

# ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ

**Издание 2-е, дополненное**

Под общей редакцией доктора экономических наук  
профессора *В. Г. Игнатова*

*Рекомендовано Министерством образования Российской  
Федерации в качестве учебника для студентов высших  
учебных заведений*

РОСТОВ-НА-ДОНУ

Феникс

2002

ББК 67.99

И-50

Рецензенты:

д.и.н., проф. *Н.А. Мининков* (РГУ),  
доц., к.юр.н. *Е.И. Дулимов* (ДЮОИ),  
доц. *А.П. Скорик* (НГТУ),  
д.и.н., проф. *В.П. Крикунов*

Авторский коллектив:

*Игнатов В.Г.* — руководитель (Предисловие, гл. 1 в соавт., гл. 19—21),  
*Данилов А.Г.* — к.и.н., доц. (гл. 4), *Кислицын С.А.* — д.и.н., проф. (гл. 16—18),  
*Патракова В.Ф.* (гл. 2 в соавт.), *Поташев Ф.И.* — д.и.н., проф. (гл. 8—10, 14  
—15), *Рогозин В.А.* — к.и.н. (гл. 17 в соавт.), *Сергеев В.Н.* — д.и.н., проф.  
(гл. 1 в соавт., гл. 11—13), *Смирнов В.Н.* — д.и.н., проф. (гл. 6), *Трусова Е.М.*  
— д.и.н., проф. (гл. 7), *Черноус В.В.* — к.полит.н. (гл. 2 в соавт., гл. 3,5).

Редакционная коллегия:

*В.Г. Игнатов*, д.э.н., проф. (отв. ред.), *С.А. Кислицын*, д.и.н.,  
проф., *Ф.И. Поташев*, д.и.н., проф., *В.Н. Сергеев*, д.и.н., проф.  
(зам. отв. ред.), *В.Н. Смирнов*, д.и.н., проф.

И50 История государственного управления России. Учебник / Отв.  
ред. В.Г. Игнатов. — Ростов н/Д: Феникс, 2002. — 608 с.

В учебнике, авторами которого являются профессора и доценты Северо-Кавказской академии государственной службы, рассмотрены вопросы теории и истории государственного управления и местного самоуправления в России на всех этапах ее истории.

Пособие адресовано студентам и аспирантам, изучающим курсы «История государственного управления в России», «История отечественного государства и права», «История России» и др., преподавателям вузов и учителям старших классов.

ББК 67.99 (2)

ISBN 5-222-02198-X

© Коллектив авторов, 2002

© Оформление, изд-во «Феникс», 2002

## **Глава 9**

### **Российское государственное управление в первой половине XIX века**

*Предпосылки, условия, проекты развития государственного управления.*

*Возрастание роли высшего императорского управления.*

*Переход к министерской системе центрального управления.*

*Изменение местного государственного и общественного сословного управления.*

*Развитие чиновной системы. Значение первого свода законов для государственного управления.*

#### **Предпосылки, условия, проекты развития государственного управления**

Французские, испанская, итальянская и другие революции как локомотивы истории в сочетании с войной за независимость Греции, с радикальными преобразованиями на американском, европейском и других континентах ускорили темпы, определили новую социальную направленность мирового общественного прогресса, заложили качественно новые основы государственного управления во многих странах в соответствии с принципами свободы, равенства, всеобщности конституции, разделения основных ветвей власти, возвышения представительной власти в лице парламента и подобных ему учреждений, правового устройства и развития к гражданскому обществу.

Революционное новаторство европейского управления откликалось в России. Самодержцы стремились отгородить Россию от революционных бурь, государственно-управленческих новаций Запада, сохранить средневековые политические и иные институты, укрепить самодержавные фундаментальные основы абсолютизма.

Состояние, методы управления отразили качество российской государственности, в условиях нестабильности которой окончательно утвердились на романовском престоле представители немецкой этнической голштинской династической линии<sup>1</sup>, стали возможны трагедии смены императоров. Павел I свергнут и убит в результате кровавого дворцового переворота 11 марта 1801 г. с участием сына-наследника. Тень убиенного отца преследовала всю жизнь Александра I<sup>2</sup>. При восшествии на престол его брат Николай учинил невиданный доселе расстрел гвардейских полков — участников выступления 14 декабря 1825 г., связанного с движением декабризма, с нарушением императорской фамилией традиций престолонаследия. Эта расправа и другие жестокие акции Николая I по отношению к народу России сказались на режиме его управления страной, оставив ему в российской истории звание «Николая Палкина»<sup>3</sup>. Тяжелым грузом на систему управления давили массовые репрессии против прогрессивно мыслящих дворян, польских патриотов, участников солдатских и других народных выступлений.

Состояние государственного управления и историческую ситуацию в целом обостряли многочисленные войны: с Францией, Турцией, Ираном, Швецией, развязанная Александром I в 1816 г. колониальная изнурительная многолетняя Кавказская война, продолжавшаяся до 1864 г. Россия испытала в этих войнах и горечь поражения, и триумф побед. Россия играла роль «жандарма Европы», разгромила польское освободительное движение 1830—1831 гг., Венгерскую революцию 1847—1850 гг.<sup>4</sup> Войны, карательные европейские экспедиции усилили напряженность в деятельности органов государственного управления вплоть до административного ужесточения и чрезвычайных методов, сказались на социально-политической жизни российского общества<sup>5</sup>.

Все заметнее становится диссонанс, противоречие между качеством государственного управления и духовным, культурным подъемом, ростом национального самосознания, формированием новых идейных и политических ценностей в российском обществе.

<sup>1</sup> Братья-императоры Александр I и Николай I принадлежали по происхождению к голштинской династической линии, упрочили ее семейными браками с немецкими принцессами. Женой Александра I была баден-дурлахская принцесса Луиза-Мария-Августа (в православном крещении Елизавета Алексеевна). Жена Николая I — принцесса Шарлотта, дочь прусского короля Фридриха Вильгельма (в православном крещении Александра Федоровна), стала матерью императора Александра II, бабушкой Александра III, прабабушкой Николая II.

<sup>2</sup> Александр I говорил своим близким не раз о желании оставить престол нелюбимой им азиатской России, возвратиться на родину деда и бабушки в Германию, жить на берегах Рейна.

<sup>3</sup> После смерти Александра I присягнули его брату Константину гвардейские полки, третий брат Николай, его двор, свита, многие царедворцы. Николай совершил невиданный в истории России шаг — изменил присяге и сам зачитал манифест о восшествии на престол. Гвардейцы остались верны присяге.

<sup>4</sup> Народные выступления, восстания в Польше, Армении, Азербайджане, Грузии, Белоруссии, Литве, на Украине вызвали страх у Николая I. Широко известно его высказывание: «Революция на пороге России, но клянусь, что она не проникнет в нее, пока во мне сохранится дыхание жизни, пока я буду императором».

<sup>5</sup> Победа в Отечественной войне достигнута высокой ценой: погибло 2 млн. россиян, более 1 млрд. рублей составили материальные потери, разрушены промышленность, города, села, опустошены многие губернии. Роль жандарма Европы дорого обошлась народу России, которая тратила огромные средства на содержание армии, ее карательные походы в европейские страны.

Внутреннее и международное положение Российской империи, очевидный развал ее административной системы, круговая безответственность, взяточничество, казнокрадство, беззаконие в органах центрального и местного управления обострили потребность радикальной реорганизации системы власти и управления в целом, побудили к поискам более эффективного ее устройства. Обстановка, в которой они происходили, характеризовалась столкновением консервативной, либерально-модернистской и радикально-модернистской концепций относительно судьбы управления. Эти поиски отразили формировавшиеся и все явственнее обозначавшиеся тогда три основных идейных общественно-политических направления, предлагавших варианты путей дальнейшего существования России<sup>1</sup>.

Многочисленные проекты преобразования системы управления, ее отдельных отраслей и звеньев, государственного строя создавались в строго секретной обстановке, в тайных кружках и обществах либерально и радикально настроенных дворянских кругов, по поручению императора<sup>2</sup>. Разные по характеру и целям проекты воплотили новый уровень государственного мышления, осознанную жгучую потребность в новой организации власти и управления, адекватной новой исторической ситуации<sup>3</sup>.

Концептуальностью, четкой системой предложений отличались проекты М.М. Сперанского, Н.Н. Новосильцева, П. А. Вяземского, декабристов П.И. Пестеля, Н.М. Муравьева. Общим для них являлись признание несоответствия системы власти и управления новому времени, неэффективности самодержавного управления, несостоятельности его феодально-крепостнических устоев, необходимости введения конституционных основ, всеобъемлющего упорядочения законности, функционального разделения органов законодательной, исполнительной, судебной власти, создания всесословных представительных учреждений в центре и на местах, ведомственной системы по всей вертикали исполнительной власти, реорганизации устаревшей и пораженной пороками сферы управления, наделения сословий политическими и гражданскими правами.

Статс-секретарь М.М. Сперанский вручил Александру I в октябре 1809 г. **«Введение к уложению государственных законов»**, содержащее вместе с другими примыкавшими к нему документами общий план государственных преобразований России, построенный концептуально в соответствии с определенной теорией исторического процесса. Предлагалось перестроить

---

<sup>1</sup> Высказывались в первой половине XIX в. и западнические, и славянофильские, и революционно-демократические, социалистические и другие идеи о характере преобразования власти, управления, всего государственного устройства. Сказывалось влияние масонских лож, сетью которых были охвачены широкие круги дворянства, высокопоставленная и служилая бюрократия, определявших нередко судьбу проектов государственного управления.

<sup>2</sup> Авторами проектов были императорские сановники В.П. Кочубей, Н.Н. Новосильцев, П.Я. Вяземский, М.М. Сперанский, А.А. Аракчеев, Д.А. Гурьев, Б.Б. Кампенгаузен, Е.Ф. Канкрин, П.Д. Киселев и др. П.А. Строганов составил записку-набросок конституции. А. Чарторыйский поддержал план замены коллегий министерствами.

<sup>3</sup> Представитель высших образованных сфер дворянства Н.С. Мордвинов предлагал переход к конституционным формам государственного управления, предоставление гражданских прав лицам недворянского происхождения, создание статуса свободного человека и гражданина, освобождения крестьян от крепостной зависимости.

государственную систему на основании принципов законности, конституционности, разделения и сочетания функций законодательных, исполнительных, судебных органов власти, выборности представительных многословных учреждений снизу доверху и чиновников, ответственных перед народом.

Исходя из приоритета законности в образе правления М.М. Сперанский обосновал необходимость «начертать план конституции», «определить разум коренных государственных законов»<sup>1</sup>, права державной власти, образ составления законов, их силу и действие, политические и гражданские права различных групп населения, составить Государственное уложение, издать на этой основе новое «внутреннее политическое бытие России», верховную власть короны сочетать с системой управления из трех вертикалей учреждений, имеющих земский, выборный характер.

Законодательная вертикаль: а) волостная дума из всех земельных собственников волости и из старейшин государственных (казенных) крестьян по одному от 500 душ, выбирающая судей в волостной суд и депутатов в окружную думу на 3 года; б) окружная дума, выбирающая в окружной суд, в совет при окружном правлении и депутатов в губернскую думу; в) губернская дума, выбирающая депутатов государственной думы, губернский суд и совет губернского управления; г) Государственная дума в составе депутатов всех сословий стоит во главе вертикали, собирается ежегодно на общее собрание, рассматривает и одобряет вносимые властью монарха законопроекты, смету доходов и расходов, формулирует свои письменные представления о нуждах народа, отдельных сословий, об ответственности министров (идея ответственного перед Госдумой кабинета), указывает, какие и как нарушаются коренные государственные законы в распорядительных актах государственных структур. Все думы имеют председателей, а Госдума еще и канцлера.

Исполнительная вертикаль: а) вершина исполнительной власти — министерства во главе с министрами, назначенными монархом; б) губернатор в губернии, назначаемый монархом и одновременно чиновник МВД, зависимый от министра, и при нем губернское управление, подчиненное своеобразно Сенату, что обеспечивало двойную подчиненность МВД и Сенату; в) вице-губернатор в округе и окружное управление; г) уездный начальник с канцелярией, при нем полицейское начальство, городничие, исправники; д) волостной начальник — глава волостной администрации, назначаемой, как и уездный начальник, вице-губернатор.

Судебная вертикаль с высшей судебной инстанцией — Сенатом, губернскими, окружными, уездными, волостными судами третейского или мирового характера, при выборности судей и участии присяжных заседателей. Сенат, оставаясь административным учреждением, становился верховным судилищем империи. Сенаторы назначались монархом на пожизненный срок из числа представителей, избранных губернскими думами в Госдуму. Вводились в Сенате должности министра и канцлера юстиции. Функции вертикалей выражены кратко так: «Госдуме вверяется закон. Сенату — суд. Министерству — управление».

---

<sup>1</sup> Сперанский М.М. О коренных законах государства. Еще нечто о свободе и рабстве. Введение к уложению государственных законов // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 1999 № 6. Здесь же см.: Коваленко В.И. Михаил Михайлович Сперанский.

Все вертикали управления замыкаются на Государственный совет, «в коем все они соединяются и через который державная власть на них действует и приемлет их действия». Этот орган предлагался в качестве особого высшего учреждения совещательного характера для предварительного рассмотрения исходящих от императора проектов законов, годовых смет доходов и расходов, а также для наблюдения за исполнением законов с целью упорядочения законодательства, но без вмешательства в функциональный надзор Сената. В Госсовете централизовалась бы, таким образом, законодательная сфера. Он мог обеспечить единообразие юридических норм, исключить возможные противоречия в законодательных документах. Назначение Госсовета в том, чтобы объединять, согласовывать законотворческие и иные действия всех высших государственных структур, наладить их правовое взаимодействие, выполнять роль связующего звена верховной власти монарха с ее исполнительными структурами преимущественно в части утверждения законности в государстве.

Монарх назначает в Госсовет 35 высших сановников из аристократической элиты, в том числе и по должности, как министров, председательствует сам или по его поручению один из членов совета.

Предусмотрены: а) общее собрание совета; б) четыре департамента во главе с назначенными на полгода председателями: законов, экономики, военных, гражданских, духовных дел; в) канцелярия во главе с государственным секретарем, четыре ее отделения во главе со статс-секретарями для организации текущей работы департаментов и всего совета; г) комиссии составления законов и прошений на высочайшее имя.

Мыслился переход к державному, но не самодержавному управлению, к правильной и истинной монархии — представительной, но не самодержавной форме правления. Державную, верховную власть М.М. Сперанский толковал как выражение нравственных и физических сил народа, который представляет начало и источник государственности, стремится к достижению политической свободы. Державная власть есть соединение действий законодательных, судебных, исполнительных сил, которые к ней восходят и от нее изливаются. Он исходил из необходимости и возможности установления строя с учреждением одинаково обязательных и равных законов для правителей, управляющих, управляемых.

В.О. Ключевский считал, что это был изумительно смелый план, который содержал новое устройство управления, отличался удивительной стройностью, последовательностью в проведении принятых начал, но оказался неосуществленным<sup>1</sup>.

Как и многие прогрессивные представители дворянства, просветительства, декабризма, он считал возможным исправить несовершенство общественного устройства, преодолеть несправедливость в России и обеспечить эффективность государственного управления. И сделать это он намеревался через сочетание монархического правления и выборного представительства сословий в государственном управлении,

<sup>1</sup> Ключевский В.О. Соч.: В 9 т. Т. V. Курс русской истории. М., 1989, С.200—201. Идеи М.М. Сперанского отражены созвучно в других проектах, развиты К.Д. Кавелиным, Б.Н. Чичериным, Н.А. и Д.А. Милютиными, С.Ю. Витте, П.А. Столыпиным и др. Уместно видеть связь с ними создания Госдумы в 1906 г. Отмену крепостного права Сперанский связывал с развитием промышленности, торговли, просвещения народа, ибо, полагал он, не было в истории примера, чтобы народ просвещенный и коммерческий мог долго в рабстве оставаться.

через разделение и взаимодействие законодательной, исполнительной, судебной вертикалей власти, разумное и четко организованное законодательство, обучение широких слоев населения.

«Государственная уставная грамота Российской империи» Н.Н. Новосильцева — оригинальный проект государственного устройства и управления на консервативно-умеренной основе с учетом польской (1815 г.) и финляндской конституций (1810 г.), материалов М.М. Сперанского, первого опыта созданных недавно Госсвета и министерств<sup>1</sup>.

Пирамиду управления государством венчала неразделимая державная власть в лице государя-императора, который объявлялся верховным главой общего управления империей, единственным источником законодательной, политической, гражданской, военной власти, наделялся исключительным правом издавать, изменять законы, уставы, указы, повеления, управлять «исполнительной властью во всем ее пространстве. Каждое начальство: исполнительное, управительное и судебное им одним постановляется». Он возглавляет Госсвет, государственный сейм — новое представительное учреждение, Сенат, формирует их состав, назначает глав местных администраций, правит на основе конституции — Уставной грамоты Российской империи, в соответствии с которой должна строиться и функционировать вся система управления.

Проекты М.М. Сперанского, Н.Н. Новосильцева и другие содержали предложения о либерализации власти и управления на началах законности, многословности, выборного представительства.

Оформившийся в начале XIX в. консерватизм-традиционализм утвердил узкокрепостническую тенденцию, отверг реформаторские инициативы, идеи конституционализма, парламентаризма, многословного управления. Сторонники его исходили из самобытности российского государственного устройства, стремились сохранить средневековые устои самодержавного управления, допускали лишь отдельные административные изменения как вынужденные, но во имя сохранения незыблемости строя. Такую идеологию утверждали в российском сознании представители царской фамилии, особенно вдова Павла I Мария Федоровна, ее дети: Александр I, допускавший в молодости либеральные суждения, Константин, Елена, Николай I и влиятельные противники либеральной, тем более радикальной модернизации власти и управления.

В сочиненной по заказу великой княгини Елены Павловны «Записке о древней и новой России» Н.М. Карамзин воскресил идею священного характера самодержавной власти, стремился фактами истории убедить в том, что самодержавие есть коренное начало современного русского государственного порядка, ; «палладиум России», государь же есть «живой закон», «единственный законодатель, единственный источник власти».

<sup>1</sup> Появление «Грамоты» связано с декларативным обещанием Александра I в польском сейме (весна 1818 г.) дать России конституцию, его поручением своему представителю в Варшаве Н.Н. Новосильцеву разработать ее проект. Подготовленная с участием П.А. Вяземского «Грамота» была передана царю осенью 1820 г. Экземпляр ее на французском языке хранился в архиве наместника в Польше, стал достоянием польских повстанцев в 1831 г., опубликован в Западной Европе оппозиционными царскому режиму силами, во французском оригинале название звучало как «Конституционная хартия Российской империи», известен и как «Конституция Н.Н. Новосильцева». См.: Политическая история России. Хрестоматия. М., 1996. С. 409—445. Из шести глав, имеющих 191-ю статью, план реорганизации управления отражен наиболее полно во второй — «О правлении Российской империей» (ст. 9—77) и четвертой — «О народном представительстве» (ст. 99—164).

Необходимо и благотельно сохранить неравенство сословий, крепостничество, незыблемость коренных основ строя, заимствовать отдельные полезные стороны опыта других стран, но сохранить устоявшиеся в России политические, управленческие структуры, «основания Российской монархии, законодательство, губернаторство, органы полиции, назначить в органы управления достойных монаршего доверия людей благородного дворянского сословия»<sup>1</sup>.

«Записка» стала основой российского политического консерватизма, она направлена против реформаторских планов и действий М.М. Сперанского. Формула Н.М. Карамзина «самодержавие, православие, отечество» превратилась в подновленную С.С. Уваровым триаду «православие, самодержавие, народность», ставшую сердцевинной теорией «официальной народности». Она воплотила государственную идеологию монархического управления, своеобразное понимание единства монарха и верноподданных, традиционной православной нравственности и оказалась приемлемой для господствующих дворянских верхов, духовенства, части интеллигенции и других социальных слоев, но не была принята представителями российского дворянства, настроенного в духе радикально-модернизаторских идей.

