовало два месяца, первое коалиционное — менее двух месяцев, 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.

Декларация нового коалиционного правительства не вносила ничего нового. Это были заверения союзников о продолжении войны для защиты «общесоюзного дела», провозглашение необходимости

[328]

ИЗМЕНЕНИЯ В СОСТАВЕ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

	Однородно-буржуазное правительство князя 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 (окт.)	кн. Г. Е. Львов (окт.)	А. Ф. Керенский (эсер)	А. Ф. Керенский (эсер)	А. Ф. Керенский (эсер)
Министр внутренних дел	кн. Г. Е. Львов (окт.)	кн. Г. Е. Львов (окт.)	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)	А. Ф. Керенский (эсер)	А. И. Верхововский	А. И. Верхововский
		вр. упр. Морск. м. В. И. Лебедев		Д. В. Вердеревский (бесп.)	А. А. Маниковский
Министр юстиции	А. Ф. Керенский (труд.)	П. Н. Переревзев (труд.)	А. С. Зарудный (нс.)		Д. В. Вердеревский (бесп.)
Министр торговли и промышленности	А. И. Коновалов (прогр.)	А. И. Коновалов (прогр.)	С. Н. Прокорович (мш.)		П. Н. Мальянтовиц (мш.)
Министр путей сообщения	Н. В. Некрасов (кд.)	Н. В. Некрасов (кд.)	П. П. Юрнев (кд.)		А. И. Ливеровский (бесп.)
Министр земледелия	А. И. Шингарев (кд.)	В. М. Чернов (эсер)	В. М. Чернов (эсер)		С. Л. Маслов (эсер)
Министр финансов	М. И. Терещенко (бесп.)	А. И. Шингарев (кд.)	Н. В. Некрасов (кд.) — зам.		М. В. Бернацкий (кд.)
Государственный контролер	И. В. Годнев (кд.)	И. В. Годнев (кд.)	Ф. Ф. Кошкин (кд.)		С. А. Смирнов (бесп.)
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 (кд.)	В. Н. Львов (кд.)	А. В. Карташов (кд.)		В. Карташов (кд.)
Министр труда	—	М. И. Скобелев (мш.)	М. И. Скобелев (мш.)		К. А. Гвоздев (мш.)
Министр продовольствия	—	А. В. Пешехонов (нс.)	А. В. Пешехонов (нс.)		С. Н. Прокорович (мш.)

Продолжение

	Однородно-буржуазное правительство князя 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 государственного призрения	—	кн. Д. П. Шаховской (кд.)	И. Н. Ефремов (прогр.)		Н. М. Кишкин (кд.)
Министр почт и телеграфов	—	И. Г. Церетели (мш.)	А. М. Никитин (мш.)	А. М. Никитин (мш.)	А. М. Никитин (мш.)
Предс. Экономического совета	—	—	—	—	С. Н. Третьяков (бесп.)

восстановления дисциплины в армии, заявления о «недопустимости земельных захватов» и т. п.²⁷².

Третье коалиционное правительство было наиболее антинародным правительством; это было «правительство *измены* демократизму и революции, правительство *империалистской* бойни, правительство *охраны* капиталистов и помещиков *от* народа»²⁷³.

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 сосредоточил 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» Госу-

[330]

дарственного совета, а также дворянских сословных органов, 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 Фронтом Ставка снимала армейские корпуса и дивизии и направляла их в глубь страны, в намеченные пункты. Накануне Великой Октябрьской социалистической революции в окрестностях Петрограда, кроме третьего конного корпуса, оставленного Керенским еще после подавления корниловского мятежа, находились езде два армейских корпуса и пехотная дивизия. Один корпус и некоторые воинские части находились на пути к Петрограду.

Учитывая рост большевистского влияния в армии, была предусмотрена возможность неудачи плана Ставки. В этом случае предполагалось открыть фронт, сдать Петроград немцам и с помощью кайзеровской армии расправиться с революцией. Под председательством министра

²⁷² «Вестник Временного правительства». Приложение к № 162, 1917, 27 сентября.

²⁷³ В. И. Ленин. ПСС, т. 34, стр. 275—276.

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 комиссия Юридического совещания по составлению проекта основных законов под председательством профессора государственного права Н. И. Лазаревского составила проект 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 компетенцию 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.

Великая Октябрьская социалистическая революция сорвала все эти планы и проекты буржуазии и помещиков.

[331]

§ 3. МЕСТНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

С начала марта 1917 г. двоевластие сложилось и на местах. Несмотря на стремление буржуазии сохранить старый правительственный аппарат, на местах пришлось производить гораздо большую реорганизацию, чем в центре. Целый ряд учреждений пришлось ликвидировать уже в первые недели революции. Так, были упразднены должности генерал-губернатора, губернаторов, градоначальников, полицеймейстеров, исправников, станowych приставов, урядников, земских начальников с соответствующими канцеляриями и делопроизводствами, уничтожены такие учреждения, как губернское правление, 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 падения царизма.

Упраздненные должности и учреждения правительственного аппарата на местах были заменены губернскими, городскими уездными комиссарами Временного правительства и их аппаратом (канцеляриями). Специальным 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.

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.

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, некоторые либерально настроенные чиновники старых правительственных учреждений и т. п. Эти комитеты объявляли себя органами власти на местах: сменяли губернаторов, полицеймейстеров, исправников и других должностных лиц царского режима, создавали органы буржуазной милиции, рекомендовали или даже избирали областных, губернских, уездных и волостных комиссаров.

[332]

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 губернии, а также в Архангельской и Астраханской губерниях.

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 расширяется 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 падения 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 начальника милиции.

[333]

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»²⁷⁴. Созданная Временным правительством 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 судостроительства и судопроизводства пришедшая к власти буржуазия основывала на последовательном проведении в жизнь буржуазных судебных уставов 1864 г.

В аппарате Министерства юстиции была создана комиссия «для восстановления основных начал судебных уставов и согласования их с происшедшей переменой в государственном строе», «по пересмотру и введению в действие Уголовного уложения 1903 г.».

²⁷⁴ В. И. Ленин. ПСС, т. 31, стр. 287.

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 большой 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 более широко стал применяться суд с присяжными заседателями; он вводится даже там, где ранее отсутствовал (на окраинах). Юрисдикция окружных судов значительно расширилась. Окружные суды превратились также и в органы регистрации новых союзов, обществ и товариществ.

[334]

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.

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 служебный 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.

Административные судьи рассматривали конфликты между государственными органами, комиссарами Временного 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

[335]

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. Кроме того, 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»²⁷⁵, 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 утверждением волостных земств законом 21 мая.

На первом этапе деятельности продовольственных комитетов меньшевистское и эсеровское руководство их 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 инспекторы, 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 инспекторы, но 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 камеры разрешались большин-

[336]

ством голосов. Если камера не достигала примирения, то она предлагала сторонам передать спор на разрешение третейского суда. Третейский суд состоял 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. чел.) биржи труда учреждались по закону 19 августа «в целях упорядочения спроса и предложения труда». Председатели бирж избирались органами городского самоуправления.

§ 4. УПРАВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ОКРАИНАМИ

После падения царизма на национальных окраинах 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 национальных 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 угнетенных народов сливалось с социалистическим движением рабочего класса.

В первые же недели после Февральской революции на национальных окраинах возникают местные комитеты общественных организаций, в состав которых, кроме местных русских общественных деятелей и некоторых чиновников, входили представители местной национальной

²⁷⁵ В. И. Ленин. ПСС, т. 34, стр. 430, 431.

буржуазии и национальных организаций. Эти комитеты провели мероприятия по замене старых царских чиновников комиссарами Временного правительства.

Политика Временного правительства в отношении национальных окраин 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 был учрежден 7 апреля Туркестанский комитет, а для управления Кавказом 9 марта Особый Закавказский комитет («Озаком»), наделенные правами бывшей царской администрации.

Наряду с этим на многих национальных окраинах 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 Баш

[337]

кирии. 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 выбрать 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 1 представителю от 1000 рабочих, а предприятия с количеством рабочих менее 1000 выбирали тоже по 1 депутату; по 1 депутату избирала каждая солдатская рота и казачья сотня.

При таком представительстве крупные предприятия, на которых работало 87% рабочих, получили в Совете 124 места, а легкие 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. На первом же заседании Петроградского Совета рабочих депутатов был избран его исполнительный комитет. 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 на 250 депутатов было лишь 38 большевиков. Председателем Исполнительного комитета Петроградского Совета 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 «революционно-

[338]

го правительства» и пошло на переговоры с Временным комитетом Государственной думы. Результатом этих переговоров было формирование в ночь на 2 марта буржуазного Временного правительства. 2 марта Петроградский Совет призвал массы поддержать это правительство при условии «соблюдения Им своих обещаний», данных к декларации.

С марта начал формироваться аппарат исполнительного комитета 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 политики²⁷⁶. 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 относилась 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 некоторые организационные решения — о необходимости созыва первого Всероссийского съезда Советов (вся организационная работа была поручена Исполкому Петро-совета и 10 представителям провинции); 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

[339]

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»²⁷⁷.

Это была ориентировка на мирный этап перерастания буржуазно-демократической революции в социалистическую, поскольку весной 1917 г. была 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 падения царизма, оказалась самой демократической страной в мире.

²⁷⁶ «Известия Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов», 1917, № 10, 9 марта.

²⁷⁷ В. И. Ленин. ПСС, т. 31, стр. 115.

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 состоялся с 3 по 24 июня. Из 1090 депутатов этого съезда большевиков было только 105. На протяжении работы съезда велась борьба между соглашательским большинством съезда и большевиками по вопросу об отношении к политике Временного правительства. Меншевицско-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 оттолк-

[340]

нув от нее элементы, способные еще ей служить, и грозил бы нарушением революции»²⁷⁸. Эту 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 вполне 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 в России нет партии, которая смогла бы взять на себя ответственность за судьбы страны, В. И. Ленин бросил с места реплику: «Есть такая партия»²⁷⁹.

Съезд принял решение и по некоторым организационным вопросам. Было решено созывать Всероссийский съезд Советов не реже одной раз 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 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 съезда 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 решительно 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

[341]

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.

²⁷⁸ «Первый Всероссийский съезд Советов Р. и СД.», т. 1. М., 1930. стр. 287.

²⁷⁹ Там же, стр. 65.

Разоружив рабочих, расформировав полки революции, нагнав в центр казаков, они связали себя по рукам и ногам, они превратились в привесок буржуазного правительства»²⁸⁰.

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 чел. взрослого населения; уездный съезд Советов состоял из представителей населения из расчета один депутат на 500 чел.; 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 чел. на волость) и уездных крестьянских съездов (по одному человеку на съезд).

[342]

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 стали 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 всей сущности аграрный законопроект министра земледелия С. Маслова²⁸¹. 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.

²⁸⁰ «КПСС в резолюциях...» изд. 7-е, ч. I, стр. 393.

²⁸¹ См.: В. И. Л е н и н. ПСС, т. 34, стр. 428—433.

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 и мерах прекращения этого), продовольственные, культурно-просветительные, следственные комиссии, примирительные и т. д.

Кроме экономических требований, фабзавкомы предъявляли и политические требования о прекращении войны, передаче всей власти Советам; фабзавкомы активно участвовали во всех проявлениях не-

[343]

довольства масс Временным правительством во время его кризисов в апреле, июне и июле, борьбы с корниловщиной и т. д.

Фабзавкомы являлись органами, облегчавшими представительство рабочих в вышестоящих демократических учреждениях и организациях.

Временное правительство стремилось ограничить их деятельность.

В Великой Октябрьской социалистической революции фабзавкомы принимали самое активное участие: их представители входили в состав военно-революционных комитетов, которым подчинялись и рабочие дружины фабзавкомов.

В первые же недели после свержения самодержавия возникли армейские и флотские комитеты. В армии это были ротные, эскадронные, батарейные, полковые, дивизионные, корпусные, армейские, фронтовые комитеты, и общearмейский комитет в Ставке, а во флоте — судовые комитеты, комитеты флотов и, наконец, Центрофлот. Все эти комитеты избирались солдатами или матросами.

Степень власти каждого армейского или флотского комитета определялась его партийным руководством: меньшевистско-эсеровские по составу или влиянию комитеты превращались в послушных проводников политики Временного правительства, а большевистские — в подлинно революционные органы.

Солдатские комитеты воинских частей Петрограда и Северного флота, а также судовые комитеты Балтийского флота во главе со своим флотским комитетом Центробалтом, руководимым знаменитым большевиком матросом П. Е. Дыбенко, были большевистскими и сыграли большую роль в подготовке и проведении Великой Октябрьской социалистической революции.

§ 6. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОИ РОССИИ НАКАНУНЕ ВЕЛИКОЙ ОКТЯБРЬСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ

Накануне Великой Октябрьской социалистической революции государственный строй России представлял собой фактически буржуазную республику с очень неустойчивой властью Временного правительства. Эта неустойчивость вызывалась тем, что пришедшая к власти буржуазия и обуржуазившиеся помещики вместе с поддерживавшими их соглашателями зашли в тупик; они не хотели и не могли разрешить важнейшие внутривластные и внешнеполитические задачи, стоявшие перед страной: дать народным массам желанные мир, землю, продовольствие, вывести народное хозяйство из состояния хаоса 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.

[344]

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 жалование,

выплачиваемое сокращенным чиновникам в течение шести месяцев. Сохранились «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 особой канцелярии министра-председателя в июле, его «военного кабинета» (фактически военно-походной канцелярии) — в начале октября.

Из других высших учреждений России официально действовали лишь Сенат, Синод и Особые совещания. Государственная дума собиралась на закулисные «частные совещания» до начала октября.

Приступивший к деятельности с 7 октября многолюдный Совет республики (Предпарламент) был простой говорильней, поскольку его даже законосовещательные функции были неполными, урезанными, правительство не было обязано передавать 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. Значительно возросло значение земских и городских органов, ставших действительно органами самоуправления, военно-промышленных комитетов; большую роль в местном управлении играли комитеты общественных организаций.

Наряду с этим 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. Э^{ти} оторванные от масс высшие органы советской организации в первую половину 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 [345]

орган печати ВЦИК предлагал снести эти временные постройки и «на месте барачков 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 прошло под большевистскими лозунгами и высказалось 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 оформилось 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 Военно-революционного комитета парализовали деятельность органов Временного правительства и штаба Петроградского военного округа.

[346]

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, возглавлявший 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!»²⁸².

У Временного правительства оставались лишь Зимний дворец, Главный штаб и Мариинский дворец, где заседал Предпарламент. В 12 ч. дня войсками Военно-революционного комитета был занят Мариинский дворец, и 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 на автомобиле американского посольства. 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 смерти» отсиживались в заблокированном Зимнем дворце. Для руководства штурмом Зимнего дворца Военно-революционный комитет выделил боевую тройку: Н. И. Подвойский, В. А. Антонов-Овсеенко и Г. И. Чудновский.

В 9 ч. вечера 25 октября по выстрелам Петропавловской крепости и крейсера «Аврора» начался штурм Зимнего дворца.

В 10 ч. 45 м. 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 ч. 10 м. 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 Ко-

[347]

новаловым, оба помощника главноначальствующего: начальник обороны Зимнего дворца, губернатор Пальчинский и эсер Рутенберг. Арестованные были препровождены в крепость.

26 октября II съезд Советов принял первые декреты Советской власти (о мире, земле, о создании Советского правительства).

²⁸² «Рабочий путь», 1917, № 46. 26 октября; В. И. Ленин. ПСС, т. 35, стр. 1.

Военно-революционные комитеты на местах строились по образцу Петроградского. Наличие или иногда преобладание в некоторых военно-революционных комитетах представителей эсеров или меньшевиков придавало действиям таких комитетов нерешительный характер (как это было, например, в Москве).

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»²⁸³.

Великая Октябрьская социалистическая революция сломала старый правительственный аппарат буржуазно-помещичьей России. Повсеместно создается новый советский государственный аппарат.

²⁸³ В. И. Ленин, ПСС, т. 35, стр. 2.

ХРОНОЛОГИЧЕСКАЯ ТАБЛИЦА

- 1531—1711 гг.— Разрядный приказ
1547 — великий князь Иван Васильевич получил титул царя
1555 — упразднение кормлений
1654—1676 — Приказ Тайных дел
1695—1729 — Преображенский приказ (с 1726 — Пр. канцелярия)
1699 — городская реформа в России
1708—1710 — учреждение губерний в России (первая местная реформа Петра I)
1711—1917— Сенат
1718—1726 — Тайная канцелярия
1719 — вторая местная реформа Петра I
1719—1721 — учреждение 12 коллегий
1723—1724 — вторая городская реформа Петра I
1721 — Петр I принимает титул императора
1721—1718 — Синод
1722—1727 — должность генерал-прокурора Сената
1726—1730 — Верховный тайный совет
1727— местная реформа
1731—1761 — Канцелярия тайных розыскных дел
1731—1741 — Кабинет министров
1756—1761 — Конференция при высочайшем дворе
1762—1801 — Тайная экспедиция Сената
1763 — реформа Сената
1767—1768— Уложенная комиссия
1769—1801 — Совет при высочайшем дворе
1775— «Учреждения о губерниях»
1782 — Устав благочиния
1785 — Жалованные грамоты дворянству и городам
1797 — «Акт о порядке престолонаследия» и «Учреждение о императорской фамилии»
1801—1810 — Непременный совет
1802 сентября 8 — учреждение 8 министерств (внутренних дел, юстиции, финансов, коммерции, народного просвещения, иностранных дел, военного и морского)
1802—1806 — Комитет министров
1803 — учреждение учебных округов
1804, 1835, 1863, 1884 — университетские уставы в России
1810—1819 — Министерство полиции
1810—1917 — Государственный совет
1811 июня 25 — «Общее учреждение министерств»
1811 — учреждение Главного управления путей сообщения (с 1832 — Главное управление путей сообщения и публичных зданий)
1811 — учреждение Главного управления ревизии государственных счетов (с 1836 по 1917 — Государственный контроль)
1812 — Учреждение о большой действующей армии
[349]
- 1815—1874 — наместничество в царстве Польском
1817—1824 — Министерство народного просвещения и духовных дел
1822 — реформа управления в Сибири
1826—1917 — Министерство имп. двора
1826—1880 — III отделение Собственной е. и. в. канцелярии
1837—1894 — Министерство государственных имуществ
1837 — станова́я полицейская реформа
1844—1883; 1905—1917 — наместничество на Кавказе
1857—1917 февраль — Совет Министров (перерыв в деятельности 1882— 1905 гг.)
1860—1917— Государственный банк
1861—1917 май— волостные и сельские сословные органы крестьян