Идеи этого направления проявились в общественном движении и проектах декабризма. Прогрессивно мыслящие дворяне прошли через модные тогда масонские ложи, тайные организации и общества, учитывали печальную судьбу отвергнутых проектов реформ, отказ Александра I от реформ, переход его к контрперестроечным мерам. Они объединяли силы верных и истинных сынов Отечества в интересах демократизации и гуманизации России, отрицали насаждаемые императорами немецкого происхождения прусские принципы управления, которые противоречили традиционным нормам жизни россиян<sup>2</sup>.

Свой незаконченный конституционный проект П.И. Пестель назвал в память древнерусского свода **«Русская правда, или заповедная грамота великого народа российского, служащая заветом для усовершенствования государственного устройства России и содержащая верный наказ как для народа, так и для временного Верховного правления»**<sup>3</sup>. Она содержала программу постепенной замены личного

<sup>1</sup> Н.М. Карамзин осуждал, считал противным российскому образу самодержавного управления обращение М.М. Сперанского к кодексу Наполеона, его перевод на русский язык, предложения начать Русское уложение главой о правах гражданских. Он назвал это попыткой шить для России кафтан по чужой мерке. Карамзин требовал «более мудрости хранительной, нежели творческой», утверждал: «Если история справедливо осуждает Петра I за излишнюю страсть его к подражанию иноземным державам, ... то в наше время будет еще страшнее». См.: *Карамзин Н.М.* Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М., 1991.

<sup>2</sup> Заявление Александра I: «Каждый русский или плут, или дурак» вызвало ответную реакцию, суть которой в том, что государь слишком любит немцев, чтобы любить еще и свой народ. Братья А.Н. и М.Н. Муравьевы видели в немцах на российском троне источник многих зол России, являлись врагами ее онемечивания, выступали одно время даже за убийство коронованного представителя немецкой династической линии. П.И. Пестель сформулировал идею освобождения русского народа от немецкого «зловластия», хотя сам имел родословную саксонских немцев, приехавших в Россию при Петре I, организовавших почтовое дело в Москве, Санкт-Петербурге, дослужившихся до действительного статс-советника, обрусевших за 4 поколения.

<sup>3</sup> Из 10 намечавшихся глав закончены три, начерно — есть 2 и 5 — в отрывках, признал П.И. Пестель на следствии.

управления «самодержавного тирана» демократической, республиканской системой управления, построенной на принципах народного представительства снизу доверху, базирующейся на конституции, единой и прочной законной основе.

Управление во всех единицах строиться должно по единому образу: «Полезно для блага и величия государства, чтобы во всем его пространстве одни и те же законы, один и тот же образ управления существовали». Этим обеспечивались, как полагал П.И. Пестель, политическая цельность государства, высшая степень его крепости и могущества.

Основополагающим началом государственного управления становилось народное представительство, развивавшее древние отечественные традиции демократии, самоуправления, являвшееся исходным фундаментальным фактором демократического устройства власти и управления на всех этажах государственного организма, обеспечивавшееся прямыми и непосредственными выборами всех структур власти и управления, чиновников и без ограничительных избирательных цензов.

Наместные народные собрания по всей представительной вертикали снизу доверху — вот источник власти и управления.

Основа вертикали — земские народные собрания волостей в составе всех их граждан.

Представительные органы избирают исполнительные органы по всей управленческой вертикали и судебные органы. Наместные собрания избирают предводителей (посадников) — глав исполнительных правлений, чиновников, присяжных, рассматривают отчеты правлений, жалобы на них, оценивают действия местных начальств, заседают ежегодно и одновременно во всем государстве.

Народное вече создает верховный исполнительный орган — Державную думу из 5 членов под главенством председателя (президента), которая осуществляет управительное исполнение через 10 государственных приказов, возглавляемых министрами (военных, морских сил, внешних сношений, путей сообщения, правосудия, казначейства и др.). Структура приказа в виде главных разрядов, отделений, палат, столов зависела от сложности, объема управленческих сфер.

Исполнительные правления областей, округов, уездов состояли из управ, которые имели присутствия, структурные разряды и штаты чиновников.

Основанием принципиально новой системы управления должна быть личная свобода гражданина, его конституционное право на «занятие всех мест и должностей по государственной службе. Одни дарования, способности, познания и услуги служат поводом и причиной к прохождению службы». Государственные служащие должны выполнять «круг действий каждого чиновничества или правительственного места», повиноваться, как и все граждане, законам, уважать их с должным почтением». Законы созданы для всех, и «все им подвластными стоят. Никто свыше законов считать себя не может». Законы должны быть справедливы, понятны, просты.

П.И. Пестель считал настоятельной необходимостью для управления государством создать свод законов гражданского общества, или государственное уложение. В нем планировались три части: 1. Устав, определяющий состав гражданского общества, общественное состояние

граждан. 2. Наказ, содержащий правила действия правительства. 3. Судебник с правилами деяний и поступков частных лиц.

Благоденствие всего свободного гражданского общества, судьбу России П.И. Пестель связывал с народной республиканской системой государственного управления, рационально построенной на основе общественной и частной собственности, отсутствия угнетения человека человеком, конституции, подотчетности учреждений, ответственности их и должных лиц перед народом, их сменяемости, единства органов власти, управления и народа<sup>1</sup>.

**Устав Российской империи (Конституция) Н.М. Муравьева<sup>2</sup>** содержал развернутую программу замены самодержавного управления демократическим, основанным на конституции, гражданском представительстве во всех звеньях системы, единстве и функциональном разделении законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти и управления, принципах гуманизма, равенства граждан перед законом.

Для ее реализации требовалось: отменить крепостное состояние (рабство); предоставить крестьянам землю в общественное владение, признать ее их собственностью, сохранить помещичье землевладение, объявить право собственности священным и неприкосновенным; уничтожить разделение людей на благородных и простолюдинов («противно вере, по которой все просто люди»), на 14 классов (рангов), на «заимствованные у немцев гражданские чины», гильдии, цехи; заменить различные названия и сословия единым названием «гражданин»; закрепить конституционно положения, согласно которым «источник верховной власти есть народ», «гражданство есть право участвовать в общественном управлении» как непосредственно, будучи избранным в органы власти и управления, так и посредственно, т.е. через избранных чиновников; ликвидировать самодержавное управление, ибо «опыт народов и всех времен доказал, что власть самодержавная равно гибельна для правителей и для обществ, что она не согласна ни с правилами святой веры нашей, ни с началами здравого рассудка», исходить из принципа: «Русский народ, свободный и независимый, не есть и не может быть принадлежностью никакого лица и никакого семейства»; ввести свободу слова, печати, промысла, объединить граждан во всякого рода общества и товарищества без испрашивания у кого-либо на то позволения и утверждения<sup>3</sup>, изменить государственное устройство, административно-территориальное деление, превратить страну в федеративное союзное государство, образовать 13 держав, 2 области<sup>4</sup>, 569 уездов (поветов), состоящих из волостей, в каждой из которых от 500 до 1500 жителей мужского пола.

Государственное управление намечалось построить в соответствии с федеративным или союзным правлением, которое бы «согласило величие

<sup>1</sup> Неоконченная рукопись «Русской правды» признана самой страшной уликой против П.И. Пестеля, ей приписано необыкновенное влияние на убеждения. Николай I опасался даже за членов следственной комиссии, и потому, видно, она не была известна хорошо ни им, ни членам Верховного уголовного суда, запечатана после следствия по указу императора, хранилась в архиве МВД. Лишь в 80-е гг., спустя более 50 лет, арестованная рукопись впервые распечатана для исследователя истории академика РАН Н.Ф. Дубровина, который сделал список подлинника.

<sup>2</sup> Конституция Н.М. Муравьева // Освободительное движение и общественная мысль России XIX в. М., 1991.

<sup>3</sup> См.: Конституция Н. М. Муравьева... О народе русском и правлении (гл. I). О гражданах (гл. II). О состоянии, личных правах и обязанностях русских (гл. III). Ст. 1—42.

народа и свободу граждан». Во всех административно-территориальных единицах избирать органы законодательной и исполнительной власти. Для функционирования же судебных органов с присяжными образовать судебные округа на базе существовавших губерний.

Законодательная вертикаль снизу доверху: волостной сход, уездное собрание граждан и уполномоченных от общественных земельных владельцев, правительствующее собрание державы в составе: а) палаты выборных и б) державной думы и, наконец, облеченное всей законодательной властью Народное вече федерации из: а) Верховной думы и б) палаты народных представителей.

Исполнительная вертикаль снизу доверху: волостное управление во главе с волостным старшиной, уездное управление, возглавляемое тысяцким, правительство державы в составе правителя, его наместника и советников, правительство верховное во главе с императором и в составе глав приказов.

Представительную, законодательную вертикаль венчает на высшем государственном уровне народное вече, 492 члена обеих палат которого («достойных мужей») представляли весь избравший их народ. 450 членов палаты народных представителей избирались каждые 2 года гражданами на уездных собраниях по одному представителю от 50000 обывателей мужского пола, 42 члена Верховной думы избирались на совместных заседаниях державных дум и палат выборных по 3 гражданина от державы, два — от Московской и один — от Донской областей. Каждые 2 года переизбирается 1/3 Верховной думы.

Народное вече наделялось широкими законодательными полномочиями по всем вопросам внутренней и внешней политики, избирало правителей держав, назначало верховного блюстителя законов, верховных судей, главнокомандующих сухопутными и морскими силами, корпусных командиров, начальников эскадр, судило министров, других высших сановников по обвинению, представленному верховным блюстителем законов.

Во время ежегодных съездов народного вече обе палаты проводят публичные и закрытые заседания, материалы которых публикуются, обсуждают проекты законов в трех чтениях, принимают решения поименным голосованием. Каждый проект рассматривается в обеих палатах, после одобрения императором получает силу закона. Не подписанный императором проект обсуждается с его замечаниями вторично обеими палатами и становится законом при голосовании за него 2/3 членов палат, что является конституционным условием преодоления вето. Отвергнутый одной из палат проект представляется вновь лишь на следующий съезд народного вече<sup>1</sup>.

---

<sup>4</sup> См.: Там же. В гл. IV «О России» названы державы (федеральные округа): Ботническая (Гельсингфорс), Волховская (город святого Петра), Балтийская (Рига), Западная (Вильно), Днепровская (Смоленск), Черноморская (Киев), Кавказская (Тифлис), Украинская (Харьков), Заволжская (Ярославль), Камская (Казань), Низовская (Саратов), Обийская (Тобольск), Ленская (Иркутск), Области: Московская (Москва), Донская (Черкасск).

<sup>1</sup> См.: Конституция Н. М. Муравьева... «85. Никакой должностной человек... не может быть членом ни той, ни другой палаты, пока он будет сохранять свою должность. 86. Никакой член думы не может быть назначен ни в какую гражданскую должность». Этот принцип предусмотрен и для органов держав, областей.

Категорически запрещалось совмещение административных должностей и членства палат народного вече.

Предусмотренный конституцией наследственный император не являлся верховным правителем, главой государства, был главой лишь исполнительной власти, предназначенной для повседневного, непосредственного управления государством на основе конституционного устава и законов народного вече. Ему отводился статус верховного чиновника правительства, дающего присягу на съезде народного вече: «Я клянусь торжественно, что буду верно исполнять обязанности императора Российского и употреблю все мои силы на сохранение и защиту сего конституционного Устава России» (ст. 101, п.23).

В уставе обозначены подробно его права, преимущества и ограничения. Вместе с Верховной думой народного вече он заключает мирные договоры с другими государствами, назначает верховных блюстителя законов, судей, главнокомандующих сухопутными и морскими силами, глав (министров) приказов и других чиновников. Он назначает послов, представляет страну во всех отношениях с иностранными державами. По уставу он обязан представлять каждому ежегодному съезду народного вече на его рассмотрение сведения о состоянии России, необходимые меры по его улучшению, укреплению; наблюдать за строгим исполнением законов. Имеет право созывать обе палаты народного вече.

Пределы полномочий главы российского правительства ограничены конституционно. Он не мог в своих трактатах нарушать права и состояния граждан, напасть на другие земли, уступить принадлежащие России участки земли. Запрещалось ему употреблять войска для подавления возмущений внутри России, выезжать за границу.

Правительство, возглавляемое императором или временным правителем, состояло из глав (министров) приказов, их помощников (наместников), других должностных чиновников. Имея широкие полномочия в своих сферах управления, они должны были подавать предложения народному вече, исполнять строго законы, отвечать персонально за состояние отрасли, не допускать расхищения общественных средств, и могли быть лишены должности народным вечем вследствие неспособности управлять, совершенных преступлений, расхищения казны, измены. Более того, отвечая за каждое свое действие, чиновник «не может оправдаться полученным приказанием, ибо... слепое повиновение не может быть допущено и всякий исполнитель противозаконного веления будет наказан так, как и подписавший веление» (ст. 114)<sup>1</sup>.

Демократическим путем формировалось правительство — исполнительный орган державы. Законодательное собрание составляло список альтернативных кандидатов на должность правителя. Совместное заседание обеих палат федерального народного вече избирало из этого списка на альтернативной основе правителя державы каждые три года, утверждаемого императором. Законодательное правительствующее собрание державы избирало на три года (баллотировка) наместника, 5—9 советников, дьяка, казначея, собирателя пошлин в состав правительства державы.

В проекте Н.М. Муравьева придано государственное значение строгому соблюдению принципов выборности<sup>2</sup>, сменяемости, подконтрольности и ответственности должностных лиц управления,

---

<sup>1</sup> Конституция Н. М. Муравьева... О верховной исполнительной власти. Гл. X. Ст. 101—114.

предусмотрено наказание (кара) по суду за нарушение порядка выборов с целью влияния на избрание подкупом, насилием<sup>3</sup>.

### **Возрастание роли высшего императорского управления**

В первой половине XIX в. в государственном управлении существенно усилено значение высшего, императорского управления, для чего реорганизованы старые и созданы новые органы, теснее связанные с местными учреждениями.

26 марта 1801 г. упразднен Совет при высочайшем дворе, утративший еще в предшествующее царствование свое высокое когда-то положение, переставший функционировать и влиять на систему управления.

Став императором, Александр I опирался на своих близких молодых сподвижников: В.П. Кочубея, Н.Н. Новосильцева, П.А. Строганова, А. Чарторыйского, советовался с «друзьями юности», объединил их в «**негласный комитет**», который не имел официального статуса государственного учреждения, но оказал сильное влияние на изменения в управлении империей. По ноябрь 1803 г. здесь обсуждались почти все государственные меры, проекты реформ, многие из которых предложили сами же участники этого «интимного кружка», роль которого высоко оценил впоследствии Александр I.

Параллельно неофициальному органу действовал созданный 30 марта 1801 г. «для рассуждения о делах государственных» **Непременный совет**, куда Александр I назначил 12 титулованных высших сановников, екатерининских вельмож. «Наказом» Совету 3 апреля 1801 г. предписано пересмотреть существовавшие законы, составить в случае необходимости проекты новых, подготовить для императора свои соображения по различным вопросам государственного устройства. Ряд проектов Совета получил силу закона, в том числе Указ «О вольных хлебопашцах» 1803 г. Совет не пересмотрел обилие действовавших законов, рассматривал направлявшиеся ему царем маловажные и запутанные дела вплоть до своего упразднения в 1810 г.

Гораздо большее значение имел учрежденный Манифестом от 8 сентября 1802 г. **Комитет министров** — новый орган управления. Он начал оформляться в связи с созданием министерств. Манифест предусмотрел возможность для министров собираться вместе по инициативе и под председательством императора на совещания для обсуждения сложных межведомственных вопросов. Однако организация и деятельность таких совещаний не были конституированы. Соборы министров приобрели характер совещаний абсолютного монарха с главами всех центральных

---

<sup>2</sup> См.: Там же. Принцип избрания гражданами членов представительных и исполнительно-управленческих органов распространялся вплоть до тюремных начальников, полицейских чиновников (ст. 39, 40).

<sup>3</sup> Проекты П.И. Пестеля, Н.М. Муравьева — плоды самостоятельного политического творчества, учета отечественных демократических традиций, назревших и осознанных прогрессивным дворянством объективных потребностей, зарубежных передовых образцов — имели много общего. Было стремление сблизить компромиссно, переработать оба проекта, выработать один, но оно не осуществилось в результате царских репрессий. Отдельные принципы, предположения реализованы видоизмененно в истории управления Россией в XX в.

учреждений. Состав Комитета расширялся постоянно за счет высших чиновников, назначавшихся императором и перед ним ответственных.

В 1810 г. в состав его введены: председатель, госсекретарь, главы департаментов Госсовета, другие влиятельные должностные лица.

По предложению М.М. Сперанского «учреждением комитета министров» 20 марта 1812 г. оформлены законодательно пределы компетенции, функции, состав комитета.

«Никакое заключение комитета, — сказано там, — не производится в исполнение до тех пор, пока оно не рассмотрено государем императором и не удостоено его высочайшего утверждения». Министры введены в Сенат.

Под непосредственным руководством императора комитет рассматривал и дела, касающиеся нескольких министерств, требующие новых законов, согласованных действий, и слишком запутанные дела, непосильные одному министру, материалы сенатских ревизий, назначения, увольнения, награждения, выговоры местным администраторам и даже отдельные законопроекты. Учреждена специальная структура управляющего делами комитета. Ставились императором на совещаниях и отчеты министров, различные вопросы управления.

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

В 30-е гг. Николай I усилил роль Комитета, рассматривал ежегодно 2—3 тыс. различных дел, ввел в состав наследника престола, военного губернатора столицы, проводил через Комитет решения по карательным действиям против восставших в Польше, Литве, Белоруссии, подавлению холерных бунтов, крестьянских и других выступлений против крепостничества, общественно-политических движений, ужесточению жандармско-политического режима, централизации и бюрократизации управления. Впоследствии Комитет министров стал высшей цензурной инстанцией, был либерализован в эпоху «великих реформ» 60—70-х гг., когда его главой назначался председатель Госсовета.

Изменены функции, состав, статус **Сената**, который к началу века утратил былое значение, приданное ему Петром I, имел громоздкую структуру, слабо функционирующий аппарат, раздробленный на обособленные департаменты, канцелярии со смешанными функциями и самостоятельными единоначальниками. Указом от 5 июня 1801 г. Александр I повелел по рекомендации своих молодых соратников восстановить Сенат «на прежнюю степень, ему приличную». Сенат и «негласный комитет» рассмотрели доклад сенатора П.В. Завадовского о правах и преимуществах Сената, имевшего почти 100-летний опыт функционирования.

Указ «О правах и обязанностях Сената»(8 сентября 1802)<sup>1</sup> объявил Сенат верховным местом империи, хранителем законов, указы которого должны исполняться всеми органами, должностными лицами, как собственные императорские. Установлен порядок представления коллегиями, начальниками губерний и мест докладов, рапортов по рассматриваемым вопросам, порядок функционирования и принятия решений департаментами (единогласно) и общим собранием Сената (двумя третями сенаторов). Сенату надлежало быть высшим административным, судебным, контролирующим органом, проводить сенаторские ревизии, наблюдать повсеместно правосудие. Власть его ограничена только императором, который назначал генерал-прокурора, действовавшего от имени императора, всех сенаторов. Ему подчинены высшие, центральные органы управления, в том числе созданные министерства, судебная система.

Реформа Сената предпринята для усиления самодержавного начала. Возрастание же роли Сената в духе восстановления его петровского статуса встревожило Александра I. В 1811 г. М.М. Сперанский предложил новый проект возвышения Сената: отделение правительственных функций от судебных, создание самостоятельных и авторитетных правительствующего сената и Сената судебного<sup>2</sup>. Проект остался нереализованным, остановлен процесс превращения Сената в высший административный, правительственный орган. Он подчинен Госсовету, совмещены должности генерал-прокурора и министра юстиции, изменены функции департаментов. Его роль ограничена Комитетом министров, создаваемыми по важным государственным вопросам чрезвычайными комитетами, совещаниями, оформлявшейся окончательно собственной его императорского величества канцелярией. Постепенно роль Сената угасала, и он снова превратился в высшее судебное учреждение.