1861—1882 — Главный комитет по устройству сельского состояния
1862 — полицейская реформа уездного управления
1864—1918 — земские органы самоуправления
1864—1917 — военно-окружные управления
1864 — буржуазная реформа суда в России
1865—1917 — Главное управление по делам печати
1865—1917 — Министерство путей сообщения
1865—1917—Главный штаб Военного министерства
1866—1917 — Кассационные департаменты Сената
1867 — учреждение Туркестанского генерал-губернаторства (с 1886 — край)
1867—1917 — военно-окружные суды
1867—1917 *февраль — март* — губернские жандармские управления
1870—1918 — городские органы самоуправления
1872—1917 *март* — Особое присутствие Сената
1879—1917 *март* — Главное тюремное управление
1880—1917 *февраль* — Департамент полиции
80-е годы — начало возникновения охранных отделений
1881 *августа 14* — «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»
1882—1917 — Крестьянский поземельный банк
1882—1917 — фабричная инспекция в России
1885—1917 — Дворянский земельный банк
1889—1917 — земские участковые начальники
1894—1905— Министерство земледелия и государственных имуществ
1898—1917 *февраль* — Особый (Политический) отдел Департамента полиции
1896—1917 — Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей
1905 *май* — 1915 — Главное управление землеустройства и земледелия 1905 — учреждение Главного управления генерального штаба (в 1905—1908 — существует отдельно от Военного министерства)
1905 *августа 6* — законы о булыгинской Думе
1905 *октября 17*— манифест Николая II «Об усовершенствовании государственного порядка»
1905 *октября 19* — реформа Совета министров
1905 *октябрь* —1917 — Министерство торговли и промышленности
1905 *декабрь 11* — дополнение к избирательному закону в Гос. думу (создание рабочей курии)
1906 *февраль 20* — «Учреждение Государственной думы» и закон «О переустройстве учреждений Государственного совета»
1906 *апрель 23* — «Основные законы Российской империи»
1906 *апрель 24* — «Учреждение Государственного совета»
1906 (27 апреля — 8 июля) — Государственная дума первого созыва
1906 *август* — 1907 *апрель* — военно-полевые суды
1907 (20 февраля — 3 июня) — Государственная дума второго созыва 1907 *июня 3* — Государственный переворот и издание нового избирательного закона
1907 (1 ноября) — 1912 (9 июня) — Государственная дума третьего созыва
[350]

1912 (15 ноября) — 1917 (25 февраля) — Государственная дума четвертого созыва
1912 — страховая реформа и создание Страховых органов Министерства торговли и промышленности
1914 *июль 16* — Положение о полевом управлении в военное время
1914 *июль—август —нач. 1918* — Всероссийские земский и городской союзы
1914 *август —нач. 1918* — Центральный военно-промышленный комитет
1915 *август* — *нач. 1918* — Особые совещания
1915—1917 — Министерство земледелия

1917 г. 25—27 февраля — Февральская буржуазно-демократическая революция и падение самодержавия в России

27 февраля — создание Временного Комитета Государственной думы

27 февраля — возникновение Петроградского Совета рабочих депутатов

2 марта — 2 мая — Однородно-буржуазное правительство князя Г. Е. Львова

2 марта — отречение Николая II

22 марта — создание Чрезвычайной следственной комиссии, Юридического совещания

29 марта—3 апреля — Всероссийское совещание советов рабочих и солдатских депутатов

15 апреля — городская реформа Временного правительства

21 апреля — Учреждение Главного земельного комитета и местных земельных комитетов

5 мая — 2 июля — первое коалиционное правительство князя Г. Е. Львова

5 мая — учреждение новых министерств (труда, продовольствия, государственного призрения, почт и телеграфов)

21 мая — земская «реформа» Временного правительства

21 июня — создание Экономического совета и Главного экономического комитета

3—24 июня — Первый Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов

21 июня — организационное оформление ВЦИК первого созыва

24 июля — 26 августа — второе коалиционное правительство А. Ф. Керенского

12—15 августа — Государственное совещание в Москве

1—24 сентября — Директория

1 сентября — провозглашение Российской республики

14—22 сентября — Демократическое совещание

25 сентября — 25 октября — Третье коалиционное правительство А. Ф. Керенского

7 октября — 25 октября — Временный совет республики (Предпарламент)

10, 16 октября — заседания ЦК большевистской партии, принявшие решения о проведении вооруженного восстания

12 октября — решение Петроградского совета о создании Военно-революционного комитета (20 октября — его организационное оформление)

25—26 октября — Вооруженное восстание в Петрограде, заседание II Всероссийского съезда Советов

26 октября — арест Временного правительства, принятие первых декретов Советской власти

[351]

ИСТОЧНИКИ И ИССЛЕДОВАНИЯ

- В. И. Ленин. Государство и революция. ПСС, т. 33.
В. И. Ленин. О государстве. ПСС, т. 39.
В. И. Ленин. Попятное направление в русской социал-демократии. ПСС, т. 4.
В. И. Ленин. Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам. ПСС, т. 17.
В. И. Ленин. Наши упразднители. ПСС, т. 20.
В. И. Ленин. По поводу юбилея. ПСС, т. 20.
В. И. Ленин. Старое и новое. ПСС, т. 21.
В. И. Ленин. Случайные заметки. ПСС, т. 4.
В. И. Ленин. Гонители земства и Аннибалы либерализма. ПСС, т. 5.
В. И. Ленин. Падение Порт-Артура. ПСС, т. 9.
В. И. Ленин. Равновесие сил. ПСС, т. 12.
В. И. Ленин. Государственная дума и социал-демократическая тактика. ПСС, т. 12.
В. И. Ленин. Близкий разгон Думы и вопросы тактики. ПСС, т. 15.
В. И. Ленин. Третья Дума. ПСС, т. 16.
В. И. Ленин. Три запроса. ПСС, т. 21.
В. И. Ленин. Столыпин и революция. ПСС, т. 20.
В. И. Ленин. Анкета об организациях крупного капитала. ПСС, т. 21.
В. И. Ленин. Благодарим за откровенность. ИСС, т. 22.
В. И. Ленин. Откровенно. ПСС, т. 22.
В. И. Ленин. Духовенство на выборах и выборы с духовенством. ПСС» т. 22.
В. И. Ленин. Итоги выборов. ПСС, т. 22.
В. И. Ленин. Письма из далека. ПСС, т. 31.
В. И. Ленин. О двоевластии. ПСС, т. 31.
В. И. Ленин. О задачах пролетариата в данной революции. ПСС, т. 31.
В. И. Ленин. О пролетарской милиции. ПСС, т. 31.
В. И. Ленин. «Великий отход». ПСС, т. 32.
В. И. Ленин. Еще одна комиссия. ПСС, т. 32.
В. И. Ленин. Три кризиса. ПСС, т. 32.
В. И. Ленин. Начало бонапартизма. ПСС, т. 34.
В. И. Ленин. К лозунгам. ПСС, т. 34.
В. И. Ленин. О героях подлога и об ошибках большевиков. ПСС, т. 34.
В. И. Ленин. Тезисы об Учредительном собрании. ПСС, т. 35.
В. И. Ленин. Кризис назрел. ПСС, т. 34.
В. И. Ленин. Удержат ли большевики государственную власть? ПСС, т. 34.
В. И. Ленин. Новый обман крестьян партией эсеров. ПСС, т. 34.
В. И. Ленин. Заседание Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов 25 октября (7 ноября) 1917 г. Доклад о задачах власти Советов. ПСС, т. 35.
«О современном моменте и задачах партии (резолюция декабрьской конференции РСДРП в 1908 г.)». В кн.: «КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», изд. 7-е, ч. I. М., 1954, стр. 195.

[352]

Общие исследования и справочные пособия

- С. М. Соловьев. История России с древнейших времен, тт. I—XIII. М., Соцэкгиз, 1959—1965.
А. Д. Градовский. Начала русского государственного права, т. 1—3. Спб., 1876; соч., тт. VII—IX. Спб., 1904.
Н. М. Коркунов. Русское государственное право, изд. 1-е, тт. 1—2. Спб., 1891.
М. А. Дьяконов. Очерки общественного и государственного строя древней Руси. М.—Л., 1926.
В. Н. Латкин. Учебник русского права периода империи XVIII и XIX вв., изд. 2-е. Спб., 1909.
И. И. Лазаревский. Лекции по русскому государственному праву. Конституционное право. Спб., 1910.

А. Н. Филиппов. Лекции по истории русского права. Спб., 1912. М. Ф. Владимирский-Буданов. Обзор истории русского права, изд. 7-е. Киев, 1915.

С. В. Юшков. История государства и права СССР, изд. 4-е, ч. 1. М., Гос-юриздат, 1961.

Н. П. Ерошкин. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., Учпедгиз, 1960.

«Государственные архивы СССР. Краткий справочник». Главное архивное управление. М., 1956.

«Центральный государственный военно-исторический архив. Путеводитель». М., 1941.

«Центральный государственный архив древних актов. Путеводитель». Вып. 1—2. М., 1945—1947.

«Центральный государственный исторический архив в Москве. Путеводитель». М., 1946.

«Центральный государственный исторический архив в Ленинграде. Путеводитель». Л., 1959.

Л. Е. Шепелев. Работа исследователя с архивными документами. М.—Л., «Наука», 1966.

Н. Корев. Об изданиях законов Российской империи. Спб., 1900; дополнение за 1900—1906 гг. Спб., 1907.

«Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц по всем управлениям в Российской империи на... год (с 1765 по 1916 г.)». Спб."

К гл. I—III

«Памятники русского права». Вып. 1—5. М., Госюриздат, 1952—1956.

«Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей XIV—XVI вв.». М.—Л., 1950.

«Судебники XV—XVI вв.». М.—Л., 1952.

«Акты относящиеся к истории земских соборов». Под ред. Ю. В. Готье. М., 1909.

«Соборное уложение царя Алексея Михайловича. 1649 г.». В кн.: «Памятники русского права». Вып. 6. М., 1957.

«Полное собрание законов Российской империи», изд. 1-е, т. 1. Спб., 1830.

«Дела тайного приказа». Кн. 1—3. Спб., 1904—1908; кн. 4. Л., 1926.

Г. Котошихин. О России в царствование Алексея Михайловича, изд. 4. Спб., 1906.

С. В. Юшков. Общественно-политический строй и право Киевского государства. М., 1949.

Б. Д. Греков. Киевская Русь. М.—Л., 1950. В. Л. Янин. Новгородские посадники. М., АН СССР, 1962.

[353]

Л. В. Черепнин. Образование русского централизованного государства. М., АН СССР, 1960.

С. С. Ротенберг. Монархия с боярской думой (к вопросу об установлении самодержавия в России). «Ученые записки Московского государственного педагогического института им. В. И. Ленина», т. 35, вып. 2. М., 1946.

В. О. Ключевский. Боярская дума древней Руси, изд. 1-е. М., 1882.

В. Н. Латкин. Земские соборы древней Руси. Спб., 1885.

С. Авалиани. Земские соборы. Одесса, 1916 (обзор историографии).

Л. В. Черепнин. Земские соборы и утверждение абсолютизма в России. В сб.: «Абсолютизм в России (XVII—XVIII вв.)». М., «Наука», 1964.

С. А. Шумаков. К истории московских приказов. Юридические записки, изданные Демидовским юридическим лицеем. Вып. II—III. Ярославль, 1911.

И. И. Вернер. О времени и причинах образования московских приказов. М., 1903.

И. А. Садилов. Очерки истории опричнины. М., 1950.

С. В. Веселовский. Приказный строй управления Московского государства. В кн.: «Русская история в очерках и статьях». Под ред. М. В. Довнар-Запольского, т. 3. Киев, 1912.

А. А. Зимин. О складывании приказной системы на Руси. Доклады и Сообщения института истории Академии наук, вып. 3. М., 1954.

А. А. Зимин. Реформы Ивана Грозного. М., 1960.

А. А. Зимин. Опричнина Ивана Грозного. М., 1964.

А. В. Чернов. О классификации центральных государственных учреждений XVI—XVII вв. «Исторический архив», 1958, № 1.

А. К. Леонтьев. Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., МГУ, 1961.

Н. В. У с т ю г о в. Эволюция приказного строя Русского государства в XVII в. В сб.: «Абсолютизм в России». М., «Наука», 1964.

С. К. Богоявленский. Приказные судьи XVII в. М., 1946.

С. К. Богоявленский. Приказные дьяки XVII в. «Исторические записки» Ин-та истории АН СССР, т. 1.

«Памятная книжка Московского архива Министерства юстиции». М., 1890.

Н. П. Лихачев. Разрядные дьяки XVI в. Спб., 1888.

А. В. Чернов. К истории Поместного приказа. «Труды Косковского государственного историко-архивного института» т. 9. М., 1957.

А. Яковлев. Приказ сбора ратных людей. М., 1917.

А. Н. Сперанский. Очерки по истории приказа каменных дел. М., 1930.

И. Я. Г у р л я н д. Ямская гоньба в Московском государстве до конца XVII в.

Ярославль, 1900. С. А. Белокуров. О Посольском приказе. М., 1906.

В. И. Савва. О Посольском приказе в XVI в. Харьков, 1917.

К. А. С о ф р о н е и к о. Малороссийский приказ Русского государства второй половины XVII — начала XVIII в. М., 1952.

С. О. Шмидт. Челобитенный приказ в середине XVI столетия. «Известия АН СССР. Серия истории и философии», т. 7. М., 1950, № 5.

Н. З. з ю л и н с к и й. Историческое исследование о коннозаводском деде в России. Вып. 1—3. Спб., 1893.

А. А. Зимин. О составе дворцовых учреждений русского государства конца XV и XVI в. «Исторические записки», т. 63.

М. И. Горчаков. Монастырский приказ. Спб., 1868.

И. Я. Гурлянд. Приказ великого государя тайных дел. Ярославль, 1902.

Д. Я. Самоквасов. Русские архивы и царский контроль приказной службы в XVII в. М., 1902.

Б. Чичерин. Областные учреждения в России в XVI в. М., 1890.

А. Д. Г р а д о в с к и й. История местного управления в России. Соч., т. II Спб., 1904.

[354]

М. М. Богословский. Земское самоуправление на русском севере в XVII в., тт. 1—2. М., 1909—1912.

Н. Е. Посов. Очерки истории местного управления Русского государства первой половины XVI в. М., АН СССР, 1957.

К гл. IV—VI

«Полное собрание законов Российской империи», изд. 1-е, тт. II—XV. Спб., 1830.

«Государственные учреждения России в XVIII в. (законодательные материалы)». Справочное пособие. М., Моск. гос. историко-архивный ин-т, 1960.

«Законодательные акты Петра I. Первая четверть XVIII в.». В кн.: «Памятники русского права». Вып. 8. М., 1961.

«Протоколы, журналы и указы Верховного тайного совета», тт. I—VIII (Сб. РИО, тт. 55, 56, 63, 69, 79, 84, 94, 101).

«Бумаги Кабинета министров», тт. I—XII (Сб. РИО, тт. 104, 106, 108, 111, 114, 117, 120, 124, 126, 130, 138, 146).

«Протоколы Конференции при высочайшем дворе (сб. РИО, т. 84). Исторические сведения об екатерининской комиссии для сочинения проекта нового уложения: дневники заседаний, наказы с мест» (Сб. РИО, тт. 4, 8, 14, 32, 36, 43, 68, 93, 107, 115, 123, 134, 144, 147).

«Архив Государственного Совета», тт. I—II. Спб., 1869—1888.

«Дворянская империя XVIII в. Основные законодательные акты. Сборник документов. Сост. М. Т. Белявский. МГУ, 1960.

А. М. Давидович. Русский абсолютизм. «Труды научной сессии Всесоюзного института юридических наук», 1946, 1—6 июня. М., 1947.

«Абсолютизм в России (XVII—XVIII вв.)». Сб. статей под ред. Н. М. Дружинина, Н. И. Лавленко и Л. В. Черепнина. М., «Наука», 1964.

М. М. Богословский. Административные преобразования Петра Великого в 1699—1700 гг. «Известия АН СССР: VII серия отделения гуманитарных наук», 1928, № 4—7; 1929, № 1—4.

«200-летие Кабинета его императорского величества (1704—1904)». Спб.» 1911.

«История Сената за 200 лет», тт. I—II. Спб., 1911.

Т. В. Барсов. Светские фискалы и духовные инквизиторы. «Журнал Министерства народного просвещения (ЖМНП)», 1878, № 2.