Произошла трансформация собственной Б.И.В. **канцелярии**. Этот своеобразный орган, созданный в самом начале века, решал на первых порах личные дела членов царского двора, но роль его усиливалась. Еще до Отечественной войны через него решались и общегосударственные вопросы. При А.А. Аракчееве, который возглавлял собственную Е.И.В. канцелярию в

---

<sup>1</sup> Государственные учреждения в России. Н.Н., 1994. С. 34—39. Здесь же см. другие документы о функциях, работе Сената.

<sup>2</sup> Правительствующий Сенат с функциями надзора за органами центрального управления в составе министров, их товарищей, единый для всей Российской империи, мог непосредственно влиять на управление. Судебный сенат — высшая судебная инстанция, половина состава которого назначалась бы короной, половина избиралась бы дворянами. Проект рассмотрен специальным комитетом, членами Госсовета, одобрен большинством, хотя имелись возражения. См.: Проект учреждения правительствующего Сената, представленный М.М. Сперанским в 1811 г. // Политическая история России. Хрестоматия. М., 1996.

1812—1825 гг., она приобрела характер высшего государственного учреждения. Через нее Александр I усилил воздействие на все высшие и центральные органы, всю систему управления<sup>1</sup>.

Стремление Николая I к усилению личного, династического характера государственного управления воплощено в необычной роли и «статусе» дворцовой канцелярии, которая возглавляла законодательство и всю систему управления. Здесь и в специальных императорских комитетах разрабатывались законопроекты, принимались различные установления для всех ведомств, были сосредоточены нити и важнейшие вопросы управления страной.

Эта структура стояла фактически над всем аппаратом управления, отразила наиболее ярко абсолютистский порядок устройства высших органов управления, когда царь с помощью непосредственно подчиненной, зависимой всецело от него небольшой кучки высших должностных лиц решал судьбы Российского государства. Полномочия организационных структур канцелярии почти не отличались по параметрам от прав министерств, что обусловило ненужный и вредный параллелизм структур высшего и центрального управления, принижало значение и ответственность последнего. Канцелярия была превращена в орган непосредственного царского управления всеми сферами государственной жизни. Через нее осуществлялась связь монарха со всеми высшими центральными органами и губернаторами.

Постоянно разрастался ее бюрократический аппарат. В 1812 г. действовало одно-единственное отделение, исполнявшее личные поручения царя, ведавшее личным составом чиновников, представлявшее ему поступающие на его имя дела, объявлявшее по ним царские решения. Объем работы увеличился в годы Отечественной войны. Через канцелярию шла переписка царя с главнокомандующими, решались вопросы комплектования, расквартирования воинских частей, размещения военнопленных, собирались сведения об ущербе хозяйству помещиков и др. После войны через нее, ее главу А.А. Аракчеева поступали царю доклады, рапорты министров, губернаторов, других чиновников, послов.

В связи с расширением функций изменилась структура канцелярии, создавались временные и возникли в 1826—1842 гг. шесть постоянных отраслевых отделений, каждое из которых представляло собой самостоятельный орган высшего управления, имело строго очерченные предметы ведения, начальствующее, ответственное только перед императором должностное лицо, специально подобранные штаты высокопоставленных чиновников, делопроизводство.

Первое отделение унаследовало от прежней канцелярии ряд ее функций, заведовало отчетностью министров императору, контролировало исполнение ими высочайших повелений, изготовляло проекты указов, следило за исправным взысканием недоимок, стремилось повысить оперативность работы центральной и местной администрации, сосредоточило у себя надзор за службой гражданских чиновников, через свой Инспекторский департамент в 1846—1858 гг. управляло кадрами чиновной бюрократии вплоть до принятия, увольнения, производства в чины.

---

<sup>1</sup> См.: *Строев В. Н.* Столетие собственной его императорского величества канцелярии. СПб., 1912.

Второе отделение, созданное на основе комиссии составления законов, обобщало императорские повеления, систематизировало законодательные акты, рассылало их во все учреждения. Первый начальник отделения профессор Санкт-Петербургского университета М.А. Балугьянский организовал сбор в архивах, государственных учреждениях всех законодательных актов XVII, XVIII, XIX вв., поручил возвратившемуся в столицу М.М. Сперанскому обработать, систематизировать их, результатом чего стали Полное собрание и свод законов Российской империи, изданные в 30-х гг. XIX в., а также своды военных постановлений, местные своды.

Третье отделение<sup>1</sup> обеспечивало защиту государственной безопасности<sup>2</sup>; заведовало особой, высшей политической полицией. Создателем и первым начальником его был генерал-адъютант А.Х. Бенкендорф, палач декабристов, руководитель новой спецслужбы, человек из среды «инквизиторов по убеждению». Николай I одобрил составленный им «Проект об устройстве высшей полиции», утвердил 5 июля 1826 г. указ об учреждении отделения, наделил его широкими полномочиями<sup>3</sup>. Отделение, его пять функциональных экспедиций вели политический сыск, следствие, жандармерию, осуществляли негласный контроль над всем государственным аппаратом, являлись всесильными органами тайной полиции, проникали во все сферы управления и жизни общества, имели тщательно подобранный штат особо доверенных чиновников, тысячи соглядатаев, жандармские воинские соединения, преобразованные 1 июля 1836 г. в Отдельный корпус жандармов<sup>4</sup> с правами армии, штабом, дивизионами в столице, Москве, Варшаве, жандармскими полками и 126 жандармскими командами во всех губерниях и в армии. Тысячи жандармов в синих мундирах и белых перчатках наводили страх именем императора, следили за настроениями всех групп населения, политическим состоянием страны, осуществляли внесудебную расправу. А.Х. Бенкендорф с присущим ему цинизмом заявлял, что законы пишутся для подчиненных, а не для начальства.

Третье отделение обобщало ежегодно свою работу в целом и по отдельным экспедициям, представляло императору «отчеты о действиях», обозрения «нравственно-политического состояния» российского населения, отдельных его сословий. При этом оно использовало не только материалы всей царской администрации, донесения, показания арестованных, но и поступавшие в отделение ежегодно 5—7 тыс. Просьб, жалоб на решения администрации, суда, полиции, личные оскорбления и др.

---

<sup>1</sup> В 1801 г. Александр I упразднил Тайную экспедицию. В 1805 г. создал Временный комитет высшей полиции для наблюдения за общественным мнением, который через два года преобразовал в Комитет общественной безопасности с правами перлюстрации частной переписки, учредил органы политической слежки, жандармские части в армии, особую канцелярию Министерства полиции, затем — Министерства внутренних дел. Политическим сыском занимались несколько самостоятельных учреждений.

<sup>2</sup> Номинальной задачей отделения было провозглашено призрение вдов и сирот, официальным гербом стал белый платок, врученный Николаем I А.Х. Бенкендорфу, который должен был символизировать осушение слез.

<sup>3</sup> Помощник А.Х. Бенкендорфа, генерал из прибалтийских немцев М.Я. фон Фок, как и его начальник, отличался беспощадностью, свирепостью. В 1844—1856 гг. главным начальником 3-го отделения был А.Ф. Орлов.

<sup>4</sup> Шефом отдельного корпуса жандармов являлся главный начальник третьего отделения, ближайшим помощником его — начальник штаба ОКЖ. Этот пост занимал в 1839—1856 гг. генерал Л.В. Дубельт — основатель особого стиля российской жандармерии.

Четвертое отделение являлось канцелярией императрицы с попечительскими функциями над благотворительными и учебными заведениями. Пятое отделение было создано (1836 г.) специально для реформирования управления государственными крестьянами.

Шестое отделение возникло в связи с расширением территории империи на Кавказе, разрабатывало административные реформы для этого региона, учредило в 40-е годы кавказское наместничество, занималось вопросами, связанными с управлением Кавказом, в том числе в условиях Кавказской войны.

К собственной Е.И.В. канцелярии примыкали и с ней сотрудничали немногочисленные и с большими полномочиями особые высшие комитеты и совещания, которые имели секретный характер, создавались для оперативного руководства, разработки проектов указов по вопросам центрального и местного управления, надзора над местной администрацией, цензурными органами, церковными раскольниками и отступниками от православия, а также для решения проблем управления в отдельных регионах империи, по крестьянским, еврейским и другим делам. Они действовали вне постоянных органов и даже могли контролировать их, придавая управлению элементы чрезвычайщины<sup>1</sup>. Через эти органы Николай I усилил личную роль, сосредоточил в своих руках и распорядительные, и исполнительные функции, установил мелочную опеку над органами центрального и местного управления.

Манифестом, Положением **о Государственном совете** (1 января 1810)<sup>2</sup> был образован по проекту М.М. Сперанского новый орган в системе управления, просуществовавший более 100 лет.

На первом собрании Госсовета Александр I заявил, что образованием его кладет твердое основание одному из важнейших государственных установлений и желает, чтобы благосостояние империи утвердилось на законе, а закон был бы недвижим на постановлениях. Чуть позднее он мотивировал целесообразность учреждения Госсовета необходимостью придать рассеянной и разбросанной законодательной власти «новое начертание постоянства и единообразия», объединить законотворчество высших и центральных структур управления.

Государственный совет создан для «утверждения и распространения единообразия и порядка в государственном управлении». В нем «все части управления в главных их отношениях к законодательству соображаются и через него восходят к верховной императорской власти». Совет получил статус совещательного органа, мог рассматривать проекты законов, уставы по предложению императора. Решения совета не имели силы закона «без утверждения верховной власти».

<sup>1</sup> По делам Финляндии функционировали в Петербурге Комиссия (1809—1811 гг.), Комитет (1811—1826 гг.), статс-секретариат (1820—1857 гг.). Несколько еврейских комитетов с 1802 г. рассматривали вопросы оседлости, быта, религии и школы евреев. Сибирский комитет действовал в 1821—1838 гг. Комитет по делам царства Польского — в 1831—1841 гг. Комитет западных губерний — 1831—1838 гг. Остзейские комитеты по землям Прибалтики — 1828—1831 и 1849—1850 гг. Кавказский комитет под разными названиями — 1840—1882 гг.

<sup>2</sup> Образование Государственного совета. Манифест 1 января 1810 г. Положение о государственном совете. 1 января 1810 г. // Российское законодательство. М., 1988. Т. 6; Государственные учреждения в России; Политическая история России. Хрестоматия для вузов. М., 1996. Эти учредительные документы, как и другие, составленные М.М. Сперанским, являют образец бюрократического менеджмента.

Членами Госсовета являлись министры, назначаемые императором лица, «знанием отечественных законов, трудами и долговременною службою отличившиеся». Их количество постепенно увеличилось с 35 до 80 человек. За первые пятьдесят лет членство в совете имели 175 человек. Председательствовал император или назначаемый им один из членов совета<sup>1</sup>.

Общие собрания совета проводились еженедельно. Члены совета были свободны в своих мнениях по обсуждаемым вопросам. Решения принимались большинством голосов, фиксировались в журнале вместе с мнением меньшинства, докладывались императору, который утверждал с припиской «вняв мнению Государственного совета»<sup>2</sup> или отвергал. В 242 спорных случаях Александр I возвел 83 раза в закон мнение меньшинства и в 4 случаях — мнение единственного члена совета<sup>3</sup>.

Госсовет имел департаменты: 1) законов, 2) военных, 3) гражданских и духовных дел, 4) государственной экономии, возглавлявшиеся директорами (председателями), комиссии составления законов, прошений с структурными отделениями, государственную канцелярию с госсекретарем во главе и четыре ее департаментские канцелярии, возглавляемые статс-секретарями<sup>4</sup>.

Законом установил высокий статус Госсовета: а) он рассматривает новые законы по всем отраслям управления; б) он один их рассматривает; в) рассмотренные законы не передаются к исполнению без утверждения верховной властью. Своеобразие обсуждения в том, что члены совета обладали свободой высказывать свои мнения, действовать не по указанию, а по собственному разуму. Госсовет мог внушить свою волю монарху.

Госсовет не стал единственным, монопольным органом законотворчества. Без его обсуждения многие проекты издавались Александром I по итогам рассмотрения Комитетом министров, собственной Е.И.В. канцелярией, Святейшим синодом, различными высшими недолговечными комитетами. Совет выполнял роль совещательно-мозгового механизма в императорском законодательстве, помогал ему рационализировать эту сферу власти, сконцентрировать разрозненные законотворческие усилия, в том числе и особенно в области государственного управления<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Н.П. Румянцев (1810—1812), Н.И. Салтыков (1812—1816), П.В. Лопухин (1816—1827), В.П. Кочубей (1827—1834), Н.Н. Новосильцев (1834—1838), И.В. Васильченков (1838—1847), В.В. Левашев (1847—1848), А.И. Чернышев (1848—1855). Некоторые из них совмещали в 1812—1865 гг. председательство в Комитете министров. См.: Государственный совет // Отечественная история с древнейших времен до 1917 г. Энциклопедия. Т.1. А—Д. М., 1994. С. 618—619.

<sup>2</sup> Александр I отказался через некоторое время от этой формулы, а его брат Николай I при переиздании свода законов в 1842 г. вычеркнул ее собственноручно из всех документов. Н.М. Карамзин убеждал: «В самодержавии не надобно никакого одобрения для законов, кроме подписи государя, он имеет всю власть». См.: Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М., 1991. С. 60.

<sup>3</sup> См.: *Ерошкин Н.П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты. Первая половина XIX в. М., 1981. С.94.

<sup>4</sup> После польского восстания 1830—1831 гг. был создан 5-й департамент дел царства Польского.

<sup>5</sup> Госсовет нельзя никак сравнивать с законодательными и законосовещательными западными парламентами, которые имели законотворческую инициативу, законодательный статус, выбирались и представляли различные социальные слои. В России император учредил Госсовет, назначил состав его и руководство, вносил законопроекты, своей волей влиял на принятие их, утверждал или отвергал мнение большинства совета, принимал

Госсовет вытеснил Непременный совет, повлиял на реорганизацию Сената и органов центрального управления.

Николай I понизил статус Госсовета, сосредоточил законотворчество в собственной Е.И.В. канцелярии, министерствах, специальных комитетах. Обсуждение проектов Госсоветом приобрело формальный характер. Они вносились с категоричным предписанием монарха: «Желательно мне, чтобы принято было».

Николай I мнил себя знатоком во всех делах управления, он установил личный контроль не только над Госсоветом, но и над всеми высшими и центральными органами. Требовал четкого исполнения своих приказаний, пресекал малейшие проявления самостоятельности, все, что шло вразрез с его прусскими убеждениями об образе правления. В устройство управления государством он заложил принцип: а) по личной воле монарха, б) личным его воззрениям, в) является делом только самодержца.

### **Переход к министерской системе центрального управления**

Наиболее значительным изменениям подверглась система центрального управления, действовавшая в XVIII в. на основе коллежского принципа, который перестал отвечать требованиям нового столетия. И «негласный», и Непременный совет осознали потребность в более гибком, оперативном, централизованном исполнительном управлении. Александр I предпочел конституции радикальную административную реформу, поддержал проект Н.Н. Новосильцева о создании министерской системы управления, предпосылки которой формировались в исполнительных структурах и обозначились на рубеже веков, отразив и министерские образцы других стран.

Принципиальная основа нового устройства управления отражена в манифесте «Об учреждении министерств» (8 сентября 1802 г.)<sup>1</sup>. Во-первых, подчеркнута преемственность реформы с преобразованиями Петра I. Во-вторых, учреждение министерств мотивировано необходимостью приведения всех частей государственного управления в прочное и намерению императора соответственное устройство. В-третьих, выражена надежда, что министерства помогут утвердить народное спокойствие, тишину, правосудие, благоустройство империи, оживить промышленность, торговлю, все хозяйство, распространить науки и искусства, возвысить общее благосостояние, обеспечить благоденствие народов. В-четвертых, государственными делами отныне должны были управлять восемь министерств: военных сухопутных сил; военных морских сил; иностранных дел; юстиции; внутренних дел; финансов; коммерции; народного просвещения<sup>2</sup>. В-пятых, при разделении государственных дел каждое министерство ведало определенной частью их, и все министерства обеспечивают естественную связь, единство управления. В-шестых,

---

законы без рассмотрения советом, минуя его, осуществлял самодержавно-неограниченную власть короны.

<sup>1</sup> См.: Государственные учреждения в России. Н. Н., 1994. С. 53— 57.

<sup>2</sup> В законе сказано: «Управление государственных дел разделяется на 8 отделений, из коих каждое, заключающая в себе все части, по существу своему принадлежащие, составляет особое министерство и находится под непосредственным управлением Министра, коего мы назначаем ныне, или впредь назначить заблагорассудим». См.: Государственные учреждения в России. С. 54.

министры назначаются императором, перед ним ответственны, непосредственно управляют всеми вверенными им частями, представляют императору через Сенат ежегодные письменные отчеты, где должно быть обосновано расходование средств структурами министерства, указаны успехи в содеянном, состояние дел и возможные перспективы. В-седьмых, Сенату надлежало рассматривать и анализировать деятельность министров, представлять доклады императору с соответствующими заключениями, мнением о состоянии управления каждым министром. В-восьмых, министр управляет и местными вверенными ему структурами, получает еженедельные мемории о всех текущих их делах, имеет постоянные связи с ними.

Учреждалась должность «товарища министра» — помощника министра. Совмещены должности министра юстиции и генерал-прокурора Сената. Определены функциональные направления, предметы и параметры деятельности каждого министра, подведомственные ему сохраненные государственные коллегии<sup>1</sup> и другие учреждения, что обеспечивало преемственность управления и эволюционный характер преобразования его аппарата при переходе на качественно иной уровень единоначалия, ответственности, исполнительности и формирования ведомственности.

Своеобразный статус получил министр внутренних дел, который обязан был заботиться («пешись») о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей империи. Очень широкими полномочиями было наделено возглавляемое им министерство, которое, кроме полицейских функций, должно было еще управлять государственной промышленностью, строительством и содержанием всех публичных зданий, предотвращать нехватку жизненных припасов, всех надобностей в общественной жизни. В ведение МВД переданы мануфактурные и медицинские коллегии, Главная соляная контора, Главное почтовое правление, экспедиция Государственных имуществ, опекунов иностранных и сельского домоводства и др. Линейность управления МВД определена повелением императора всем губернаторам представлять рапорты императору через МВД, под управлением этого министерства решать все военные, гражданские, полицейские вопросы. Губернаторы, губернские правления, включая приказы общественного призрения, переданы в систему МВД. Представляя собой специальный карательный орган, МВД возглавило деятельность местных административно-полицейских Учреждений<sup>2</sup>.

Широкий диапазон функций, включение губернаторства в ведомство МВД определили особый статус и большую роль его в государственном управлении на протяжении всего XIX в., усиление полицейского характера всей системы управления. Именно идею сохранения и укрепления феодального государственного устройства заложил Александр I в статус МВД. «Учреждая министерство на таковых правилах, — отразил он в своем законе, — мы имеем лестную надежду, что оно споспешествовать нам будет к учреждению народного спокойствия, сего истинного и нерушимого оплота

<sup>1</sup> Воплощена идея П.А. Строганова «придать блеск» старым коллегиальным учреждениям путем их министерского обновления, организации центральных ведомств, совещательных советов министерств.

<sup>2</sup> В 1810 г. из МВД выделены карательные структуры, образовано особое министерство полиции с чисто полицейскими полномочиями, но через 9 лет слито с МВД. Особая канцелярия МВД присоединена в 1826 г. к собственной Е.И.В. канцелярии. На этой базе создано Третье отделение.

царей и царств... к приведению всех частей государственного управления в прочное к намерению нашему соответственное устройство». Укрепленное высокопоставленными чиновниками, профессионалами полицейской государственной службы, МВД быстро включилось в работу. В конце октября 1802 г. Александр I отметил удовлетворенно, что работа МВД «идет довольно хорошо уже более месяца. Дела от этого приобрели гораздо более ясности, и я знаю тотчас с кого взыскать, если что-нибудь идет не так как следует»<sup>1</sup>.

По его плану и при непосредственном участии совершена реорганизация, воплощена новая методика организации министерского управления. Сначала было усовершенствовано разделение функций центрального управления. Законом «О разделении государственных дел по министерствам» (17 августа 1810 г.) упорядочены сферы отраслевого управления, объединены министерства коммерции и финансов, выделено из МВД министерство полиции с полномочиями чисто полицейского характера, создано вслед за Главным управлением водяных и сухопутных путей сообщения (1809 г.) Главное управление духовных дел, иных, кроме православия, исповеданий, что породило тенденцию управления отдельными отраслями через Главные управления, а не министерства. По закону 28 января 1811 г. возникли Главные управления ревизии государственных счетов, а также путей сообщения.

Главные управления — новые органы центрального управления — возникли наряду с министерствами. Учреждение их углубило отраслевое разделение функций управления. Они имели тоже высокий государственный статус, возглавлялись директорами в ранге министра, назначенными императором из придворной знати<sup>2</sup>.

Затем была воплощена разработанная М.М. Сперанским на научной основе на сформулированных им же принципах государственного управления развернутая и стройная программа всесторонней организации министерской системы с учетом российских условий и западноевропейских образцов. «Общее учреждение министерств» (25 июня 1811 г.)<sup>3</sup> знаменовало новую нормативную основу министерской системы управления, воплощение ведомственно-линейного образа органов центрального управления с широкими, точно очерченными исполнительно-распорядительными функциями, высокой меры ответственности.

В 30—40-х гг. Николай I усилил полицейско-карательные и сократил хозяйственные функции МВД, преобразовал его структуру, создал на базе Почтового департамента самостоятельное Главное управление почт, развившееся в мощное почтовое ведомство, наделенное сыскной функцией — перлюстрацией корреспонденции.

Процесс экономического развития, рост буржуазных слоев вызывали объективно усиление внимания власти к управлению хозяйственной сферой,

---

<sup>1</sup> Марней Л.П. Формирование структуры министерства финансов в России в первой четверти XIX в. // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 1998. № 6. С. 43.

<sup>2</sup> Главой первого в истории Главного управления водных и сухопутных путей сообщения Александр I назначил своего шурина принца Георга Ольденбургского, приехавшего и обосновавшегося при царском дворе в числе родственников своей сестры.

<sup>3</sup> См.: Политическая история России. Хрестоматия. М., 1996. С. 355—375. Этот документ определял функционирование Центрального отраслевого управления до 1917 г. Изменения были частичными, не затронули принципиальную основу системы.

создание и совершенствование соответствующих органов в системе центрального управления.

Главным среди хозяйственных органов являлось Министерство финансов, главами которого назначались Васильев, Д.А. Гурьев (1810—1823 гг.), Е.Ф. Канкрин (1823—1844 гг.). Минфин вобрал функции упраздненного министерства коммерции, создал департамент по заведованию внешней торговлей, включил из МВД в 1819 г. Департамент мануфактур и внутренней торговли, учредил при нем Мануфактурный (1828 г.) и Коммерческий (1829 г.) советы по просьбам промышленников и купцов<sup>1</sup>. В состав Минфина вошло Государственное казначейство, на его базе создан соответствующий департамент, учреждено Главное казначейство для приема, хранения, выдачи денежных средств. В ведении министерства находились: Ассигнационный, Заемный и учрежденный в 1847 г. Государственный коммерческий банки, чтобы «дать купечеству вящие способы к увеличению и расширению коммерческого оборота». Министерство финансов имело тесную связь с Межведомственным финансовым комитетом (1806 г.), учрежденным для сокращения государственного долга, изыскания средств по погашению бюджетного дефицита, и Советом государственных кредитных установлений (1818 г.), учрежденным для высшего надзора и контроля за кредитными операциями и оборотами банков.

Возросла роль Минфина в разработке бюджета, составлении единой росписи доходов и расходов на основании представлявшихся министрами смет не позднее 15 ноября.

Это же министерство содействовало открытию высших технических учебных заведений с разночинским составом студенчества — Горного и Технологического институтов, где готовились инженерно-технические кадры. Ими занимался непосредственно Ученый комитет министерства.

Вновь созданное Министерство государственных имуществ (1837 г.) имело целью умножение государственного сектора экономики и увеличение от него поступлений в казну. Два департамента управляли государственными имуществами центральных губерний и государственными крестьянами. Третий попечительствовал совершенствование сельскохозяйственного производства и с 1845 г. назывался Департаментом сельского хозяйства. Четвертый — Лесной департамент — ведал лесным делом с помощью военизированного корпуса лесничих, Лесным институтом — высшим учебным и научно-исследовательским заведением. В состав министерства входило Главное управление государственного коннозаводства, созданное для управления государственными и надзора за частными конными заводами.

Министерство осуществляло «благожелательное попечительство», помогало государственным крестьянам повысить производительность их хозяйств, внедряло новые методы обработки земли, ухода за скотом, новые сельскохозяйственные культуры<sup>2</sup>, и т.д.

---

<sup>1</sup> Советы собирали, обобщали сведения о состоянии промышленности, торговли, разрабатывали меры по их развитию, организовали ряд промышленных выставок, торговых ярмарок, поощряли лучшие образцы премиями-, награждали, ходатайствовали перед властью о «пользах и нуждах» промышленников и купцов. Члены советов из фабрикантов, заводчиков, купцов имели статус мануфактур- и коммерц-советников, работали под председательством министра финансов.

<sup>2</sup> Внедрение посадок картофеля происходило с применением административных методов в организации так называемых «общественных запашек» и сопровождалось «картофельными

«Общим учреждением министерств» расширены предметы ведения Министерства народного просвещения. Ему предписано управлять всеми общими учебными заведениями, университетами, академиями, учеными обществами и иметь связь в общих делах с духовными, военными и другими училищами, находившимися в особых ведомствах, учреждениями для образования юношества к отдельным частям управления (Горный корпус и подобные ему). В ведение министерства переданы: публичная библиотека в столице, Румянцевский музей в Москве (1814 г.), Пулковская обсерватория (1839 г.), Академия художеств, типографии, цензура и др.

Основную работу организовало Главное правление училищ, актив которого состоял из назначенных императором чиновников и попечителей учебных округов.

Расширена сеть университетов (срок обучения — три года), которые открыты в Вильно, Харькове, Казани, Дерпте, затем в Петербурге (1819 г.) и Киеве (1834 г.)<sup>1</sup>. Согласно своим уставам университетский совет из профессоров имел широкие административные, учебные, научные, судебные права (университетский суд), избирал ректора, деканов отделений, правление для хозяйственных дел, инспектора, в чем воплотилась автономия университетского управления. На университеты были возложены функции управления учебными заведениями<sup>2</sup> округа, что ограничило административную деятельность попечителя. Университетский совет избирал окружного директора училищ, он заведовал наряду с попечителем 4-классными гимназиями, 2-классными уездными училищами, одногодичными приходскими училищами, между которыми была установлена преемственность вплоть до университета.

Устав императорских университетов (26 июля 1835 г.) ограничил их права функциями только учебных и научных заведений, увеличил в округе и университете роль попечителя. Уставом учрежденного Киевского университета ограничивалась выборность деканов факультетов, вводилось назначение профессоров министром просвещения. В 1848—1849 гг. ограничен приток разночинцев в университеты, закреплена дворянская сословность состава студентов.

Николай I усилил сословность средних учебных заведений, ограничил обучение в гимназиях детей лиц непривилегированных сословий, запретил обучение крепостных. Новый устав гимназий и училищ 1828 г. дал департаментам гимназий и училищ широкие права контроля и управления учебными заведениями губерний. Учреждена должность инспектора для надзора за преподаванием и «нравственной» частью в гимназиях.

При директорах гимназий созданы официальные советы. Дворянство избирало почетного попечителя гимназии на три года для наблюдения за направлением образования. В 1833 г. учреждена в округах должность инспектора частных учебных заведений с целью усиления административного надзора за ними. Создан в центре специальный комитет по устройству учебных заведений.

---

бунтами» (1840—1844 гг.).

<sup>1</sup> Открыты Лесной, Технологический институты в Петербурге, Московское техническое училище. Для дворянок открыты институты в Петербурге, Москве, Нижнем Новгороде, Казани, Саратове, Астрахани, Иркутске.

<sup>2</sup> Положением об учебных округах (25 июня 1835 г.) попечителю переданы все функции управления учебными заведениями, при нем созданы совет, канцелярия, учреждена должность инспектора казенных училищ.

Министерство просвещения не осуществило программу всеобщего школьного обучения. В 1854 г. имелось 77 гимназий, в том числе в Тобольске, Томске, Иркутске. Более 100 городов не имели школ. Не были открыты они в селах. Не имели гимназий многие губернские города.

Министерства военное, морское, иностранных дел управляли соответствующими отраслями под непосредственным личным вниманием императора, решали ответственные государственные задачи, перестраивали неоднократно свои организационные структуры, важнейшими среди которых руководили члены императорской фамилии<sup>1</sup>. Управление этими сферами было централизовано в гораздо большей степени, чем другими. Имела место мелочная регламентация деятельности низших звеньев при почти полной бесконтрольности военной администрации.

Военные министерства функционировали на основе нового Устава об управлении армией в военное и мирное время, занимались военно-теоретической подготовкой командного состава<sup>2</sup>, боевой подготовкой войск, техническими переоснащением армии, использованием достижений военной науки и техники<sup>3</sup>.

Для управления растущим хозяйством императорской фамилии 22 августа 1826 г. создано Министерство императорского двора и уделов, многочисленные егермейстерские, конюшенные и другие дворцовые конторы которого и Департамент уделов заведовали землями, предприятиями, крестьянами, различным имуществом, обслуживали императора и членов его фамилии.

Николай I стремился подчинить всецело себе центральное управление, установил строгий порядок еженедельных «всеподданнейших докладов» министров лично ему. Секретный комитет под председательством В.П. Кочубея, созданный для «пересмотра государственного управления» (6 декабря 1826 г.), имел предписание работать и готовить проекты секретно, силами доверенной бюрократии, не привлекать даже дворянские общественные силы. Задумывались реформы для централизации системы управления, укрепления ее законной основы, искоренения произвола чиновников — этого извечного зла российского управления.

Проведены меры по укреплению центрального управления с помощью петровского опыта его милитаризации. Главами большинства министерств назначены генералы<sup>4</sup>. Введено военное устройство в управлении путями сообщения, лесным делом. Милитаризированы производство чугуна, железа, вся горнозаводская промышленность. Департамент горных и соляных дел министерства финансов преобразован (1834 г.) в военизированное Главное

---

<sup>1</sup> Великие князья Николай и Михаил возглавляли с 1819 г. обособленные ведомства строевой части артиллерии и инженерных войск. Великие князья Константин, Михаил и сменивший их цесаревич Александр стояли во главе созданного в 1831 г. Штаба его императорского величества по управлению военно-учебными заведениями. Князь А.С. Меншиков был в 1827—1855 гг. главой морского Е.И.В. штаба всего морского ведомства, ему подчинялся морской министр.

<sup>2</sup> Помимо существовавших Пажеского и Кадетского корпусов созданы высшие учебные заведения: Военная (с 1855 г. Николаевская) академия Генштаба, Военно-инженерная, Артиллерийская академии.

<sup>3</sup> Морское министерство создало Пароходный комитет (1842 г.), издавало «Морской сборник» (с 1848 г.).

<sup>4</sup> Министром духовных дел и народного просвещения назначен адмирал А.С. Шишков, министром государственных имуществ — генерал П.Д. Киселев, обер-прокурором Синода — гусарский полковник Н.А. Протасов.

управление горных и соляных дел со штабом корпуса горных инженеров, горного аудиториата и расположенными на заводах воинскими командами, призванными предотвращать волнения крепостных горнозаводских рабочих, способствовать увеличению производства продукции. Через этот орган Министерство финансов управляло горными заводами, соляными промыслами, приписанными к ним рабочими, Монетным двором, осуществляло надзор за частной промышленностью.

Центральное управление приобретало на министерской основе характер централизованной и бюрократической ведомственной системы, представленной в середине XIX в. девятью министерствами и тремя главными управлениями, подчиненными непосредственно императору, который координировал их совместные межведомственные усилия через Комитет министров. Генезис центрального отраслевого управления через путных бояр—приказы-коллегии увенчался министерствами. Министерской системе присущи такие черты, как: а) четкое функциональное разделение сфер управления; б) конкретность предметов, параметров отраслевого управления; в) единоначалие; г) персональная ответственность, исполнительность; д) линейная вертикаль исполнения, строгая ведомственная подчиненность. Видимо, поэтому министерская система жизнеспособна, сравнительно легко адаптируемая к изменяющимся объективным условиям, потребностям управления, утвердилась в России на длительное время<sup>1</sup> вплоть до XXI века, когда министерства функционируют на уровнях федерального центра, республик, областей и других субъектов Федерации<sup>2</sup>.

### **Изменение местного государственного и общественного сословного управления**

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

Александр I сохранил статус губернатора как представителя власти, управляющего губернией именем императора, хозяина губернии, уточнил параметры его властных полномочий, механизм управления губернией посредством губернского правления, а не только одним лицом. Указом «О непроступлении губернатором пределов власти, назначенным им законами» (16 августа 1802г.)<sup>3</sup> предписано губернаторам управлять в точном соответствии с законами, в установленных ими рамках, «не простирает власть свою за пределы законов», т.е. не допускать беззакония, обеспечить исполнение законов всеми учреждениями, которые должны поступать «по точной силе и словам закона». Губернским прокурорам надлежало «непрестанно наблюдать за исполнением законов, не упуская ни единого случая без взыскания с виновных». Губернаторам указано, что они «никаких

<sup>1</sup> См.: *Шепелев Л. Е.* Министерства в России// Советская историческая энциклопедия. Т. 9. М., 1980.

<sup>2</sup> В составе Ростовской областной администрации функционировали (март 2001 г.) 11 министерств: промышленности, торговли, транспорта, связи, дорожного комплекса; сельского хозяйства и продовольствия; строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства; топлива, энергетики и природных ресурсов; экономики, международных и внешнеэкономических связей; финансов; здравоохранения; труда и социального развития; общего и профессионального образования; культуры; физической культуры, спорта и туризма.

<sup>3</sup> См.: Государственные учреждения в России. С. 88-90.

личных переписок в виде повелений не принимали б и не употребляли бы», по всем делам губернии обращались бы не к лицам, а «прямо в те места, до которого какое дело принадлежит». Подтвержден прежний указ 1780 г. об ответственности за взяточничество, задача Сената — контролировать его исполнение. Губернаторам указано: «Дабы никакие поборы, кроме узаконенных деланы не были, и те, чтобы взыскиваемы были без излишеств, но сколько действительно надлежит»<sup>1</sup>.

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

Созданы новые коллегиальные аппараты под председательством губернатора в виде отраслевых присутствий, комиссий, комитетов, куда входили ответственные должностные лица, руководители местных, прокурор. С их помощью осуществлялись хозяйственно-административные ведомственных учреждений, губернские предводитель дворянства и функции, решались социальные проблемы. Действовали рекрутские присутствия (с 1831 г. — комитеты), комиссии народного продовольствия<sup>3</sup>, строительные, дорожные, комитеты статистические, земских и городских повинностей, общественного здоровья, холерные, оспенные, попечительные о тюрьмах, раскольниках (с 1838 г.), врачебно-полицейские и др.

Во второй четверти XIX в. губернаторство приобрело характер централизованного, бюрократического института управления. По «Общему наказу гражданским губернаторам» (3 июня 1837 г.)<sup>4</sup> главы губерний объявлены блюстителями неприкосновенности верховных прав самодержавия, полномочными хозяевами губерний, обязанными обеспечить точное, полное исполнение императорских законов, указов Сената, предписаний МВД, оберегать законы, не допускать отступления от них ни в коем случае, организовать четкую и оперативную работу губернских управлений, приказов общественного призрения, комиссий, комитетов, обеспечить единство местного управления.

Установлен бюрократический порядок функционирования губернаторства как института власти и управления, годичных и специальных отчетов его перед вышестоящими структурами<sup>5</sup>, проведения сенатских и

<sup>1</sup> По сведениям Третьего отделения собственной Е.И.В. канцелярии 1804г. не брали взятки лишь три губернатора из 50: Писарев в Киеве (очень богатый), А. Муравьев в Таврии (декабрист), Радищев в Ковно (потомок А. Радищева).

<sup>2</sup> Первые отделения правления ведали и газетой «Губернские ведомости», издававшейся с 1837 г. в губерниях и областях 2—3 раза в неделю (кое-где ежедневно). Публиковались законы, распоряжения, информация о событиях в мире, стране, губернии, материалы по краеведению, этнографии, фольклору и др.

<sup>3</sup> Эти комиссии создавали на случай голода «запасные хлебные магазины», ставшие средством обогащения чиновников.

<sup>4</sup> См.: Государственные учреждения в России. С. 93—103.

<sup>5</sup> Узаконены ежегодные объезды губернаторами всех уездов, городов, представления лично императору обозрения по итогам ревизий (18 октября 1827 г.), установлены специальные и детальные формы донесений о состоянии органов местного управления, хозяйства, об

иных ревизий, представления отчетных данных, различных сведений по конкретным формам, связи с уездной администрацией.

По «Учреждению губернских правлений» (2 января 1850 г.)<sup>1</sup> они являлись высшим в губернии местом, управляли в пределах вверенной им власти, по законам, именем императорского величества, осуществляли широкий спектр подробно расписанных распорядительных и исполнительных функций, решали все дела жизни губернии через разветвленный аппарат местной царской администрации, особое внимание уделяли взиманию податей, налогов, рекрутским наборам, полиции, местным воинским частям, судебному управлению. Определены состав губернского правления, его присутствия, канцелярии, круг полномочий вице-губернатора.

Губернское правление состояло в ведомстве МВД, будучи подчинено непосредственно правительствующему Сенату, куда представляло дела на благоусмотрение, «встретив сомнение и недоразумение в смысле законов».

Губернаторство охватывало и ведомственные учреждения, созданные на местах министерствами. Сеть их обширна: полицейские и жандармские управления, казенные палаты Минфина, палаты государственных имуществ, удельные конторы и отделения в губерниях с удельными крестьянами, палаты уголовного и гражданского суда, Министерства юстиции, учреждения Министерства народного просвещения в составе учебных округов, охватывавших по несколько губерний, административно-хозяйственные органы Военного министерства, объединенные в 12 артиллерийских, 8 инженерных, 10 провиантских и 18 комиссарских округов.

Уездное управление представлено по-прежнему нижними земскими судами во главе с капитан-исправниками, в составе заседателей от дворян, государственных крестьян.

Ведомственными органами Министерства финансов являлись созданные уездные казначейства, которые подчинялись губернской казенной палате, ведали приемом, хранением денежных сборов, доходов и выдачей денежных сумм. Кроме того, они выдавали по распоряжению местных властей паспорта, подорожные, продавали все виды гербовой бумаги и др.<sup>2</sup>

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

Диапазон функций местного государственного управления быстро расширялся в связи с усложнением местной жизни, обострением социальных отношений; увеличился значительно административный аппарат.

Своеобразно строилось государственное управление вошедшими в состав Российской империи новыми территориями<sup>3</sup>, другими окраинами,

---

общем положении губернии императору (копия в МВД). Государственные учреждения в России. Подробнее см.: *Поташев Ф.И.* Российское губернаторство: институт власти и управления // Местное самоуправление на юге России. Ростов н/Д, 1997.

<sup>1</sup> См.: Государственные учреждения в России. С. 104-111.

<sup>2</sup> См.: *Ерошкин Н.* Местные государственные учреждения дореформенной России (1801—1860 гг.). М., 1985.

<sup>3</sup> В первой половине XIX в. территория империи увеличилась на 20%, население достигло 70 млн. человек.