Л. А. С т е ш е н к о. Фискалы и прокуроры в системе государственных органов России первой четверти XVIII в. «Вестник Московского университета». Серия XII, 1966, № 2.

М. С. Померанцев. Генерал-рекетмейстер и его контора в царствование Петра Великого. «Русский архив», 1916, кн. 1—6.

А. Д. Г р а д о в с к и и. Высшая администрация XVIII в. и генерал-прокурор. Соч., т. 1. Спб., 1904.

В. И. Веретенников. Очерки истории генерал-прокуратуры в России до екатерининского времени. Харьков, 1915.

И. Е. Герман. История русского межевания. М., 1914.

Т. В. Барсов. Синодальные учреждения прошлого времени. Спб., 1897.

Б. Л. Вяземский. Верховный тайный совет. Спб., 1909.

В. Строев. Бироновщина и Кабинет министров, ч. 1—2. М., 1909—1910.

И. Е. Андреевски и. Канцелярия конфискации 1729—1780 гг. «Русская старина», 1881, май — июнь.

Н. Б. Голикова. Политические процессы при Петре I по материалам Преображенского приказа. М., 1957.

В. И. Веретенников. История Тайной канцелярии петровского времени. Харьков, 1910.

[355]

В. И. Веретенников. Из истории Тайной канцелярии. 1731—1762. Харьков, 1911.

К. В. Сивков. Тайная экспедиция, ее деятельность и документы. «Ученые записки Гос. пед. ин-та им. В. И. Ленина». Кафедра истории СССР. Вып. II. М., 1946.

Д. С. Бабкин. Процесс А. Н. Радищева. М.—Л., 1952.

М. Н. Г е р н е т. История царской тюрьмы, изд. 2-е, т. 1. М., Госюриздат, 1951.

1

В. Н. Л а т к и н. Законодательные комиссии России XVIII столетия, т. 1. Спб., 1887.

А. В. Флоровский. Состав законодательной комиссии 1767—1774. Одесса, 1915.

Ю. В. Г о т ь е. Происхождение собственной е. и. в. канцелярии. «Сб. статей по русской истории поев. С. Ф. Платонову». Пг., 1922.

М. Ключков. Очерки правительственной деятельности времени Павла I. Пг., 1916. П. М и л ю к о в. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. Спб., 1892.

В. Н. Автократов. Первые комиссариатские органы русской регулярной армии. «Исторические записки», т. 68.

Д. С. Бабурин. Очерки по истории Мануфактур-коллегии. М., 1939.

Н. И. Павленко. Развитие металлургической промышленности России в первую половину XVIII в. М., АН СССР, 1953.

Н. К а и д а н о в. Систематический каталог делам государственной Коммерц-коллегии. Спб., 1884.

С. Я. Боровой. Кредит и банки России (середина XVII—1861 г.). М., Госфиниздат, 1958.

М. М. Богословский. Городская реформа 1699 г. в провинциальных городах. «Ученые записки ин-та истории РАНИОН», т. 2. М., 1927.

П. Н. М р о ч е к-Д роздовский. Областное управление России XVIII в., ч. 1. М., 1876.

М. М. Богословский. Областная реформа Петра Великого. М., 1902.

Ю. В. Г о т ь е. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II, т. 1. М., 1913; т. 2. М., 1941.

В. Григорьев. Реформа местного управления при Екатерине II. Спб., 1910.

И. Блинов. Губернаторы. Спб., 1905.

А. А. К и з е в е т т е р. Городовое положение Екатерины II. М., 1909.

И. И. Дитятин, Устройство и управление городов в России, тт. 1—2. Спб., 1875—1877.

С. А. К о р ф. Дворянство и его сословное управление. Спб., 1906.

К. А. Пажитнов. Проблема ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма. М., 1952.

М. Г. Высоцкий. Санкт-Петербургская городская полиция и градоначальство. 1703—1903 гг. Спб., 1903.

К г л. VII—VIII

«Полное собрание законов Российской империи», изд. 1-е. тт. XXVI—XLV; изд. 2-е, тт. I—V; изд. 3-е, тт. I—XXIV.

«Свод законов Российской империи». Изд. 1832, 1842, 1857, тт. I—XV; изд. 1892, тт. I—XVI.

«Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате (1863—1904 гг.)».

«Свод военных постановлений». Изд. 1838, 1859, 1869.

«Свод морских постановлений». Изд. 1886.

«Свод местных узаконений губерний Остзейских», ч. I—II. Спб., 1845; ч. III. Спб., 1864.

[356]

М. М. С п е р а н с к и й. Проекты и записки. Под ред. С. Н. Валка. М.—Л., АН СССР, 1961.

«Архив Государственного совета (1810—1910)», т. III. Спб., 1878.

«Журналы Негласного комитета 1801—1803 гг.» в книге вел. кн. Николая Михайловича: «Граф Павел Александрович Строганов (1774—1817)», т. II. Спб., 1903.

«Журналы и бумаги Секретного комитета 6 декабря 1826 г.». Сб. РИО, тт. 74, 90.

А. Х. Бенкендорф. О России в 1827—1830 (Ежегодные ответы III отделения и Корпуса жандармов). «Красный архив», 1929, т. 6; 1930, т. 1; 1931, т. 3.

«Крестьянская реформа 1861 г.». «Сб. законодательных актов». М., 1954.

«Историческая записка о ходе работ по составлению и применению положения о земских учреждениях (1 января 1864 г.). Спб., б. г.

«Материалы относящиеся до нового общественного устройства в городах империи (городовое положение 16 июня 1870 г.)», тт. V—VI, Спб., 1877.

«Исторический обзор деятельности Комитета министров», тт. I—IV. Спб., 1902; т. V. Спб., 1904.

С. К. Витте. Самодержавие и земство. Спб., 1908 (Спб., 1914).

А. И. Герцен. Былое и думы (разн. изд.), т. 1.

А. В. Никитенко. Дневник (1826—1877). М., 1955—1956.

П. А. Валуев. Дневник (1847—1860).

«Русская старина», 1891, № 4—11.

«Дневник П. А. Валуева». Под ред. П. А. Зайончковского (1861—1876), тт. I—II. М., АН СССР, 1961.

П. А. Валуев. Дневник (1877—1884). Пг., 1919.

«Дневник Д. А. Милютина», тт. 1—4. Под ред. П. А. Зайончковского. М., 1947—1953.

Е. М. Феоктистов. За кулисами политики и литературы. Л., 1929.

Е. А. Перетц. Дневник (1880—1883). М.—Л., 1927.

А. Ф. Кони. На жизненном пути, т. 1. Спб., 1914.

А. Ф. К о н и. Воспоминания о деле Веры Засулич. Собр. соч. в восьми томах; т. 2. М., Госюриздат, 1966.

«Дневник В. Н. Ламсдорфа (1886—1890)». М.—Л., 1926; за 1894—1895.

«Красный архив», 1931, т. 3; за 1891—1892, М. Л., 1934.

«К. П. Победоносцев и его корреспонденты», т. I, вып. 1—2. М.—Пг., 1923.

«Письма Победоносцева к Александру III», т. I—II. М., 1925—1926.
«Дневник государственного секретаря А. А. Половцева», тт. I—II. Под ред. П. А. Зайончковского. М., «Наука», 1966.
А. Н. Крылов. Мои воспоминания. М., АН СССР, 1945.
С. Ю. Витте. Воспоминания, т. 1. М., Соцэргиз, 1961.
А. С н и р и д о в и ч. Записки жандарма. Изд. 2-е. Харьков, 1928.
А. Новиков. Записки земского начальника. Спб., 1899
Н. А с т ы р е в. В волостных писарях. М., 1904.
И. И. Я н ж у л. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. Спб., 1907.