учитывалось специфическое административно-территориальное деление: наместничества, генерал-губернаторства, губернии, края, области, округа, магалы и др.

В наместничествах, генерал-губернаторствах администрация имела относительно большую самостоятельность, почти всегда сливались военные и гражданские функции, объединялись в одних учреждениях административно-полицейские, финансовые и другие функции. В отдельные структуры, звенья управления привлекались представители верхушки местного населения, феодалы новых земель получали права и привилегии российских дворян, принимались на императорскую службу вне зависимости от национальной принадлежности<sup>1</sup>.

Присоединенная в 1809 г. по секретному договору Александра I и Наполеона Финляндия получила статус великого княжества<sup>2</sup>, впервые обрела государственность, хотя и ограниченную. Российскую корону представлял генерал-губернатор. Финляндия имела органы власти в лице представительного сейма<sup>3</sup>, Сената (до 1816 г. — Совета), свою судебную и правовую систему, особый таможенный статус и местное самоуправление.

Переданной России по решению Венского конгресса (1815 г.) большей части Варшавского герцогства был придан статус царства (королевства) Польского, где царем (королем) являлся российский император, управлявший через своего наместника (верховного комиссара). Имелись конституция, которой присягнул Александр I, двухпалатный сейм (назначаемый царем Сенат, избираемая дворянами и городскими общинами посольская изба), исполнительные органы в лице государственного совета и шести министерств, своя армия, герб, гражданское законодательство, польский государственный язык, поддерживаемое властью католичество.

Восемь воеводств управлялись воеводами и выборными советами. Поветы, на которые делились воеводства, управлялись поветовыми старостами, а самая низшая территориальная единица «гмин» — тминным сходом во главе с войтом — помещиком.

После восстания 1830—1831 гг. Николай I упразднил конституцию, сейм, Госсовет, армию, ввел «органический статут», заменил министерства комиссиями, воеводства и поветы — губерниями и уездами, установил общероссийские законы, органы управления под началом наместника.

Три прибалтийские губернии были объединены в Прибалтийское генерал-губернаторство, сохранены сословные органы баронов-помещиков, их привилегии, свобода крестьян, отменен Литовский статут, ограничены права Курляндии и Ливонии.

Управление присоединяемыми постепенно в течение всей первой половины XIX в. землями Кавказа складывалось в различных формах по общероссийскому образцу в основном. Добровольно вошедшей в состав России (1801 г.) Восточной Грузией управлял главнокомандующий<sup>4</sup>, ставший

<sup>1</sup> В формулярных списках российских чиновников не было графы о национальности, что отражало полиэтничный характер России.

<sup>2</sup> Великим князем являлся император России. Завершилась многовековая распря с Швецией из-за Финляндии.

<sup>3</sup> Сейм не созывался в 1809—1863 г. Не принята конституция, хотя проект разработан.

<sup>4</sup> В 1801 г. образована Грузинская губерния, в состав которой включена в 1812 г. территория Закавказья, отошедшая к России по Бухарестскому миру. В 1840 г. — Грузино-Имеретинская губерния, куда вошли территории упраздненных Армянской и Имеретинской областей. В 1846 г. она упразднена, образованы Тифлисская и Кутаисская губернии в составе

председателем возникшего в 1803 г. Верховного Грузинского правительства, состоявшего из экспедиций, действовавших подобно губернским правлениям. Окружные начальники возглавляли уездные управы земской полиции и суд. Городами управляли коменданты из офицеров русской армии с помощью полицмейстеров из грузинских дворян.

В Азербайджане созданы провинции и магалы, которыми управляли соответственно коменданты из русских офицеров и магальные наибы из лояльных местных феодалов. Комендантское управление совмещало административные, полицейские, судебные функции.

Образованная в 1828 г. из Эриванского и Нахичеванского ханств Армянская область управлялась областными начальником и правлением с широкими административными, финансовыми, судебными функциями. Составные части области округа управлялись окружными начальниками, магалы — наибами из армянских дворян.

«Наказом главному управлению Закавказским краем» (12 ноября 1842 г.) определены задачи по охране границ, организации таможенной службы, пределы прав и обязанностей различных сословных групп, условия вероисповедания жителей Закавказья.

В ходе острого периода Кавказской войны учреждено наместничество Кавказа (1844 г.). Наместнику М.С. Воронцову предписано было реорганизовать управление воюющим краем, подавить сопротивление горцев, подчинить их российской короне, привести в повиновение, в состояние подданных. К концу 1846 г. оформлен аппарат сражающегося наместничества. В совет наместника Николай I назначил чиновников. Организована канцелярия из ответственных должностных лиц. Наместнические учреждения установили контроль за всем региональным аппаратом и судом Кавказа, обеспечивали исполнение законов. Свообразными функциями были наделены губернаторы, объединившие военное и гражданское управления, имевшие статус военных губернаторов. Участвовали в управлении выборные заседатели из дворян и купцов.

Уездные начальники ведали хозяйственными, полицейскими, судебными делами, участковые начальники выполняли полицейско-судебные функции. Управление Кавказом отразило обстановку жестокой войны между Россией и имаматом Шамиля, подчинено задачам завоевания Кавказа<sup>1</sup>.

До 1822 г. Сибирское генерал-губернаторство объединяло Тобольскую, Томскую, Якутскую губернии. По предложению генерал-губернатора Сибири М.М. Сперанского созданы Западно-Сибирское генерал-губернаторство (Тобольская, Томская губернии и образованная Омская область) и Восточно-Сибирское генерал-губернаторство (образованные Иркутская, Енисейская губернии, Якутская область, Охотское, Камчатское, Троицко-Савское управления). Генерал-губернаторы имели очень широкие административные, полицейские, хозяйственные, финансовые, судебные и другие полномочия. Совет генерал-губернатора состоял из назначенных императором чиновников, должен был контролировать его деятельность.

Губернское управление строилось по общероссийским стандартам. Вместо уездов губернии делились на округа, начальники которых

---

Кавказского наместничества.

<sup>1</sup> В 1859 г. был пленен Шамиль, в 1864 г. закончена Кавказская война, в ходе которой погибли тысячи русских горцев, затрачены огромные ресурсы России, пострадали народы Кавказа.

возглавляли окружное казенное управление, совещательный окружной совет чиновников. Земский суд и его глава — земский исправник ведали полицией округа. Полицией городов ведали городничие, хозяйственными делами — сословные думы (голова, 2—3 заседателя). Русское сельское население имело волостное и сельское управление.

На территории сибирских областей размещались постоянные и регулярные войска (казаки). Областное управление имело те же структуры, что и округа губерний, но окружной начальник совмещал гражданские и военные функции управления.

В отличие от Европейской России в управлении Сибирью громадную долю составляли функции содержания каторжан, поселенцев, особенно в восточной части, и управления нерусскими народами.

Местная администрация опиралась на феодальную и родоплеменную знать. На окраинах, присоединенных землях проводилась политика русификации, унитаризации государственного устройства и управления.

Николай I упразднил наместничества как постоянно действующий институт в системе управления, создавал их в исключительных случаях по политическим соображениям и на основе особых императорских актов (царство Польское, Кавказ). В законах о центральном и местном управлении не предусматривался этот институт. Предпочтение отдано генерал-губернаторству. Их число возросло с трех в начале века до 10 к 1850 г.<sup>1</sup> Они объединяли по несколько губерний, являлись по сути дела имперскими округами.

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

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

С 1802 г. стали создаваться градоначальства. Градоначальство как административно-территориальная единица включало город с прилегающей территорией, выделенный из губернии.

Как институт управления учреждалось градоначальство на основе частных законодательных актов, функционировало по «особым учреждениям», входило в систему МВД, подчинялось ему непосредственно. Возглавлял градоначальство градоначальник. Его назначал лично император,

---

<sup>1</sup> В Петербурге, Москве, Финляндии, Польше, Прибалтике, Западной и Восточной Сибири, Оренбурге, Новороссии генерал-губернаторства имели фактически характер наместничеств.

в том числе по представлению МВД. Градоначальник был приравнен к губернатору по статусу и правам, имел высокий военный чин. Он заведовал городским управлением, благоустройством, возглавлял полицию, контролировал торговлю и судоходство, осуществлял надзор за состоянием крепостных, портовых, публичных зданий и сооружений, присутственных мест, за содержанием карантинных, почтой, наблюдал за деятельностью иностранных консулов, выдавал заграничные паспорта, разрешения на открытие частных типографий и литографий, председательствовал в статистическом комитете и особом по городским делам присутствии.

Градоначальство централизовало управление городами, влияло на общественное городское управление, было распространено в последующее время на столицы и другие города.

Система государственного управления дополнялась по-прежнему органами общественного сословного управления. Решающее значение в местном управлении приобрели дворянские сословные корпорации. Возросла роль губернских и уездных дворянских собраний и предводителей дворянства, которые возглавляли, как правило, все присутствия, комиссии, комитеты, а собрания избирали уездных капитан-исправников, судей, заседателей в полицейские и судебные учреждения. Укреплены позиции крупного дворянства в управлении. Манифестом «О порядке дворянских собраний, выборов и службы по оным» (6 декабря 1831 г.) право выбирать на дворянские общественные должности могли дворяне, имевшие не менее 10 душ крепостных крестьян или 3 тыс. десятин незаселенной земли. Законом (от 16 июля 1845 г.) создавались условия для сохранения крупного дворянства: переход заповедных дворянских имений (майоратов) по наследству к старшему сыну, запрещено отчуждать их посторонним лицам и дробить. Через сословные дворянские органы усилена в государственном управлении роль крупных помещиков-крепостников.

В 1837—1841 гг. оформлено сословное управление государственных крестьян по реформе министра государственных имуществ П.Д. Киселева. Урегулировано не только государственное управление этой четырехмиллионной категорией крестьян, но и самоуправление, его начала в соответствии с российскими традициями земского управления.

Казенные крестьяне делились на самоуправляющиеся сельские общества<sup>1</sup> и волости. По два представителя от 10 дворов (десятидворники) составляли сельских сход, который решал дела сельского общества — низшей единицы сословного управления. Он избирал сельского старшину, двух «сельских добросовестных» на три года в сельскую расправу<sup>2</sup>, уполномоченных на волостной сход по одному от 20 дворов. Сельский старшина утверждался губернской палатой государственных имуществ.

Волостной сход представителей, составлявших волость сельских обществ, избирал волостного голову, двух заседателей волостного

---

<sup>1</sup> В сельских обществах с 1833 г. государственные крестьяне платили повинности на основе круговой поруки.

<sup>2</sup> Сельская расправа (1838—1858 гг.) — домашний суд первой инстанции в сельском обществе. Под председательством старшины рассматривала гражданские дела и проступки, присуждала к штрафу до 1 рубля, отдаче на общественные работы до 6 дней, телесным наказаниям до 20 розог.

правления<sup>1</sup>, двух «добросовестных» волостной расправы, решал дела волости.

Сословное крестьянское управление (самоуправление) действовало на основе государственных законов под надзором царской администрации, обеспечивало порядок, выполнение податей, повинностей, рекрутчины, было распространено на удельных крестьян, учтено в организации общественного управления бывших помещичьих крестьян, вышедших в 1861 г. из крепостной зависимости<sup>2</sup>.

В XIX в. стеснено сословное управление духовенства.

Высшим законодательным, административным и судебным учреждением по делам Русской Православной Церкви (РПЦ) оставался Синод, главой которого назначался царем светский чиновник. Обер-прокурором при Николае I был даже армейский офицер из гусар. Усилился процесс бюрократизации церковного управления, появились новые канцелярии, хозяйственные и духовно-учебные управления, в 1817—1824 гг. церковное ведомство входило в Министерство духовных дел и народного просвещения, когда неудачно предпринималась попытка клерикализации просвещения. Падала роль Синодальной коллегии в церковном управлении, члены которой назначались императором из видных архиереев (черного духовенства), и решения которой утверждались императором. С 1835 г. обер-прокурор входил в состав Комитета министров. Синод усилил духовную цензуру, преследования раскольников и «иноверцев». РПЦ превращалась в обособленную часть самодержавного управления, что порождало и обостряло противоречия между властью и сословным управлением духовенства.

В XIX в. продолжалась начатая в XVIII в. политика ограничения и регулирования сословного казачьего управления. По-прежнему отсутствовали круги — органы самоуправления<sup>2</sup>, возрастала роль наказного атамана, усиливалось государственное управление казачеством, укреплялся институт жалованных, а не выборных казачьих старшин, казаки привлекались все больше к внутренней службе по подавлению народных выступлений<sup>3</sup>. 2 октября 1827 г. Николай I назначил своего старшего сына, цесаревича Александра, атаманом всех казачьих войск, и с тех пор эту должность занимали наследники престола. «Временными правилами об управлении войском Донским (16 февраля 1828 г.) определены официально права и обязанности войскового атамана. Через семь лет закреплено окончательно за наследником престола звание Войскового атамана всех войск, которому подчинены все наказные атаманы. Этот статус отражен и в своде законов Российской империи. В соответствии с Положением об управлении Донского войска (6 мая 1835 г.) учреждена новая система управления войском с приоритетным государственным началом. Она отразила окончательное превращение донского казачества в особое военное сословие, главное назначение которого — верная государева служба<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Члены волостного правления утверждались палатой государственных имуществ, подчинялось окружным управлениям государственных имуществ в уездах.

<sup>2</sup> Помещичьи крестьяне объединены тоже в сельские общества (общины), для управления делами которых выбирались либо назначались помещиком сельские старосты (не путать со старшинами), выполнявшие разнообразные функции, включая дисциплинарно-полицейские.

<sup>3</sup> Отмененные круги восстановлены весной 1917 г.

<sup>4</sup> В 1805 г. Новочеркасск стал административным центром Земли войска Донского вместо разжалованного Черкаска.

Суженное казачье сословное управление функционировало в жестких рамках самодержавной системы государственного управления.

### **Развитие чиновной системы. Значение первого свода законов для государственного управления**

Состояние государственного управления и службы определялось во многом качеством, ролью чиновной служилой бюрократии. В начале XIX в. сказывались пагубные последствия освобождения дворян от обязательной государственной службы, жалованных им привилегий, отказа от петровского принципа повышения в чине при занятии соответствующей должности. Стремление получить более высокий чин без должностного продвижения, без учета служебных качеств и результатов породило своеобразную чиноводержимость. Чин стал целью жизни, он давал исключительные привилегии, право владеть землей, крепостными крестьянами, эксплуатировать. Росла чиновная номенклатурная бюрократия, продвигалась по рангам соответственно действующей Табели о рангах, добивалась новых привилегий, обретала относительную самостоятельность, бесконтрольность, погрязала в пороках, что снижало эффективность административных реформ. Администрация, суды в центре и на местах были поражены эпидемией злоупотреблений (казнокрадство, взяточничество, мздоимство, хищения, бюрократическая волокита) и тяжелым бременем давили народ России. Растущие постоянно налоги, в том числе и на содержание бюрократии, оборачивались бедностью податного населения, миллионными недоимками. Выручали доходы от винной торговли.

В начале века оставалась непопулярной среди дворянства гражданская служба, куда переходили неприспособленные к армейской службе или отстраненные от нее. Сказывались недостаточное образование, низкая квалификация чиновничества.

При помощи М.М. Сперанского и других усилена линия на повышение образованности чиновничества, упорядочено чинопроизводство. По указу (3 апреля 1809 г.) на основе его проекта придворные звания камергера и камер-юнкера становились лишь простым отличием, перестали давать право на получение чина, но обязывали служить повседневно, ответственно, аккуратно.

Нашумевшим оказался впоследствии и подготовленный втайне М.М. Сперанским указ «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники» (6 августа 1809 г.), известный в истории государственного управления и службы как закон об экзаменах<sup>1</sup>.

Со времен Екатерины II гражданские чины коллежского асессора (8-й класс) и статского советника (5-й класс) приобретались преимущественно выслугой, но не заслугой и гарантировали значительные классные привилегии, предусмотренные для чиновников правительственных учреждений. Теперь получить эти чины можно было при наличии университетского образования, сданных в университете экзаменов по

<sup>5</sup> Изменено название территории: вместо «Земли донских казаков» — «Земля войска Донского». Войско Донское поставлено в положение не обособленной части империи, а отдельной области с управлением, сходным с управлением губернией. См.: *Сергеев В.Н.* Положение об управлении Донского войска 1835 г. как историко-правовой источник // Северо-Кавказский юридический вестник. 1999. № 3.

<sup>1</sup> См.: Государственная служба в России. С. 40-43.

предусмотренной указом специализированной и обширной учебной программе, рассчитанной на несколько лет обучения, а также 10-летнего опыта службы, включая два года на ответственной должности.

Есть свидетельства о благотворном воздействии инициативы великого реформатора российского управления. «Университеты наполнились молодыми дворянами, знания развивались с необыкновенной быстротой, и мы все, тогдашние молодые люди, благословляли впоследствии этот указ, расширивший круг наших познаний и давший нам большие преимущества просвещения перед стариками»<sup>1</sup>.

Подготовке кадров для управления, специалистов по гуманитарным и точным наукам способствовали не только открытие новых университетов в Харькове, Казани (1804 г.), Петербурге (1819 г.), Киеве (1834 г.), но и лицеев. М.М. Сперанский разработал правила для лицейцев, сформулировал принципы обучения и воспитания чиновников для центральных ведомств. Лицей являлись привилегированными, закрытыми учебными заведениями. Царскосельский (1811 г.), Демидовский (1815 г.) в Ярославле имели сословно-дворянский характер, давали уровень знаний, близкий к университетскому. По статусу лицей стояли вслед за университетами. Царскосельский лицей окончили с 1817 по 1842 г. 286 выпускников (по 24 в год), в том числе 50 офицеров и 236 гражданских чиновников. В последующие годы все выпускники этого лицейца, переехавшего в Петербург под именем Александровского, поступили на гражданскую службу, пополнив образованную прослойку чиновничества<sup>2</sup>.

При Николае I, который предпочитал опираться преимущественно на армию, полицию и чиновное, бюрократическое дворянство, усовершенствованы подготовка служилой бюрократии и чиновничество. На основании специальных указов от 21 апреля 1826 г. и 7 ноября 1850 г. (п. 3) изменен порядок прохождения государственной службы, введены строгие правила по соблюдению формулярного (послужного) списка, повышению деловой квалификации каждого чиновника независимо от ранга. Предусмотрены различные формы поощрения верноподданничества и служебного карьеризма: жалованье, благодарности, почетные звания, пособия, ордена, знаки беспорочной службы в течение 15 и 40 лет и др., что способствовало чиновничьему продвижению, стимулировало служебное рвение и качество. В то же время из чиновной среды изгонялись политически неблагонадежные лица. Определилась в первой половине XIX в. и тенденция наращивания числа государственных чиновников, увеличившегося за полвека вчетверо; усиления их влияния на систему управления как в центре, так и на местах, что позволяло утверждать: «Россией правят столоначальники»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Фурсов А.* Человек-королевство // Труд. 1996. 19 сентября. Автор привел и обращенные к Александру I слова Наполеона, произнесенные серьезно, без шутки: «Не угодно ли Вам будет, государь, променять этого человека на какое-нибудь королевство?». Здесь же указано с сожалением, что в деревне Черкутино Владимирской области, где родился 1 октября 1772 г. М.М. Сперанский в семье священника, в 1996 г. не преподавалась в сельской школе история из-за отсутствия учителя.

<sup>2</sup> Царскосельский (Александровский), Демидовский, Ришельевский (Одесса), князя А.А. Безбородко (Нежин), памяти царевича Николая (Москва) подготовили тысячи своих выпускников для гражданской службы. См.: *Егоров А.Д.* Лицей в России // Отечественная история. 2000. № 1. С. 176.

<sup>3</sup> Николай I стремился максимально использовать административный ресурс, бюрократизировать управление. Он ввел форменную одежду даже для гражданских чинов, одел чиновников в сословные мундиры.

В первой половине XIX в. проведена уникальная систематизация законов, которая в отличие от ряда неудачных попыток XVIII в. завершилась успешно.