Б. Н. Чичерин. Земство и московская городская дума. М., 1939.
А. В. Предтеченский. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М., 1957.
И. А. Ушаков. Первый шаг к буржуазной монархии. «Известия высших учебных заведений. Правоведение», 1962, № 4.
П. А. Заиончковский. Кризис самодержавия на рубеже 70—80-х годов XIX в. М., МГУ, 1964.
С. С. Татищев. Император Александр II, его жизнь и царствование, тт. I—II. Спб., 1903.
П. А. Заиончковский. Александр III и его ближайшее окружение. «Вопросы истории», 1966, № 8.
Г. Д ж а н ш и е в. Эпоха великих реформ. Изд. 10-е. Спб., 1907.
[357]

П. А. З а и о н ч к о в с к и и. Отмена крепостного права в России. М., Просвещение, 1968.
«Государственный совет». 1801—1901. Спб., 1901.
«Государственная канцелярия». 1810—1910. Спб., 1910.
В. М. К о ч а к о в. Русский законодательный документ. В сб.: «Вспомогательные исторические дисциплины». М., 1937.
В. М. К о ч а к о в. Государственный совет и его архивные материалы. «Ученые записки Ленинградского государственного университета. Серия исторических наук». Вып. 8. Л., 1941.
С. Н. Писарев. Учреждения по принятию прошений и жалоб приносимых на высочайшее имя. 1810—1910. Спб., 1909.
С. Б. Оку п ь. Обзор фонда Сибирского комитета. «Архивное дело», 1936, № 1(36).
«История Правительствующего Сената за двести лет. 1711—1911», тт. III—IV. Спб., 1911.
С. А. Корф. Административная юстиция в России, т. 1. Спб., 1913.
Т. В. Барсов. Синодальные учреждения нашего развития. Спб., 1899.
С. С. Дмитриев. Православная церковь и государство в предреформенный период. «История СССР», 1966, № 4.
В. Н. Строе в. Столетие Собственной е. и. в. канцелярии. Спб., 1912.
П. М. Майков. Второе отделение Собственной е. и. в. канцелярии. Спб., 1906.
И. Я. Селезнев. «Пятидесятилетие IV отделения Собственной е. и. в. канцелярии (1828—1878)». Спб., 1878.
М. Л е м к е. Николаевские жандармы и литература. 1826—1855. Спб., 1908.
А. С. Нифонтов. Россия в 1848 г. М., 1949.
М. В. Д о в н а р-3 апольский. Зарождение министерств в России. М., 1902.
А. Н. Филиппов. Исторический очерк образования министерств в России. «Журнал Министерства юстиции (ЖМЮ)», 1902, № 9—10.
П. В а р а д и н о в. История министерства внутренних дел, ч. I—VIII. Спб., 1858—1863.
«Министерство внутренних дел (1802—1902)». Спб., 1902, т. 1.
Н. П. Е р о ш к и н. Россия под надзором. «Преподавание истории в школе», 1966, № 1.
А. Боянус. Отчет по 3^{емс} кому отделу. Спб., 1911.
М. Лемке. Очерки истории русской цензуры и журналистики. Спб., 1904.
Л. Полянская. Архивный фонд Главного управления по делам печати. «Литературное наследство». М., 1935, № 22—24.

Л. Полянская. Обзор фонда Центрального комитета цензуры иностранной. «Архивное дело», 1938, № 1(45).

«Министерство юстиции за сто лет». Спб., 1902.

А. Ф. Кони. Отцы и дети судебной реформы. М., 1914.

М. Н. Гернет. История царской тюрьмы, изд. 2-е, тт. 1—3. М., Госюрш-дат, 1951—1952.

Н. Ф. Лучинский. Краткий очерк деятельности Главного тюремного управления за первые XXXV лет его существования. Спб., 1914.

А. Коняев. Финансовый контроль в дореволюционной России. М., Гос-финиздат, 1959.

«Министерство финансов 1802—1902», тт. 1—2. Спб., 1902.

А. Шапиро. Департамент мануфактур и внутренней торговли (1811—1864). «Архивное дело», 1936, № 4.

«Краткий исторический очерк пятидесятилетия акцизной системы взимания налогов с крепких напитков и пятидесятилетия деятельности учреждений, заведующих неокладными сборами». Спб., 1913.

А. П. Погрёбинский. Очерки по истории финансов дореволюционной России в XIX—XX вв. М., Госфиниздат, 1954.

А. М. Лоранский. Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России 1700—1900. Спб., 1900.

[358]

Я. И. Печерин. Исторический обзор правительственных, общественных и частных кредитных установлений в России. Спб., 1904.

«Государственный банк. Краткий очерк его деятельности за 1860—1910 гг.». Спб., 1910.

И. Ф. Гиндин. Государственный банк и экономическая политика царского правительства (1861—1922). М., Госфиниздат, 1960.

«Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1883—1904 гг.». Спб., 1906.

В. А. Вдовин. Крестьянский поземельный банк (1883—1895). М., Госфиниздат, 1961.

«Государственный дворянский банк 1885—1910». Спб., 1910.

Г. М. Гофрейн. Из истории образования Министерства торговли и промышленности. В сб.: «Очерки по истории экономики и классовых отношений в России конца XIX — начала XX в.»; М.—Л., 1964.

И. И. Шелымагин. Фабрично-заводское законодательство в России 2-й половины XIX в. М., 1947.

«Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ (1837—1887)», ч. 1—5. Спб., 1888.

И. М. Дружинин. Государственные крестьяне и реформа гр. И. Д. Киселева, тт. 1—2. М., АН СССР, 1946—1959.

Г. К. Гинс и П. А. Шафранов. Сельскохозяйственное ведомство за 75 лет его деятельности. Пг., 1914.

«Краткий исторический очерк развития и деятельности ведомства путей сообщения за сто лет его существования. 1798—1898». Спб., 1898.

«История уделов за столетие их существования (1797—1897)», тт. I—III. Спб., 1902.

С. В. Рождественский. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802—1902. Спб., 1902.

«Столетие военного министерства. 1802—1902», т. 1, Спб., 1902 (исторический очерк развития военного управления в России. Сост. полк. Н. А. Дап и лов).

П. А. Зайончковский. Военные реформы 60—70-х годов XIX в. в России. М., МГУ, 1952.

Н. П. Ерошкин. Военный аппарат царской России в период Крымской войны (1853—1855). «Труды Московского государственного историко-архивного института», т. 9. М., 1957

С. Ф. Огородников. Исторический обзор развития и деятельности Морского министерства за сто лет его существования. 1802—1902. Спб., 1902.

«Очерк истории Министерства иностранных дел. 1802—1902». Спб., 1902.

8. Ф. Дерюжинский. Полицейское право. 3-е изд. Спб., 1911.

\. А. Леонтьев. Крестьянское право, 2-е изд. Спб., 1914. . А. Зайончковский. Подготовка закона о земских начальниках. «Исторические науки», 1961, № 4.

Б. Розенберг. Земские начальники. В сб.: «Нужды деревни» (по работам комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности). Спб., 1904, т. 1. М. Г е с с е н. Исключительное положение. Спб., 1908.

«Судебные уставы 20 ноября 1864 г. за 50 лет», тт. 1—3. Пг., 1914.

«Судебная реформа». Сост. Н. Б. Давыдов и ИМ. Полянский, тт. 1—2. М., 1915.

{. Т р о ц и н а. История судебных учреждений в России. Спб., 1851.

«История русской адвокатуры», тт. I—III. Спб., 1914.

Н. А. Константинов и В. Я. Струминский. Очерки по истории Печального образования в России. М., 1949.

Н. А. Ко н с т а н т и н о в. Очерки по истории средней школы с конца XIX в. до Февральской революции 1917 г. М., 1947.

Ш. И. Г а н е л и н. Очерки по истории среднего образования в России во^ второй половине XIX в. Л., 1950. А. И. Кондаков. Директор народных училищ И. Н. Ульянов М.—Л., 1948.

В. 3- Смирнов. Реформа начальной и средней школы в 60-х годах XIX в. М., 1954.

П. Г. Р ы и д з ю н с к и й. Городское гражданство дореформенной России. М., 1958.

В. В. Г а р м и з а. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957.

Б. В. В е с е л о в с к и й. История земства за сорок лет, тт. 1—4. Спб., 1909—

1911. К. А. Пажитнов. Городское и земское самоуправление. Спб., 1913.

С. Эсадзе. Историческая записка об управлении Кавказом. Тифлис, 1901.

К г л. IX

«Полное собрание законов Российской империи». Изд. 3-е, тт. XXV—XXXIII.

«Свод законов Российской империи». Изд. 1906, 1907, тт. I—II.

«Свод законов Российской империи». Сост. Н. Е. Озерецковский и И. С. Ципкин, тт. I—XVI. Спб., 1913.

«Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате за 1905—1914 гг. Отделение первое».

«Законопроекты, принятые в порядке 87 статьи Основных законов». Изд. Государственной канцелярии. Спб., 1913.

«Стенографические отчеты Государственного совета за 1906—1916 гг.». Спб.

«Всепопданнейшие отчеты председателя Государственного совета за 1905— 1912 гг.» Спб.

«Государственная дума. Стенографические отчеты. Первый созыв 1906 г.», тт. I—II. Спб., 1907; «второй созыв 1907 г.», тт. I—II. Спб., 1907; «третий созыв 1907—1912 гг. (по сессиям всего 18 частей)». Спб., 1908—1912; «четвертый созыв 1912—1917 гг. (по двум довоенным сессиям 7 частей)». Спб., 1913—1916.

«Обзор деятельности комиссий и отделов 2 Государственной думы». Спб., 1907.

«Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907— 1912 гг.», ч. 1—2. Спб., 1912.

«Государственная дума в России». Сб. документов и материалов. Сост. Ф. И. К а л и н ы ч е в. М., Госюриздат, 1957.

«Петергофские совещания о проекте Государственной думы. Стенографический отчет». Изд. 2-е. Пг., 1917.

«Царскосельские совещания. Стенографические отчеты». «Былое», 1917, № 3—6.

«Аграрный вопрос в Совете Министров». М., 1924.

«Рабочий вопрос в комиссии В. Н. Коковцева». М.— Л., 1926.

«Революция 1905 г. и самодержавие». М., 1928.

«Царизм в борьбе с революцией 1905—1907 гг.». Сб. док. под ред. А. К. Дре-зена. М., 1936.

«Падение царского режима. Стенографические отчеты допросов и показаний должностных лиц в 1917 г. в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства». Под ред. П. Е. Щеголева, тт. 1—7. М.— Л., 1924—1927.

«Революция 1905—1907 гг. в России. Документы и материалы». М., АН СССР, Институт истории, Главное архивное управление и др., в 10 тт. М., 1955—1957.

«Отчет заседания первого съезда начальников охранных отделений (1908 г.). РСФСР, главное управление архивным делом. Сб. материалов и статей». Вып. 1. М., 1921.

«Обзор деятельности землеустроительных комиссий со времени их открытия до 1 января 1911 г.». Спб., 1912.

«Всепопданнейший отчет за пятилетие управления Кавказом ген.-ад. Воронцова-Дашкова». Спб., 1910.
[360]

«Большевистская печать в тисках царской цензуры 1910—1914 гг.» Газеты «Звезда» и «Правда». Сб. документов. Л., 1939.

«Дело бывшего директора департамента полиции А. А. Лопухина в Особом присутствии Правительствующего Сената. Стенографический отчет». Спб., 1911.

С. Ю. Витте. Воспоминания, тт. 2—3. М., Соцэкгиз, 1961.

Н. Г. Курлов. Конец русского царизма. Пг., 1924.

Департамент полиции в 1892—1908 гг. «Былое», 1917, № 5—6.

А. П. Извольский. Воспоминания. М.—Л., 1924.

А. И. Игнатьев. Пятьдесят лет в строю, т. 1. М., 1955.

Н. С. Таганцев. Пережитое, тт. I—II. М., 1917.

Д. Н. Шипов. Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918.

А. Е. Бадаев. Большевики в Государственной думе. Изд. 8-е. М., 1954.

Ф. Н. Самойлов. По следам минувшего. М., Госполитиздат, 1954.

«Об особенностях империализма в России». Сб. статей под ред. А. Л. Сидорова. М., АН СССР, 1963.

С. М. Сидельников. Образование и деятельность Первой думы. М., МГУ, 1962.

А. Я. Аврех. Царизм и третьеиюньская система. М., «Наука», 1966.

М. Е. Соловьев. Царские провокаторы и дело демократической фракции II Государственной думы. «Вопросы истории», 1966, № 8.

Б. К. Эренфельд. Дело Малиновского. «Вопросы истории», 1965, № 7.

И. М. Добровор. Рабочие депутаты в III Государственной думе. Горький, 1957.

А. Д. Степанский. Реформа Государственного совета в 1906 г. «Труды Московского государственного историко-архивного института», т. 20. М., 1965.

А. Д. Степанский. Политические группировки в Государственном Совете 1906—1907 гг. «История СССР», 1965, № 7.

К. Н. Мироненко. Совет Министров по указу 19 октября 1905 г. «Ученые записки ЛГУ. Серия юридическая». Вып. 1. Л., 1948. Б. Э. Нольде. Очерки конституционного права. Совет Министров. Спб., 1909.

В. В. Кузин. Первая русская революция и военный аппарат самодержавия. «Вестник Московского университета. Серия общественных наук». Вып. 3, 1952, № 7.

М. Н. Гернет. История царской тюрьмы, тт. 4, 5. М., Госюриздат, 1954—1956.

Н. Н. Полянский. Царские военные суды в борьбе с революцией 1905—1907 гг. М., МГУ, 1958.

Н. А. Мальцева. Обзор документальных материалов фонда Министерства торговли и промышленности. ЦГИАЛ. «Исторический архив», 1958, № 2.

С. М. Дубровский. Столыпинская земельная политика. М., АН СССР, 1963.

И. И. Шелымагин. Законодательство фабрично-заводского труда в России 1900—1917 гг. М., 1952.

«Комитет по земельным делам. Краткий очерк за десятилетие 1906—1916. Сост. под рук. и ред. В. Ф. Сафонова и А. А. Зноско-Боровского. Спб., 1916.

К гл. X

«Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате за 1914—1916 гг. Отделение первое».

О. И. Аврех. Законодательные акты, вызванные войной 1914—1916 гг. Изд. 1-е, тт. 1—3. Пг., 1915; изд. 2-е, т. 1. Пг., 1916.

[361]

Указы и распоряжения военного времени, 1916 г. Спб., 1914—

С. М. Левин. Важнейшие законы, тт. 1—2. Пг., 1916. «Стенографические отчеты Государственного совета за 1914-1915—1916. Всепопданнейшие доклады председателя Государственного совета за

1916 г. Спб., 1914—1916. «Государственная дума. Четвертый созыв. Стенографические отчеты. По заседаниям 26 июля 1914». Спб., 1914; сессии III. Пг., 1915; сессии IV, ч. 1—3. Пг., 1915—1916; сессии V. Заседания 1—25. Пг., 1916. «Переписка Николая и Александры Романовых», тт. III—V. М., 1923—1927. «Монархия перед крушением. 1914—1917 (Бумаги Николая II и др. док.)».

М.— X, 1927.

«За кулисами царизма. Архив тибетского врача Бадмаева». Л., 1925. «Последний временщик последнего царя». «Вопросы истории», 1964, № 11, 12; 1965, № 1—2.

«Совещание губернаторов в 1916 г. «Красный архив», 1929, № 2. «Общее положение к июлю 1916 г. Записка Департамента полиции». «Былое», Пг., 1918, № 3. «В конце 1916 г.» «Былое», 1918, № 2. «Царская охранка о политическом положении в стране в конце 1916 г.

«Исторический архив», 1960, № 1.

«Доклады М. В. Родзянко Николаю II». «Исторические записки», т. 75. «Политическое положение России накануне Февральской революции в жандармском освещении». «Красный архив», 1926, № 4. «Прогрессивный блок в 1915—1917 гг.». «Красный архив», 1932, № 1—2, 3: 1933, № 1.

«Буржуазия накануне Февральской революции». М.— Л., 1927. «Краткий обзор деятельности Всероссийского земского союза на 3^{апа}Д" ном фронте. 1915—1917 гг.». М., 1918. «Список учреждений Главного комитета Всероссийского земского союза на 1 января 1917 г. Приложение № 56 к Известиям Гл. Комитета». М., 1917.

А. А. Брусилов. Мои воспоминания. Изд. 5-е. М., Воениздат, 1963. М. Л е м к е. 250 дней в царской Ставке. Пг., 1920. «Воспоминания Сухомлинова». М.— Л., 1926. А. А.-Поливанов. Из дневника и воспоминаний по должности военного министра и его помощника. 1907—1916 гг., т. 1. М., 1924. М. П а л е о л о г. Царская Россия во время мировой войны. М.— Пг., 1923. М. П а л е о л о г. Царская Россия накануне революции. М., 1923. Д. Бьюкенен. Мемуары дипломата. Изд. 2-е. М., 1925. М. В. Родзянко. Крушение империи. Изд. 3-е. Л., 1929.

А. А. Игнатъев. Пятьдесят лет в строю (неск. изд.), тт. II—III.

В. Б. Лопухин. Люди и политика. «Вопросы истории», 1966, № 9—11.

В. Л. Семенников. Политика Романовых накануне революции М — А 1926.

В. С. Д я к и н. Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны.

«Наука». Л., 1967. М. Е. Соловьев. Как и кем был убит Распутин. «Вопросы истории», 1965, № 3. *i*

Н. П. Е р о ш к и н. Последние Романовы и их судьбы. «Преподавание истории в школе», 1967, № 2.

А. Колесников. Очерк системы учреждений Всероссийского союза городов. «Юридический вестник», М., 1917, № 1.

А. Грунт. Прогрессивный блок. «Вопросы истории», 1945, № 3—4. 362

А. П. П о г р е б и н с к и й. Военно-промышленные комитеты. «Исторические записки», № И.

А. П. П о г р е б и н с к и й. К истории союза земств и городов в годы империалистической войны. «Исторические записки», № 12.

К. Н. Т а р н о в с к и й. Формирование государственно-монополистического капитализма в России в годы первой мировой войны. М., МГУ, 1958.

А. Л. Сидоров. Финансовое положение России в годы первой мировой войны. М., АН СССР, 1960.

Н. М. Добротвор. Продовольственная политика самодержавия и Временного правительства. «Труды Горьковского пединститута», 1939, т. 3.

В. Я. Лаврычев. Продовольственная политика царизма и буржуазии в годы первой мировой войны. «Вестник Московского университета. Историко-филологическая серия», 1956, № 1.