Повелением Александра I создана специальная комиссия<sup>1</sup>, приступившая к выявлению, собиранию, обработке законов с 1649 г. Затем преобразована кодификационная комиссия при Госсвете. Николай I повелел привести в порядок существующие акты. 31 января 1826г. создано специальное Второе отделение собственной Е.И.В. канцелярии под руководством М.А. Балугьянского<sup>2</sup>. В том же году приступили к работе М.М. Сперанский и выделенные ему в помощь чиновники<sup>3</sup>. За короткое время выявлено в разных учреждениях, ведомствах более 30 тыс. указов, Манифестов, грамот, уложений, других законодательных актов за 176 лет после Уложения 1649 г. до манифеста о вступлении на престол Николая I 13 декабря 1825 г. М.М. Сперанский планировал применить при их обобщении кодификационный метод, Объединить старые нормы, дополнить их новыми, привести законодательство в соответствие с требованиями новой исторической ситуации, создать новое уложение, выделить коренные или «Основные законы (фундаментальные), законы о наследовании престола, о порядке законодательства, о правах разных сословий, положить в основу деление права на публичное и частное, идущее от западноевропейских концепций, восходящих к римскому праву. Он называл эти две группы законов государственными и гражданскими. Николай I указал ничего не менять в законах и не предлагать новые.

М.М. Сперанскому удалось обобщить законотворчество, отредактировать многие законы, освободить их от неточных, двусмысленных формулировок, многословия, противоречащих друг другу узаконений. Подготовлено 40 томов с 30600 законами, 5 томов приложений, указатель в виде Полного собрания законов Российской империи (ПСЗ РИ)<sup>4</sup>.

На основании ПСЗ подготовлено 15 томов в 8 книгах действующих законов, составивших Свод законов Российской империи<sup>5</sup> (СЗ РИ). Свод составлен по оригинальной системе М.М. Сперанского с учетом лучших европейских образцов. В отдельных томах и книгах объединены законы о власти, высшем, центральном, местном управлении, о государственной службе, сословиях, полиции, цензуре, ссылке, представлены разделы гражданского, уголовного, процессуального права. Подготовленные ПСЗ и СЗ проверены семью ревизионными комиссиями. 10 января 1832 г. Госсвет одобрил ПСЗ и СЗ, решив ввести в действие с 1 января 1835 г.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Короткое время работала утвержденная в 1801 г. комиссия П.В. Завадовского по составлению законов, но была распущена, как и несколько предыдущих. Занимался этими вопросами безуспешно и Совет непреременный.

<sup>2</sup> М.А. Балугьянский был воспитателем Николая I.

<sup>3</sup> М.А. Балугьянский включил в состав своих сотрудников профессоров Царскосельского лицея Куницына, Клокова, Арсеньева, выпускников лицея Корфа, Замятина, Илличевского.

<sup>4</sup> Издано тогда же 45 томов ПСЗ. Второе издание ПСЗ печаталось потом ежегодно вплоть до законов 1881 г., завершено 55-м томом в 1883 г. Документы с марта 1881 г. вошли в третье издание ПСЗ.

<sup>5</sup> Свод законов издан в 1832 г. в 15 томах, переиздан в 1842 и 1857 гг. полностью. В 1833, 1876, 1885, 1886, 1889 гг. изданы отдельные тома с законами по конкретным отраслям управления. В 1885 г. СЗ дополнен 16-м томом (процессуальное законодательство). Структура СЗ не менялась до 1917 г.

По инициативе М.М. Сперанского, расставшегося с либерально-конституционными идеями своих отвергнутых властью проектов, введено понятие «Основных государственных законов Российской империи», в качестве которых систематизированы в первом томе «Свода законов Российской империи» императорские законы XVIII — начала XIX в. о государственном устройстве, самодержавном правлении. Первым среди них поставлен екатерининский закон «Император российский есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной его власти не только за страх, но и за совесть сам Бог повелевает». Другими основными законами закреплена вся система самодержавной власти и управления: исключительно лишь самодержца право на законодательство, управление, суд. Воля монарха — источник и воплощение основных государственных законов империи. Они стали юридическим обоснованием абсолютной власти представителей немецкой, голштинской династической линии на российском престоле, для которых россияне должны быть исполнительными, законопослушными верноподданными. «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих», — закреплено в основных законах абсолютное право монархов на власть и управление во всей государственной системе<sup>1</sup>. Тем самым сформулирована представлявшаяся тогда вечной, незыблемой для России правовая основа, исключаяющая любое конституционное ограничение самодержавия каким-либо представительным сословным или многосословным учреждением<sup>2</sup>.

Государственное управление и служба опирались с тех пор на законы, систематизированные с учетом самодержавных задач и потребностей, удобства работы управленческого бюрократического аппарата.

\* \* \*

В истории административных преобразований первой половины XIX в. выделяются три стадии, рубежами которых стали победа в Отечественной войне 1812 г. и скандальная смена братьев-монархов в декабре 1825 г., выступления<sup>3</sup> декабристов, их казни и репрессии. Первая стадия характеризуется административными преобразованиями. Послевоенный политический курс Александра I означал не только отказ от них, но и

---

<sup>6</sup> СЗ РИ дополнен впоследствии региональными сводами законов, сводом военных постановлений. В 1845 г. создано уложение о наказаниях уголовных и исправительных — первый российский уголовный кодекс, при подготовке использованы 15-й том СЗ РИ и западноевропейские уголовные кодексы. В 12 разделах помещено более 2000 статей. На первое место поставлены наказания за преступления и проступки против государства, религии, порядка управления и за должностные преступления.

<sup>1</sup> Николай I снял с себя высший орден Российской империи и наградил М.М. Сперанского на заседании Госсовета, в 1839 г. присвоил ему титул графа. М.М. Сперанский сочетал качества мыслителя и реформатора, проявил ярко, полезно практически государственные способности на постах статс-секретаря, губернатора Пензы, генерал-губернатора Сибири, систематизатора российского законодательства.

<sup>2</sup> Были и продолжают до сих пор попытки считать «Основные государственные законы» конституцией и не менее того, хотя в них воплощена единоличная воля монарха, организация самодержавной власти и управления на абсолютистской основе.

<sup>3</sup> Движение декабризма и стало реакцией прогрессивных кругов российского дворянства на поверхностные, ограниченные и неудачные преобразования Александра I, усиление охранительного консерватизма, контрреформирования государственного управления и других сфер после Отечественной войны.

контрреформирование отдельных сфер управления, что вообще присуще самодержавному реформаторству и определило реакционное содержание политики государственного управления во второй стадии. В 1825 г. она вылилась в усиление имперского характера управления, подчинения лично императору всех органов высшего и центрального уровня, придания всей системе управления необычных черт и методов. Идея конституции для России объявлена преступной Николаем I, активные и последовательные ее сторонники приняли смерть на эшафоте, обречены на каторгу в сибирских рудниках.

Представители голштинской династической линии на романовском престоле укрепили свое самовластие, связывали с самодержавием победу над Наполеоном, рост международного авторитета российских императоров, в этом видели свое предназначение — властвовать и управлять русским народом.

Пирамиду власти и управления венчал по-прежнему император. Оформлена идеология управления в виде карамзинско-уваровской триады «самодержавие, православие, народность», что определило содержание государственной доктрины почти на столетие.

Была утрачена благоприятная возможность преобразования государственного управления на основе конституции, представительства, создания правового государства и гражданского общества. Государственное управление базировалось по-прежнему на таких средневековых устоях, как абсолютизм, вотчинно-поместное начало, крепостничество, сословность.

В отличие от эволюции управления Англии, Америки и других стран в России происходило усиление самодержавной природы государственного управления, его централизация, бюрократизация, регламентация, военизация, полицеизация и жандармеризация. Обычные функции государственного управления передавались органам полиции, политического сыска. Это придало новые черты абсолютистскому управлению, произошло вступление его в новую фазу — фазу формирования полицейского государства.

Посетивший в 1839 г. Россию известный путешественник, литератор маркиз де Кюстин неоднократно беседовал с Николаем I, многое увидел и потом отметил в книге наличие господ и рабов, господство бюрократии, отсутствие правосудия, назвал Николая I тюремщиком одной трети земного шара, где «цивилизация» прикрывает варварство<sup>1</sup>.

Поражение в Крымской войне обнажило со всей беспощадностью гнилость николаевского государственного устройства и управления, которое стесняло Россию, ограничивало ее потенциальные возможности и развитие. По признанию известного историка С.М. Соловьева, пришлось расплачиваться русскому народу за тридцатилетнюю ложь, тридцатилетнее подавление всего живого, духовного, народных сил. Николай I пытался 30 лет доказать целесообразность для народов России жесткого самодержавного управления и привел страну к катастрофе в войне с государствами, имевшими другие системы управления<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Маркиз де Кюстин. Николаевская Россия. М., 1990.

<sup>2</sup> По свидетельствам современников Николай I перед смертью в у 1855 г. якобы осознал крах своих идеалов и 30-летнего управления страной.

Был нанесен страшный удар по стремлению монархов сохранить Россию как заповедный остров феодальной, крепостнической системы государственного управления.

Увеличилась пропасть между властью и обществом, бюрократически-сословной системой управления и многомиллионным крестьянством, пребывающем в крепостном рабстве.

Противоречия ослабляли считавшиеся традиционно фундаментальными основы абсолютистского государственного управления. Россия оказалась перед выбором: революция снизу или реформы сверху.

### **Вопросы для самопроверки**

1. *Какие конкретно-исторические условия повлияли на состояние государственного управления первой половины XIX в.?*
2. *Проекты государственного управления М.М. Сперанского.*
3. *Государственная уставная грамота Российской империи.*
4. *Проект изменения государственного управления в конституции Н.М. Муравьева.*
5. *Радикальный проект изменения государственного управления в «Русской правде» П. И. Пестеля.*
6. *Реорганизация и учреждение новых высших органов государственного управления в первой половине XIX в.*
7. *Создание министерской системы центрального управления, ее отличие от коллежской.*
8. *Изменение местного государственного управления в первой половине XIX в.*
9. *Ограничение сословного общественного управления в первой половине XIX в.: дворянского, городского, церковного, казачьего.*
10. *Реформа общественного управления государственных крестьян (1837-1841). А.Д. Киселев.*
11. *Значение первого свода законов для государственного управления Российской империей.*
12. *Развитие чиновной системы, ее влияние на состояние государственного управления в первой половине XIX в.*
13. *Фундаментальные социально-политические основы и основные направления, черты развития системы государственного управления и результаты его функционирования в первой половине XIX в.*

### **Рекомендуемая литература**

Государственная уставная грамота Российской империи // Политическая история России. Хрестоматия. М., 1996.

Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978.

История государства Российского: жизнеописание. XIX в. Первая половина. М., 1997.

Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М., 1991.

Конституция Н.М. Муравьева // Освободительное движение и общественная мысль в России XIX в. М., 1991.

Корнилов А.А. Курс истории России XIX в. М., 1993.

Милютин Д.А. Воспоминания. 1816—1843. М., 1997.

*Мироненко С.В.* Страницы тайной истории самодержавия: политическая история России первой половины XIX столетия. М., 1990.

Образование государственного совета. Манифест 1 января 1810 г. // Политическая история России. Хрестоматия. М., 1996.

Об общем учреждении министерств. Манифест 25 июня 1811 г. // Политическая история России. Хрестоматия. М., 1996.

Об обязанностях гражданских губернаторов объезжать один раз в году вверенные им губернии. 18 октября 1827 г. // Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Н.Н., 1994.

Общий наказ гражданским губернаторам. 3 июня 1837 г. // Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Документы повествуют... Н.Н., 1994.

О неприступлении губернатором пределов власти, назначенных им законами. 19 августа 1802 г. // Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Н.Н., 1994.

О правах и обязанностях Сената. 8 сентября 1802 г. О слушании дел в Сенате и о подаче сенаторами мнений своих. 27 ноября 1810 г. // Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Н.Н., 1994.

О формах всеподданнейших рапортов гражданских губернаторов по годичному обозрению губерний. 8 июля 1833 // Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Н.Н., 1994.

*Пестель П.* Русская правда. Наказ временному верховному правлению. СПб., 1906: Также см.: Освободительное движение и общественная мысль в России XIX в. М., 1991.

Российская государственность: исторический аспект. М., 1996.

Россия первой половины XIX века глазами иностранцев. М., 1991.

*Сперанский М.М.* Введение к уложению государственных законов. // М.М. Сперанский. Проекты и записки. М., 1961. Также см.: Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 1999. № 6.

*Сперанский М.М.* Краткое начертание государственного образования. Общее обозрение всех преобразований и распределение их по временам. Проект учреждения Правительствующего сената // Политическая история России. Хрестоматия. М., 1996.

Учреждение губернских правлений. 2 января 1845 г. // Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Н.Н., 1994.

## Глава 10

### **Реформы государственной власти и их корректировка в 60-90-х гг. XIX века**

*Предпосылки, условия, проекты изменения государственного управления во второй половине XIX в.*

*Усиление роли органов высшего государственного управления.*

*Совершенствование системы центрального управления.*

*Укрепление местного государственного управления.*

*Сословное общественное управление дворянства и бывшего крепостного крестьянства.*

*Становление земского управления.*

*Реорганизация городского общественного управления.*

*Характер реформ управления 80-90-х гг.*

### **Предпосылки, условия, проекты изменения государственного управления во второй половине XIX в.**

В середине XIX в. резко обострилась потребность, сложились предпосылки реформ государственного управления. Трагическое для народа России поражение в Крымской войне обнажило со всей очевидностью характер и остроту перманентного кризиса, неприемлемость для России методов полицейско-прусского управления, применявшихся Николаем I три десятилетия.

Росла и усиливалась антисамодержавная, антикрепостническая оппозиция разных социальных цветов и оттенков, освободительные идеи которой оказывали сильное влияние на формирование общественного сознания различных социальных слоев.

Формировались новые идеологии и шкала ценностей политического и экономического либерализма, радикализма.

В общественном сознании утвердилась идея безотлагательности радикальных преобразований основных сфер общества и управления. Александр II вынужден был признать не только необходимость утверждения, но и целесообразность «совершенствования внутреннего благоустройства страны». Крестьянская, судебная, военная, университетская и другие реформы 60—70-х гг. стали уступкой ради сохранения как короны, так и инициативы преобразований сверху, предотвращения их снизу, имели характер вынужденного компромисса охранительного консерватизма и консервативного либерализма, укрепили предпосылки для реформирования самодержавной системы государственного управления.

Радикальные идеи, предложения демократизации всех звеньев управления сверху донизу на принципах конституционализма, выборности, широкого всесословного представительства, самоуправления публиковались на страницах «Колокола», «Полярной звезды» А. И. Герцена, «Современника» статьи Н. Г. Чернышевского, Н.А. Добролюбова, других революционных демократов, сторонников российского крестьянского социализма.

Либеральные идеи присущи предложениям высокопоставленных должностных лиц бюрократической элиты: П. А. Валуева, А. В. Головнина, братьев Д. А. и Н.А. Милютиных, М.Х. Рейтерна, Я. И. Ростовцева, Ю.Ф. Самарина и др.

В духе уступок новому времени П. А. Валуев предлагал весной 1862 г. преобразовать Госсовет по типу австрийского рейхсрата в совещательный орган из двух палат: а) верхнюю палату, назначаемую императором, постоянно действующую; б) нижнюю палату — съезд 180 государственных гласных из представителей земств, городов, окраинных областей, частично (1/5) назначаемых «высочайшей властью» и выбираемых. Для организационной связи с верхней палатой 16 депутатов нижней должны были участвовать в ее заседаниях и общем собрании Госсовета. Предложены и «особые совещания» министров по самым важным вопросам

исполнительного характера<sup>1</sup>. Великий князь Константин Николаевич предлагал в 1866г. проект создания при Госсовете дворянского и земского съездов для обсуждения сложных государственных дел. П. А. Шувалов и П. А. Валуев предлагали в начале 70-х гг. проект комиссии для сбора материалов о положении в сельском хозяйстве, которая бы привлекла заинтересованных представителей дворянства и земства к разработке и обсуждению вопросов сугубо хозяйственного характера<sup>2</sup>.

Тверское губернское дворянское собрание приветствовало царя в годовщину 19 февраля 1861 г., который начал освобождением крестьян «искоренять всякую неправду на земле русской», и во всеподданейшем адресе просило учредить земское собрание «выборных всей земли русской» как единственное средство к удовлетворительному разрешению вопросов, возбужденных Положением 19 февраля 1861 г.<sup>3</sup> Совещание мировых посредников Тверской губернии высказалось категорично в поддержку этого пункта<sup>4</sup>.

В январе 1865 г. уже московское дворянство в адресе императору призвало его довершить «государственное здание созванием общего собрания выборных людей от земли русской для обсуждения нужд, общих всему государству».

Предложение всесословного представительства поддержано Б.Н. Чичериным, К.Д. Кавелиным, А.И. Кошелевым и другими общественными деятелями, которые видели в будущем конституционном учреждении не ограничение, не противовес монарху, а дополнение и помощь верховной власти, что могло гарантировать политическую стабильность, укрепить единство общества, спасти Россию от экономического и нравственного кризиса<sup>5</sup>.

Модернизацию системы власти и управления, приспособление ее к новой исторической ситуации они предлагали без радикальных перестроек и при сохранении монархических принципов политической системы, что сближало их идеи с проектами либеральных бюрократов<sup>6</sup>.

Авторами консервативных проектов были группировавшиеся вокруг короны П.П. Гагарин, В.А. Долгоруков, М.Н. Муравьев А.Ф. Орлов, В.Н. Панин, Д.А. Толстой и другие представители охранительной концепции. Они

---

<sup>1</sup> Отдельные идеи этого проекта, отправленного царем в архив без комментариев, П.А. Валуев ставил так же безуспешно во время восстания 1863 г. в Польше, Литве, Западной Белоруссии. См.: Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел. Т.1. М., 1961. К проектам этим обратились в революционном 1905 г. при изучении проблемы законосовещательного представительного органа.

<sup>2</sup> Затея лишь с комиссией стоила П.А. Шувалову поста начальника III отделения и шефа жандармов.

<sup>3</sup> Всеподданнейший адрес Тверского дворянства // Освободительное движение и общественная мысль в России XIX в. М., 1991. С. 268—269.

<sup>4</sup> Всех 43 участников совещания арестовали, судили, приговорили к лишению свободы от 2 до 5 лет.

<sup>5</sup> Б.Н. Чичерин, юрист, историк, один из основоположников «государственной школы» в российской историографии, избирался городским головой Москвы. К.Д. Кавелин, юрист, историк, автор «Записки об освобождении крестьян» — одного из первых проектов отмены крепостного права. А.И. Кошелев, помещик-предприниматель, издатель-редактор журналов «Русская беседа», «Сельское благоустройство», участник подготовки крестьянской реформы.

<sup>6</sup> О других проектах см.: *Быстренко В.* История государственного управления и самоуправления в России. Новосибирск—Москва, 1997. С. 81-82.

отвергали<sup>1</sup> категорически не только радикальные, но и либерально-консервативные проекты, сплоченно отстаивали принципы абсолютистского управления, считая самодержавное управление имманентно присущим историческим традициям России, менталитету русского народа, допуская лишь отдельные административные изменения с целью придания прочности и устойчивости монархической природе управления. С их помощью императорская власть обеспечила самодержавный характер административных и других реформ во второй половине XIX в., сохранила без заметных изменений природу, пределы функций, методы высших, центральных, местных органов государственного управления.

Александр II отверг, проигнорировал все разумные и перспективные предложения, раздраженно реагировал на малейший намек о каком-либо ограничении его прерогатив. Он считал несословное государственное управление несовместимым с образом правления, которое унаследовал. Он был привержен, как и его отец<sup>2</sup>, и другие предки немецкого происхождения, прусскому образу управления, сочетал полицейско-бюрократические методы с местным общественным управлением, проводил последовательно охранительную линию самодержавного управления, которая приобрела законченный полицейский характер при его сыне Александре III.