В. Я. Лаврычев. По ту сторону баррикад. «Мысль». М., 1967.

К гл. XI

«Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате. Отделение первое». Пг., 1917 (№ 54—286).

«Указы и распоряжения Временного правительства». Пг., 1917, ч. 1—2.

«Великая Октябрьская социалистическая революция. Хроника событий», тт. 1—4. М., Институт истории АН СССР, 1957—1961.

«Великая Октябрьская социалистическая революция. Документы и материалы», тт. 1—8. М., Институт истории АН СССР, 1957—1962.

«Экономическое положение России накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Документы и материалы. Март — октябрь 1917», ч. I—II. М., АН СССР, 1957.

«Отречение Николая II. Воспоминания очевидцев, документы». Под ред. П. Е. Щеголева. Изд. 2-е. Л., 1927.

«Февральская революция 1917 г. Документы Ставки Верховного главнокомандующего и штаба главнокомандующего Северным Фронтом». «Красный архив», 1927, № 2—3.

«Февральская революция и охранное отделение». «Былое», 1918, № 1.

«Февральская революция». Сост. С. А. Алексеев. Изд. 2-е. М.—Л., 1926.

«Буржуазия и помещики в 1917 г.». Л., 1923.

«Накануне Октябрьского переворота. Вопросы о войне и мире (отчет секретных заседаний комиссии временного совета республики)». «Былое», 1918, № 12.

«Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Протоколы заседаний». М., 1929.

«Организация и строительство советов рабочих депутатов в 1917 г.». М., Институт советского строительства Комакадемии, 1928.

«Всероссийское совещание Советов рабочих и солдатских депутатов». М., 1928.

«Первый Всероссийский съезд Советов», тт. 1—2. М., 1930.

«Советы крестьянских депутатов и другие крестьянские организации», т. I, ч. 1—2. Под ред. А. В. Шестакова. М., 1929.

«Московский Военно-революционный комитет». «Красный архив», 1934, № 4—5; 1935, № 1; 1927, № 4; 1932, № 5—6.

«Петроградский военно-революционный комитет. Документы и материалы». В 3-х тт., тт. 1—3. М., «Наука», 1967.

«Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. Сб. документов». М., Госполитиздат, 1957.

Н. И. Подвойский. Год 1917. М., Госполитиздат, 1958.

В. Антонов-Овсеенко. В революции. М., Госполитиздат, 1957.

П. Е. Дыбенко. Из недр царского флота и Великого Октября. М., Госполитиздат, 1958.

Джон Рид. Десять дней, которые потрясли мир. М., Госполитиздат, 1957.

[363]

В. Д. Бонч-Бруевич. На боевых постах Февральской и Октябрьской революций. М., 1931.

М. Д. Бонч-Бруевич. Вся власть Советам. М., 1957.

Л. И. Верховский. На трудном перевале. М., 1959.

«Октябрьское вооруженное восстание в Петрограде. Воспоминания активных участников революции». Д., 1956.

«Дневник Николая II за 1917 г.». «Красный архив», 1927, № 1—3; 1928, № 2.

В. Д. Набоков. Временное правительство (Воспоминания). М., 1923.

А. В. Ливеровский. Последние часы Временного правительства. «Исторический архив», 1960, № 6.

«Великая Октябрьская социалистическая революция. Библиографический указатель документальных публикаций. Под ред. Е. Н. Городецкого. М., Всесоюзная книжная палата, 1961.

«40 лет Великой Октябрьской социалистической революции. Сб. статей», тт. 1—2. М., АН ССРСР, 1957.

* * *

А. Блок. Последние дни императорской власти. Пб., 1921. Соч., т. 6. М., 1961. П. Е. Щеголев. Последний рейс Николая II. М.—Д., 1928. А. Л. Сидоров. Провал попытки Ставки подавить Февральскую революцию 1917 г. в Петрограде. «Вопросы архивоведения», 1962, № 1.

А. Л. Сидоров. Отречение Николая II и Ставка. В сб.: «Проблемы общей политической истории России и славянских стран». М., 1963.

Е. Д. Черменский. Февральская буржуазно-демократическая революция. 1917 г. М., 1953.

Д. В. Ознобишин. Временный комитет Государственной думы и Временное правительство. «Исторические записки», т. 75.

Г. Н. Голиков и Ю. С. Токарев. Апрельский кризис 1917 г. «Исторические записки», № 57.

И. И. Минц. Первый кризис власти в апреле 1917 г. «Вопросы истории», 1967, № 1.

П. В. Волобуев. Экономическая политика Временного правительства М., АН СССР, 1962.

И. В. Волобуев. Пролетариат и буржуазия в 1917 г. М., АН СССР, 1964.

В. И. Старцев. Очерки по истории Петроградской красной гвардии и рабочей милиции (март 1917 —апрель 1918). М., 1966.

Л. С. Гапоненко, Г. Д. Соболев, Ю. С. Токарев. Американская публикация документов о Временном правительстве. «Вопросы истории» 1963, № 5.

П. Л. Рубинштейн. Большевики и Учредительное собрание. М., Шя.

Х. И. Муратов. Революционное движение в русской армии в 1917 г. М., 1958.

В. С. Васюков. Внешняя политика Временного правительства. М., «Наука», 1966.

О. Н. Знаменский. Июльский кризис 1917 г. М.—Л., АН СССР, 1964.

Н. Я. Иванов. Корниловщина и ее разгром. Л., 1965.

М. М. Персиц. Отделение церкви от государства и школы от церкви. М., АН СССР, 1958.

О. И. Чаадаева. Помещики и их организации в 1917 г. М.—Л., 1928.

Е. Луцкий. Ликвидация Главного земельного комитета. «Труды Московского государственного историко-архивного института», т. 9. М., 1957.

Н. Ф. Славин. Кризис власти в сентябре 1917 г. и образование Временного совета республики (Предпарламента). «Исторические записки», т. 61.

Г. Н. Голиков. Демократическое совещание и проведение соглашательской политики зсеро-меныневигов. «Исторические записки», т. 41.

Г. Н. Журавлев. К вопросу о втором контрреволюционном заговоре-накануне Великой Октябрьской социалистической революции. «Исторические записки», т. 56.

[364]

Н. Ф. Славин. К истории кризиса верхов накануне Октябрьской революции. «История СССР», 1964, № 6.

С. Л. Ронин. Конституционные проекты Временного правительства. «Советское государство и право», 1947, № 4.

С. А. Артемьев. Состав Петроградского Совета в марте 1917 г. «История СССР», 1964, № 5.

Г. И. Злоказов. Создание Петроградского совета. Там же.

Д. В. Ознобишин. Борьба большевиков с соглашателями в Петроградском Совете (март 1917 г.) «Исторические записки», т. 73.

Х. А. Ерицын. Советы крестьянских депутатов в Октябрьской революции. М., 1960.

А. М. Панкратова. Фабзавкомы и профсоюзы в революции 1917 г. М.—Л., 1928.

4. Е. Егорова. Профсоюзы и фабзавкомы в борьбе за победу Октября (март — октябрь 1917 г.). М., 1960.

А. Я. Грунт. Победа Октябрьской революции в Москве (февраль — октябрь) 1917 г. М., АН СССР, 1961.

Е. Н. Городецкий. Рождение Советского государства. М., «Наука», 1965.

Б. М. Морозов. Партия и Советы в Октябрьской революции. М., «Мысль», 1966.

Е. Ф. Ерыкалов. Октябрьское вооруженное восстание в Петрограде. Лениздат, 1966.

Г. Н. Голиков. Революция, открывшая новую ЭРУ- М., Политиздат, 1967.

И. И. Мин ц. История Великого Октября, в 3-х томах. Тт. 1—2. М., «Наука», 1967.

Ю. С. Токарев. Народное правотворчество накануне Великой Октябрьской социалистической революции. Изд. ЛГУ, М.— Л., 1965.

М. Н. Потехи н. Первый совет пролетарской диктатуры. Лениздат, 1966.

Г. А. Ципкин. Красная Гвардия в борьбе за власть Советов. М., 1967.

Е. А. С к р и п и л е в. Антинародная сущность прокуратуры Временного правительства (март — октябрь 1917 г.). «Вестник Московского университета», 1967, № 6. Право.

В. В. К о м и н. Банкротство буржуазных и мелкобуржуазных партий России в период подготовки и победы Великой Октябрьской социалистической революции. «Московский рабочий». М., 1965.

В помещенном выше списке приведены лишь наиболее известные источники и исследования, которые могут быть использованы в учебных целях.

Дополнительно некоторые ведомственные издания и юбилейные очерки отдельных государственных учреждений дореволюционной России даны в статье Г. М. Гофрейн «Основные источники по истории высших и центральных учреждений XIX —нач. XX вв. (см. сб. статей «Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX — нач. XX века». Изд. ЛГУ, 1967).

[365]