#### **Усиление роли органов высшего государственного управления**

Государственный совет как высшее законосовещательное учреждение интенсифицировал свои функции, изменил организационные структуры. (Его состав вырос до 60 членов к 1890 г.) Он сыграл заметную роль в подготовке, обсуждении проектов всех реформ<sup>3</sup>. «Активно работали прежние и вновь созданные департаменты. Все общегосударственные законопроекты реформ рассмотрел департамент Законов»<sup>4</sup>.

В 1861 — 1882 гг. действовал Главный комитет об устройстве сельского состояния, который наблюдал за проведением крестьянской реформы, обсуждал связанные с ней законопроекты и административные мероприятия. Комитет по делам царства Польского (1864—1881 гг.) наблюдал за проведением там крестьянской реформы, рассмотрел проекты изменения управления после восстания (1863 г.). Действовали Комитет железных дорог (1859—1874 гг.), Второй Сибирский комитет (до 1864 г.), Кавказский комитет (до 1882 г.), учрежденный в 1892 г. Комитет Сибирской железной дороги, Кодификационный отдел (1882—1893 гг.), с 1894 г. — Отделение свода законов государственной канцелярии.

<sup>1</sup> Проекты не сопровождалось открытыми, гласными, широкими дискуссиями, обсуждениями.

<sup>2</sup> Отец Александра II был внуком немецких принца и принцессы, а мать — немецкой принцессой Шарлоттой, дочерью прусского короля Фридриха Вильгельма (Александра Федоровна в православном крещении), никак этнически не связанных с русской фамилией Романовых, которая для них являлась Символом российского трона. Отношение Александра II к радикальным проектам отразила его резолюция на книге Н.Г. Чернышевского «Что делать?» — «Копать руду», что обрекло автора на каторжные работы в сибирских рудниках.

<sup>3</sup> Возвышению роли Госсовета способствовал стоявший во главе его в 1865—1881 гг. сторонник либерального самодержавного реформирования вел. кн. Константин Николаевич, предложивший расширить состав совета для более полного учета своеобразия местных, отраслевых условий при рассмотрении проектов

<sup>4</sup> Председателями его были П.П. Гагарин (1862—1864 гг.), М. А. Корф (1864—1871 гг.), С.Н. Урусов (1871—1882 гг.).

Госсовет рассмотрел не только проекты реформ, но и массу различных узаконений, а также дела, связанные с организацией и статусом капиталистического предпринимательства и собственности, акционерных обществ, компаний, банков, новых социальных слоев, буржуазного, фабричного законодательства. В его ведении находились вопросы, требовавшие отмены, ограничения, дополнения или пояснения существовавших законов и принятия новых. Он рассматривал общие распоряжения к исполнению законов, с 1862 г. — государственную роспись доходов и расходов, с 1894 г. — годовые отчеты Государственного банка.

После полосы реформ 60—70-х гг. роль Госсовета ослабла. Александр III предпочитал обсуждать законопроекты в более узком кругу доверенных лиц, сменил председателя Госсовета<sup>1</sup>, учредил в 1884 г. при нем «Особое присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения Сената» с функциями надзора за высшим судебным органом. Значение Госсовета<sup>2</sup> падало, принижалось, часть его функций была передана другим высшим учреждениям<sup>3</sup>.

**Собственная Его Императорского Величества канцелярия** сохранила обособленный статус при некотором изменении функций и внутреннего устройства, перераспределении дел между отделениями. Роль ее была нестабильной: она то усиливалась, то слабла в отдельные годы.

В 60—70-х гг. уменьшилось ее значение как чрезвычайного высшего учреждения, приданного ей Николаем I. Канцелярия рассматривала предварительно все проекты, вносимые министерствами в Госсовет. Второе отделение участвовало в разработке концепций, проектов реформ, составляло свои проекты такого рода реформ, редактировало и давало отзывы об общегосударственных проектах. Им подготовлены тома второго издания полного собрания законов, переизданы отдельные тома Свода законов Российской империи. В 1882 г. Второе отделение упразднено, предметы ведения переданы в Госсовет.

Изменялись функции и Третьего отделения, внутри которого неоднократно перераспределялись предметы ведения между его пятью экспедициями. Отделение собирало материалы, готовило обзоры общественно-политической жизни, состояния местной власти и управления, наблюдало за деятельностью общественно-политических организаций, за прессой, руководило дознаниями по политическим делам, репрессивно-карательными мерами с помощью отдельного корпуса жандармов. Возглавляли это особое отделение канцелярии в 60—70-е гг. наиболее доверенные царские генералы: В. А. Долгоруков, П. А. Шувалов, А.Л. Потапов, Н.В. Мезенцев и др. В условиях подъема массового общественного движения, возникновения острой критической ситуации на рубеже 70—80-х гг. сложилось мнение о слабости отделения, которое не справилось с задачами, оно было упразднено, а дела его переданы в ведение МВД, объединившего все репрессивные карательные органы в мощное централизованное административно-полицейское ведомство.

<sup>1</sup> В 1881 г. председателем Госсовета назначен вел. кн. Михаил Николаевич.

<sup>2</sup> Состав и атмосферу заседаний Госсовета можно представить по картине художников И.Е. Репина, Б.М. Кустодиева, И.С. Куликова «Торжественное заседание государственного совета», хранящейся в Русском музее.

<sup>3</sup> Подробнее см.: *Собко Е.М.* Государственный совет и контрреформы // Вопросы истории. 1995. № 11-12.

Четвертое отделение канцелярии преобразовано. На его основе 12 августа 1880 г. учреждена собственная Ее Императорского Величества канцелярия, ведавшая делами и учреждениями императрицы Марии.

Оставшееся Первое отделение развернуто в собственную Е.И.В. канцелярию, которая обрела значение ближней канцелярии царя и высшего органа государственного управления. Усилены ее функции по вопросам заведования личным составом чиновников всего государственного аппарата. Кадры чиновников включены в сферу непосредственного императорского ведения, стали его номенклатурой. В 1894 г. при канцелярии стали функционировать инспекторский отдел и комитет по службе статских чинов, по наградам. В канцелярии сосредоточены все назначения, увольнения, производства в чины, награждения. Комиссия прошений преобразована в канцелярию по принятию прошений, на высочайшее имя приносимых, наделена правом законодательной инициативы в соответствии с характером высшего учреждения.

Канцелярия выполняла функции своеобразного высшего органа, использовалась императорами для обеспечения личного влияния, централизации всей системы государственного управления. В начале XX в. отмечено ее 100-летие<sup>1</sup>.

**Комитет министров**, существовавший с 1802 г, приобрел в пореформенное время характер высшего административного учреждения, по закону 1872 г.<sup>2</sup> рассматривал вносимые царем проекты наиболее важных законов, принимал постановления по представлению министерств, решал вопросы оперативно, имел узкий состав министров, главноуправляющих, сочетал функции законосовещательного и распорядительного органа, использовался императором для принятия решений в обход Госсовета, особенно по делам, рассмотрение которых в Госсовете могло затянуться на длительное время или получить нежелательное для высшей власти направление. Через Комитет министров проведен ряд узаконений по усилению статуса власти губернаторов, по введению временных генерал-губернаторов, чрезвычайного положения, усиленного режима, полицейского надзора в отдельных регионах.

Однако комитет министров не мог координировать деятельность различных ведомств, он не был кабинетом министров, «объединенным правительством», против чего был Александр II, не допускавший и мысли о таком правительстве, особенно о должности премьер-министра, который мог покушаться на исключительность его самодержавных полномочий. В Российской империи отсутствовала единая система в действиях исполнительной власти. Каждое министерство действовало особняком, ревностно отстаивало свою отраслевую обособленность.

Министры подчинялись лишь императору. Организация российского центрального управления качественно отличалась в худшую сторону от европейского. В европейских странах действовали кабинеты министров во главе с премьер-министрами, объединявшие исполнительную власть, органы центрального управления. Они формировались как итог функционирования парламентской системы, на прочной конституционной основе, чему упорно

---

<sup>1</sup> См.: *Строев В. Н.* Столетие собственной его императорского величества канцелярии. СПб., 1912.

<sup>2</sup> Председателями его назначались П.Н. Игнатьев (1872—1879), П.А. Валуев (1879—1881) и др.

и последовательно противились абсолютные монархи России, обрекая высшее и центральное управление на отставание от Запада, на неэффективность и нерациональность, хотя в пореформенное время остро ощущалась необходимость четкой координации в деятельности государственных учреждений между собой и различных структур внутри них.

В 80-е гг. Александр III стремился усилить Комитет министров как орган при царской особе, отодвинуть в тень Госсовет, подчинить комитету этот высший по статусу законосовещательный орган. С помощью комитета он продлевал на отдельных территориях действие чрезвычайных законов, усилил цензуру, запретил примерно 200 «особо вредных изданий», решал другие вопросы чрезвычайного характера.

**Совет министров** возник в процессе подготовки реформ. Александр II не ограничивался Комитетом министров, где рассматривалась масса дел текущей политики, он созывал с 1857 г. совещания министров, управляющих главными комитетами, председателей Госсовета и Комитета министров, других приближенных должностных лиц. Совещания проводились по воле императора, нерегулярно, не имели плана, официального статуса, хотя обсуждали концепции, проекты реформ, работу специальных комиссий, другие общегосударственные вопросы. Выявлена целесообразность дополнить дореформенные высшие органы управления новым.

Указом 12 ноября 1861 г. учрежден Совет министров, наделенный статусом высшего при императоре органа, под его председательством для решения вопросов общегосударственного значения. Александр II созывал, проводил его заседания, вносил вопросы на рассмотрение. В состав его вошли высокие должностные лица: главноуправляющие, председатели Комитета министров и Госсовета, другие близкие царю официальные лица.

Совет министров рассмотрел внесенные Александром II материалы, заключения комиссий, комитетов, других учреждений, разрабатывавших проекты реформ, а также доклады, отчеты министров, их «всеподданнейшие» предложения по реорганизации ведомств. На 150 заседаниях за 1,5 года рассмотрено более 300 крупных вопросов. Согласованные решения получали после утверждения императором законную силу «высочайших повелений», дополняли, конкретизировали законы.

Работа нового органа частично способствовала улучшению координации министерств, ведомств в решении межминистерских, общих вопросов государственного управления, что сказалось положительно на развертывании реформаторской практики. Но Совет министров действовал нерегулярно и нерагламентированно, выполнял роль полуофициальных совещаний при императоре.

Детище Александра II созывалось Александром III лишь дважды и прекратило существование в 1882 г.

В XIX в. вследствие противодействия императоров не была решена задача создания рационально организованного высшего органа исполнительной вертикали, отвергнута идея объединенного правительства, кабинета министров под председательством премьер-министра<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В революционном 1905 г. был создан Совет министров, учреждена должность премьер-министра для направления и объединения «действий главных начальников ведомств по предметам как законодательства, так и высшего государственного управления». См.:

Реформы 60—70-х гг. повлияли на функции, деятельность, организационную структуру **Правительствующего сената**, который сохранил и усилил свое значение в системе высших органов государственного управления. Он издавал, рассылал во все высшие, центральные, местные учреждения новые законы; несколько раз в неделю с 1863 г. отправлял брошюры «Собрание узаконений и распоряжений», продолжал исполнять функции толкования законов, защиты прав учреждений, сословий, лиц в случае их нарушения. Значительно расширилось рассмотрение и принятие решений по жалобам в связи с освоением нового законодательства. Существенно возросло значение функции высшего надзора за деятельностью новых органов местного управления, что повлекло перестройку и увеличение старого громоздкого сенатского аппарата, изменение организации сенатских ревизий.

Наиболее заметно отразилась на деятельности Сената судебная реформа 1864 г. Судебные уставы превратили в высшие апелляционные инстанции не только Верховный уголовный суд, но и окружные судебные палаты и даже уездных мировых судей. В связи с этим сузилась сфера деятельности Сената как высшего апелляционного органа для прежних местных судов губерний, упразднены почти все соответствующие департаменты, некоторые объединены позднее в единый судебный департамент. Сенат приобрел кассационные функции, в 1866 г. созданы внутри него кассационные уголовный и гражданский департаменты, личный состав которых укреплен прокурорскими чиновниками. На правах высшей кассационной инстанции Сенат стал рассматривать жалобы и протесты на решения местных судов, отменять их в случае обнаруженных нарушений судопроизводства, передавать дела на пересмотр в другие судебные органы.

Сенат рассматривал все больше и дела о политических преступлениях. В начале 60-х гг. пятый уголовный департамент Сената провел ряд политических процессов, в том числе над Н.Г. Чернышевским. В 1872 г. в Сенате учрежден высший судебный орган по политическим делам, который имел особый статус и назывался «Особым присутствием для суждения дел о государственных преступлениях и противозаконных сообществах». Личный состав его формировался императором, состоял из первоприсутствующих, пяти сенаторов, а также назначаемых императором на год по спискам министерств внутренних дел и юстиции губернских и уездных предводителей дворянства, столичного городского головы, волостного старшины из петербургской губернии. Орган этот, созданный в нарушение судебных уставов 1864 г., рассматривал самые крупные политические процессы. По образу особого сенатского присутствия военно-окружные суды также в нарушение судебных уставов проводили с 1878 г. закрытые и ускоренные процессы, где выносили, как правило, более суровые приговоры, в том числе смертные. Превращение Сената в высшее судилище империи придало ему репрессивно-карательные функции среди высших органов государственного управления.

**Святейший синод** сохранил в пореформенное время дореформенные функции, аппарат, методы осуществлял по-прежнему высшее государственное управление церковью. Теперь через него усилилось идеологическое влияние монархии на все слои общества. Этому

способствовало назначению в 1880г. на должность обер-прокурора Синода К.П. Победоносцева, воспитателя цесаревича, одного из ярких и последовательных сторонников охранительно-консервативного курса, «чисто самодержавного», сильного и всеохватывающего дворянского государственного управления без «примесей» всесословности, земщины, какого-либо представительства.

В 80-е гг. Синод усилил влияние на сферу народного образования. В его составе учрежден (1883 г.) Совет по церковно-приходским школам. Он осуществлял не только надзор, но и управлял растущей сетью народных учебных заведений.

### **Совершенствование системы центрального управления**

Во втором 50-лети своей «биографии» министерства проявили себя как жизнеспособные органы самодержавного управления<sup>1</sup>, активно участвовали как в подготовке, так и в проведении реформ, существенно усовершенствовали функции, параметры полномочий, внутреннюю организационную структуру, ведомственную управленческую вертикаль.

Был усилен статус министра, укреплены его единоначалие и ответственность за работу аппарата министерства, его местных органов. Министр выступал главой профессионалов-бюрократов, осуществлявших попечительство над конкретными отраслевыми сферами управления. Министерства объединяли на основе «линейного» принципа исполнительную вертикаль центральных и растущих местных органов, превращались все больше в ведомственную сверху донизу, отраслевую систему государственного управления. Возросло в связи с этим значение министерских советов, особенно их функций надзора за всеми структурами ведомства.

Совершенствовалась внутренняя организация министерств. Помимо департаментов создавались главные управления, комитеты, управления, отделы, которые подразделялись уже не на отделения и столы, а на более оперативные структуры. Начальникам управлений предоставлялось больше самостоятельности, чем директорам департаментов, в решении конкретных текущих задач. Усложнение пореформенных условий и задач потребовало создания таких специальных советов, комитетов, на заседаниях которых присутствовали не только чиновники министерства, но и представители других заинтересованных ведомств и, что особенно важно, представители промышленных, торговых, финансовых кругов, ученые, инженеры, другие специалисты. Это отражало известное сближение министерской бюрократии с элитой различных социальных слоев и сфер жизни общества.

---

<sup>1</sup> В середине XIX в. функционировали министерства внутренних, иностранных дел, военных сухопутных и морских сил, полиции, юстиции, финансов, народного просвещения, государственного казначейства, государственных имуществ, а также на правах министерств главные управления путей сообщения, ревизии государственных счетов (государственного контроля) — всего 12 органов центрального управления. Тринадцатым было министерство императорского двора и уделов на особом положении, которое обслуживало всю многочисленную и постоянно растущую царскую семью, подчинялось лично императору. Общие принципы их функциональной деятельности определялись в основном «Общим учреждением министерств» от 25 июня 1811 г., другими законами, в том числе связанными с работой Комитета и Совета министров.

**Министерство внутренних дел** превратилось в главный орган, становой хребет центрального управления пореформенными процессами, приобрело необычное значение, было наделено очень широкими функциями и высоким статусом, наряду с административно-полицейскими задачами оно выполняло еще административно-хозяйственные, активно готовило и реализовывало крестьянскую, земскую и другие реформы, собирало, обобщало необходимые сведения через свой центральный статистический комитет и созданный при нем земский отдел. МВД организовало государственное управление бывшими крепостными и всеми крестьянами, земское общественное управление. Земский отдел получил статус самостоятельной структуры, приобрел значительный вес в составе МВД, наблюдал за осуществлением новых законов по проведению крестьянской и земской реформ, за управлением всеми категориями многомиллионного крестьянства, местными органами административного и сословно-дворянского надзора, ведал многими земскими хозяйственными, переселенческими и другими делами, а также комплектованием армии.

В МВД вошло на правах главного управления почтово-телеграфное ведомство<sup>1</sup>. В составе МВД функционировали новые хозяйственный и медицинский департаменты, управления по переселенческим делам, воинской повинности, дворянства, местного хозяйства. МВД осуществляло надзор за цензурными комитетами, типографиями, библиотеками, книжной торговлей и др.

Особый статус придан МВД созданием в 1880—1883 гг. департамента полиции. На него возложены задачи предупреждения и пресечения преступлений, охраны общественной безопасности и порядка. Главы МВД<sup>2</sup> играли роль своеобразных «первых министров» при императорах, проводили их репрессивную, карательную политику, стремились ограничить, подавить антисамодержавное общественное движение, предотвратить назревавшую российскую революцию. Министр внутренних дел являлся шефом отдельного корпуса жандармов (ОКЖ), который также вошел в состав МВД<sup>3</sup>. Департамент полиции имел не только широкие функции<sup>4</sup>, но и разветвленную структуру в центре и на местах, ведал полицейскими учреждениями, охранными отделениями, их сыскными частями, градоначальниками, транспортными, фабричными полицейскими и жандармскими структурами, адресными столами, пожарными командами и др. МВД накопило уникальный опыт придания государственному управлению полицейского характера, осуществления его полицейскими методами и структурами, что обусловило отличительную черту центрального управления пореформенного времени.

МВД все более становилось главным регулятором внутренней жизни, проникая во все ее поры, полнее и полнее осуществляло функции политической полиции, превращаясь в ее орган при сохранении статуса главного, центрального учреждения.

---

<sup>1</sup> В 1865—1868 и 1880—1881 гг. оно действовало самостоятельно на правах министерства.

<sup>2</sup> Работу МВД особенно упорядочили его главы М. Т. Лорис-Меликов (1880—1881), П.И. Игнатьев (1881—1882), Д.А. Толстой (1882—1889), И.Н. Дурново (1889—1895), И.Л. Горемыкин (1895—1899), Д.С. Сипягин (1900—1902).

<sup>3</sup> Непосредственным командиром ОКЖ был товарищ министра.

<sup>4</sup> Первые директора этого департамента В.К. Плеве (1881—1884) и П.Н. Дурново (1884—1893) действовали решительно, целеустремленно, позднее возглавили МВД.

Возвышение роли хозяйственных министерств<sup>1</sup>, ведавших экономическими сферами, — тоже отличительная черта центрального управления, обусловленная необходимостью государственного влияния на ускоренное пореформенное социально-экономическое развитие.

**Министерство финансов** (Минфин, МФ) существенно изменило функциональные параметры, структуру, методы деятельности, укрепило «линейную» связь по вертикали, расширило полномочия своих местных органов, обеспечило ведомственное единство кредитных, банковских и других финансовых структур, решало задачи обеспечения единства и стабильности финансирования, контроля государства за финансовой сферой, накопления средств на нужды государства, промышленного переворота, индустриализации, экономической модернизации, на поощрение промышленного, железнодорожного строительства, на проведение денежной реформы и др.

Через созданный в 1864 г. департамент торговли и мануфактур осуществлялось государственное управление казенной промышленностью и попечительство над частной промышленностью и торговлей.

Департамент торговли и мануфактур ведал фабричной инспекцией, которая возникла в связи с появившимися первыми фабричными законами, наблюдала за их исполнением, в том числе в сферах защиты интересов предпринимателей и рабочих; информировала органы власти о соблюдении законов, взаимоотношениях фабрикантов и рабочих, их настроениях и организациях. До 1899 г. существовала при департаменте должность главного фабричного инспектора, замененная главным по фабричным и горнозаводским делам присутствием — коллегиальным органом департамента. Созданный в 1896 г. комитет по техническим делам воплотил процесс расширения функций МФ, влияние его на организацию технического изобретательства, совершенствование технического прогресса.

Возрос объем функций МФ в связи с изменениями в кредитной и банковской системах.

Имевшаяся в МФ особая канцелярия по кредитной части управляла казенными банками, контролировала частные, проводила все операции по заключению займов, платежам по ним процентов, вела государственную долговую книгу.

Значительно усилена роль структур МФ, ведавших сферой денежных поступлений. Департамент податей и сборов разделен на два. Системами прямого обложения, натуральных повинностей занимался департамент окладных сборов. Созданный же в связи с возрастанием косвенных налогов департамент неокладных сборов заведовал акцизами (питейным, табачным, спичечным, керосиновым, свеклосахарным)<sup>2</sup> и гербовыми, канцелярскими, паспортными, судебными, страховыми и другими пошлинами.

---

<sup>1</sup> Эту группу составляли Министерство финансов — главный государственный экономический орган, министерства государственных имуществ, путей сообщения и другие органы.

<sup>2</sup> Акцизные сборы, особенно питейный, составляли в 70—80-х гг. 35—40% всех государственных доходов. В связи с введением винной монополии Департамент неокладных сборов преобразован в Главное управление неокладных сборов и казенной продажей «питей» (1896). Оно ведало как акцизными сборами, так и продажей спиртных напитков. Совет по делам казенной продажи питей обсуждал законопроекты, устанавливал размеры цен на поставку в казну спирта, продажные цены на спиртные напитки, рассматривал ходатайства о строительстве винокуренных заводов.

Совершенствованию финансовой сферы способствовал **государственный контроль** (ГК), который имел статус министерства, возглавлялся государственным контролером. Этот орган расширил рамки своего влияния, участвовал в разработке и утверждении бюджета, представлял в Госсовет годовой отчет об исполнении сметы по всем ведомствам, сверял проект росписи доходов и расходов на предстоящий год с точки зрения законности. Им установлены новые бюджетные правила, публикации бюджета, создано единство различных государственных касс, учреждены контрольные палаты на местах в качестве органов финансового контроля. Отменен порядок проверки финансовой отчетности по сводным ведомственным, губернским отчетам. Введена проверка финансовой отчетности по первичным документам. Контролерам разрешено устанавливать начеты на чиновников за незаконные расходы с целью денежного возмещения части этих расходов. Предложен был предварительный контроль, но он отвергнут высшим чиновничеством, заинтересованным в бесконтрольном расходовании государственных средств. В составе аппарата ГК создавались отделы, департаменты для контроля за государственным кредитованием, расходованием отдельными компаниями, выделенных казной ссуд за казенными банками.

Государственный контроль имел ограниченные функции, не мог контролировать расходы собственной Е.И.В. канцелярии, Министерства двора, МИД, Синода, армии, Кредитной канцелярии, банков, где имелся внутриведомственный контроль. К тому же ГК находился под надзором первого департамента Сената, куда могли подавать протесты «обиженные» ГК чиновники.

В 1865 г. образовано **Министерство путей сообщения** на базе существовавшего с 1856г. межведомственного Главного комитета железных дорог. Первый глава МПС инженер П.П. Мельников являлся профессором Института путей сообщения, возглавлял строительство железной дороги между Петербургом и Москвой («Николаевская»), Главное управление железных дорог. Промышленный переворот, развитие Всероссийского рынка, внешней торговли обострили проблему российского бездорожья, необходимость широкомасштабного железнодорожного строительства за счет государственных средств и в интересах государства. Частных дорог было мало, и они не гарантировали безопасности. Не решили проблемы и государственное поощрение инициативы строительства частных дорог, выдача крупных ссуд железнодорожным обществам и компаниям с государственной гарантией выручки процентов; наблюдение за постройкой и эксплуатацией частных железных дорог специально созданным в 1858 г. Управлением главного инспектора частных железных дорог.

На МПС было возложено как строительство государственных железных дорог, так и их эксплуатация. Министерство отказалось от имевшей место ориентации на частные железные дороги, упорядочило в 1882г. управление казенными железными дорогами, ввело Устав железных дорог и на его основе в 1885 г. — единые организацию и порядок на всех железных дорогах страны.

Было реформировано и молодое Министерство государственных имуществ (МГИ). Его главной задачей стала эксплуатация государственных незаселенных земель, лесов, недр и других имуществ с целью повышения их доходности и увеличения притока средств в казну государства. Расширены

функции Департамента земледелия, который в 1866 г. преобразован в Департамент земледелия и сельскохозяйственной промышленности, ведавший развитием не только отраслей сельского хозяйства, но и кустарных промыслов. Разрабатывавшиеся им мероприятия должны были опираться на изыскания ученых Петровской земледельческой и Лесной академий, созданных в 1865 г. и переданных в ведение департамента, деятельность которого было подчинена повышению интенсивности сельских хозяйств.

Министерству государственных имуществ передали горное и ряд других ведомств. МГИ было преобразовано в Министерство земледелия и государственных имуществ (МЗГИ, 1894 г.). Расширенные параметры его функций охватили основные задачи по улучшению положения сельского хозяйства, государственное попечительство о расширении обрабатываемых площадей, включении в культурный земледельческий оборот новых территорий, распространение агрономических знаний среди земледельцев, повышение культуры и продуктивности сельского хозяйства, развитие и организацию сельскохозяйственной промышленности (кустарных промыслов) и др.

В пореформенное время изменилось управление начальным, средним и высшим образованием. Александр II предписал (13 мая 1866 г.) **Министерству народного просвещения** (МНП) руководствоваться охранительными началами, быть охранителем религии, существующего строя, последовательно проводить в учебных заведениях идеи самодержавия, православия, народности<sup>1</sup>.

Усилено государственное влияние на все сферы образования. Главными администраторами над учебными заведениями являлись назначаемые властью попечители учебных округов. В 1864 г. созданы губернские, уездные и кое-где городские училищные советы для управления начальными учебными заведениями, в состав которых включены чиновники, представители духовенства, земских учреждений. 26 мая 1869 г. учреждена государственная инспектура с широкими функциями. Назначаемый министерством инспектор народных училищ подбирал учителей, контролировал народные училища и земства по вопросам образования.

В условиях реформ Министерство народного просвещения изменило систему среднего образования. Новый устав гимназии (19 ноября 1864 г.) декларировал принцип всесословной средней школы, которая представлена двумя категориями: семиклассными классическими и реальными гимназиями с отличающимися учебными планами и программами.

Новую правовую основу получило в 60-е гг. управление высшим образованием. Общий устав императорских российских университетов (18 июня 1863 г.) определил предметы ведения МНП, попечителя учебного округа, ректора, университетских совета и правления суда.

Университеты получили широкие автономные права управления, условия развития студенческой и преподавательской инициативы, самостоятельности в организации учебной, воспитательной, научной деятельности. В ст. 123 было сказано: «Все университеты состоят под особым покровительством его императорского величества и носят имя

---

<sup>1</sup> Главой МНП назначен в 1866г. обер-прокурор синода Д.А. Толстой, совмещавший эти две ответственные должности до 1880 г. Министр народного просвещения И.Д. Делянов перестраивал в 1882—1897 гг. деятельность ведомства на основе указаний Синода и Департамента полиции МВД.

императорских»<sup>1</sup>. Преподаватели, служащие университетов имели классные чины, номенклатуру государственных служащих. Окончившие университет с ученой степенью лица податного состояния пользовались правами личного или потомственного почетного дворянского гражданства, что расширило возможность формирования аппарата государственного управления специалистами с высшим образованием. Были улучшены условия получения университетского образования<sup>2</sup>.

В 80-е гг. управление образованием перестроено в духе дворянской политической реакции. МНП реализовало на практике печально известной циркуляр 1887 г. о «кухаркиных детях», ограждало вузы, особенно гуманитарные факультеты, от молодежи из «низов», что сузило социальную базу подготовки специалистов для государственного управления и службы.

Университетский Устав 23 августа 1884г. отменил автономию университетского управления, профессорские коллегии, выборность ректора, деканов, профессоров; ликвидировал самодеятельные организации студентов, ввел правило отдавать в солдаты неблагонадежных студентов, протестующих против ограничения прав и льгот студенческой молодежи; увеличил в 5 раз плату за обучение. Повышен статус, усилена роль попечителя, который стал основным руководителем всей университетской жизни, контролером поведения студентов; он же рекомендовал министерству кандидатов на назначаемые должности университетского правления.

### **Укрепление местного государственного управления**

В ответ на предложение Особой комиссии 1863 г. заменить государственное односословное управление на местах многосословным, выборным Александр II повелел сохранить традиционные самодержавные устои, основы местного управления, обеспечить решающую роль в нем дворянства.

Государственное местное управление строилось по-прежнему в соответствии с административным делением, было представлено царской администрацией в губерниях, областях, уездах, городах, станах, участках, волостях.

Повсеместным и становым (основным) звеном являлось **губернаторство**, которое было существенно укреплено как институт абсолютной власти и управления. Назначавшийся короной губернатор имел статус основного властителя губернии<sup>3</sup>, являлся главой всей ее царской

---

<sup>1</sup> Общий устав императорских Российских университетов 18.06.1863 г. // Политическая история России. Хрестоматия. М., 1996. С. 485. В 12 главах, 145 статьях определены статус, структура, права и преимущества университетов, обязанности и права учащихся (студентов), содержание учебных планов конкретных факультетов, демократический порядок избрания и работы университетского управления, функции совета, ректора, проректора, деканов, условия приема и учебы, условия присуждения ученых степеней кандидата, магистра, доктора наук, присвоения ученых званий доцента, профессора, звания действительного студента.

<sup>2</sup> Открыты Новороссийский университет в Одессе на базе Ришельевского лицея (1865 г.), Варшавский на базе существовавшей с 1862г. Главной высшей школы (1869 г.), Томский (1888 г.). Общее число студентов увеличено с 5000 человек в 1860 до 8200 человек в 1880 г., что способствовало заметному росту доли образованного чиновничества.

<sup>3</sup> Число губерний увеличено с 51 в 60-е гг. до 78 в конце XIX в. с 10—15 уездами каждая. В связи с расширением территории империи увеличено до 18 и число областей, образованы Сырдарьинская (г. Ташкент), Самаркандская, Ферганская, Закаспийская (Ашхабад), Карская

администрации, отвечал персонально перед императором за состояние и эффективность власти, управления, за порядок и спокойствие всей губернии. Будучи высокопоставленным должностным лицом, чиновником МВД, он входил в высшую бюрократическую элиту, обеспечивал единство высшего, центрального и местного управления.

В пореформенное время власть губернатора усилилась. Губернаторство превратилось во всевластный провинциальный институт самовластия, решало судьбу всех учреждений и людей губернии. Губернатор получил в 1866 г. право ревизии всех гражданских учреждений независимо от ведомства, в 1876 г. — право издавать обязательные для всех постановления с целью «правильного исполнения узаконений о благочинии и безопасности», мог запрещать собрания, органы печати и др., определять меры наказания за их нарушения. В 80-е гг. губернатору дано право влиять на суд, избрание мировых судей, присяжных заседателей.

По закону 1889 г. он стал председателем губернского присутствия — особого административно-судебного учреждения для крестьянских сословных органов, а также председателем органов надзора за ними. Позднее он получил председательский пост в новом губернском «Особом совещании», созданном из специальных чиновников-особистов» для руководства производством дознаний по государственным преступлениям, в состав которого входили и начальник губернского жандармского управления, прокурор окружного суда. Этот орган с чрезвычайными полномочиями вершил суд скорый и строгий.

Власть губернатора была распространена и на новые совещательные учреждения, многочисленные присутствия, комитеты, комиссии, состав которых формировался из назначенных губернских чиновников, неперенных членов из числа министерских чиновников, представителей земского и городского общественного управления.

Разрасталась структура губернского управления. К дореформенным рекрутскому, статистическому и другим комитетам добавлены распорядительный, лесоохранительный комитеты и присутствия по крестьянским, городским, фабричным, питейным, воинским и другим делам, а также в ряде губерний — фабричные столы, через которые усилено внимание промышленности, рабочему классу. Председательство в полутора десятках присутствий позволяло губернатору осуществлять постоянный контроль и обеспечивать единство их деятельности.

Характерной особенностью пореформенного местного управления стало расширение и укрепление **ведомственной вертикали**. Министерства изменили прежние, создали свои новые губернские структуры, упорядочили ведомственное отраслевое управление.

Усилено влияние на губернское управление полицейского, жандармского ведомств. Царская власть сочла недостаточной роль этих ведомств в условиях нарастания общественного недовольства ограниченностью и дворянским характером реформ 60-х гг.

Расширены функции, изменена организация жандармского ведомства на местах, упразднены большие территориальные жандармские округа на большей части империи, основными стали созданные в 1867 г. губернские жандармские управления. Они умирляли народные волнения, преследовали радикальных общественных деятелей, исполняли судебные приговоры,

---

и др.

этапировали осужденных, с 1871 г. усилили дознание и политическое следствие. Начальник возглавлял аппарат управления, состоящий из отделений, ведавших уездом или группой уездов, распоряжался жандармскими вооруженными силами. Канцелярия управления имела в своем составе розыскную, следственную, денежную, общего руководства и политической благонадежности структурные части, обеспечивавшие организацию деятельности жандармского управления. Отдельные жандармские органы функционировали в крупных городах и на железных дорогах губерний.

**Государственное управление уездом** осуществляла царская администрация, представленная дореформенным нижним земским судом, капитан-исправником, назначавшимся МВД по представлению губернатора из дворян. Функционировали в уездах распорядительно-исполнительные органы центральных, губернских ведомств. Губернские казенные палаты Минфина имели уездные казначейства во главе с казначеем. Формировались и совещательные учреждения в виде присутствий, комитетов, которые действовали как распорядительные органы, состояли из уездных чиновников.

Уездные податные присутствия исполняли поручения казенных палат по наблюдению за сбором пошлин с торговли, промыслов. Уездные по питейным делам присутствия с 1885 г. давали разрешение на открытие питейных заведений, наблюдали за соблюдением введенной винной монополии. Функционировали присутствия по крестьянским делам, по воинской повинности и др. Уездный стряпчий представлял губернского прокурора, подведомственного Сенату.

До 1873 г. действовали мировые посредники в уездах, институт которых был создан в условиях крестьянской реформы. Мировой посредник назначался уездным дворянским собранием, представлялся губернатором на утверждение Сената, имел широкие права, выполнял в отношении крестьян административно-полицейские функции: применял административные взыскания, телесные наказания, давал санкции на сбор волостного схода, утверждал и отстранял должностных лиц волостного и сельского общественного управления, составлял и вводил уставные грамоты между помещиками и его бывшими крепостными крестьянами, разбирал споры и жалобы в поземельных отношениях. В 1873 г. мировые посредники заменены уездными по крестьянским делам присутствиями, подчиненными уездной администрации. Сохранен институт становых приставов.

Уездная и становая администрация входила в ведомство МВД. В результате полицейской реформы земский суд и канцелярия городского уездного города объединены в единое уездное полицейское управление, возглавлявший его капитан-исправник назначался губернатором, а два заседателя избирались. Расширились административный статус и функции земского исправника, станового пристава. В помощь последнему учреждена должность урядника, в компетенцию которого входили обязанности широкого диапазона: от надзора за «благочинием» во время богослужения в церкви до наблюдения за продажей вина. Пяти тысячам урядников в 46 губерниях были подчинены выборные крестьянские сотские и десятские в волостях. Учреждена при становых приставах и урядниках вооруженная стража как опора их действиям.

Государственное управление пореформенного уезда было централизовано, имело дворянский состав, оставалось в руках помещиков.

**Городскую администрацию** пореформенного уездного города представлял городничий с канцелярией, подчинявшийся губернскому правлению. Во главе административных частей, участков, на которые делился город, стояли полицейские частные приставы из дворян, участковые, околоточные, квартальные надзиратели. Функционировали управы благочиния, в губернских городах — городские полицейские управления, различные судебные органы. К концу XIX в. управы благочиния упразднены. Их заменили канцелярии обер-полицмейстеров, полицмейстеров, градоначальств, которые имели структурные распорядительные, исполнительные, инспекционные и другие отделения, а также появившиеся в городах сыскные, секретно-розыскные (охранные) отделения. Появились специализированные управления полицейским телеграфом, медицинские полицейские управления, адресные столы и бюро, управления фабричной, речной, железнодорожной и другой полиции. Государственное управление городами, уездами, губерниями приобретало ярко выраженный полицейский характер.

Разрастался возникший в первой половине XIX в. институт **градоначальства** как особый институт власти и управления с чрезвычайными полномочиями. Если тогда в градоначальства выделялись портовые и пограничные города с развитой торговлей (Одесса, Феодосия, Керчь-Еникале, Измаил, Таганрог), то во второй половине века градоначальства учреждались в составе МВД и для борьбы с антисамодержавными выступлениями главным образом в стратегически важных городах: Кяхте, Дербенте, Петербурге, Севастополе, Дальнем, Николаеве, а в начале XX в. — в Ростове-на-Дону (1904 г.), Москве (1905 г.), Баку (1906 г.), Ялте (1914 г.). Просуществовали они, как правило, до февраля 1917 г. Градоначальники имели аппарат, состоящий из различных отделений, канцелярии, чиновников особых поручений, заведовали городским управлением и благоустройством (до 1870 г.), председательствовали в особом по городским делам присутствии, в статистическом комитете, возглавляли городскую полицию, надзирали за торговлей, судоходством, почтой, состоянием крепостей, публичных зданий, присутственных мест и др. В 1876 г. градоначальники получили право издавать «обязательные постановления», имевшие силу государственного закона, а в 1886 г. — право ссылать в административном порядке лиц, подозреваемых в противозаконной деятельности. Население воспринимало градоначальника как главу городской администрации.

Государственное управление **Польшей, Кавказом и другими регионами** приближено к общероссийскому по организации, функциям, структуре. Упразднены наместничества. Имелось 10 генерал-губернаторств: Московское и девять на окраинах, каждое из которых имело широкие полномочия, управляло несколькими губерниями. В царстве Польском создано 10 губерний, в Финляндском княжестве — 7, на Кавказе число губерний увеличено с 6 в 60-е годы до 11 в конце XIX в., в Сибири — с 4 до 9, в Остзейском крае — до 3, в Степном генерал-губернаторстве с Казахстаном — до 9. Туркестанское генерал-губернаторство включало Бухарский эмират, Хивинское ханство, которые сохранили определенную самостоятельность, сочетавшую элементы вассалитета и протектората, и

находились в зависимости от Российской империи. Генерал-губернаторы, военные и гражданские губернаторы имели разветвленный бюрократический аппарат, привлекали к управлению сохранившиеся местные структуры и кадры, сочетали феодальные и буржуазные институты и методы.

Местное государственное управление охватывало все население Российской империи, насчитывавшее 125,6 млн. человек по переписи 1897 г. Оно функционировало на самодержавной, сословной основе, взяло под контроль возникшие на местах органы сословного и многосословного общественного управления.

### **Сословное общественное управление дворянства и бывшего крепостного крестьянства**

Одной из особенностей пореформенного государственного управления является дополнение его развитием существовавших и образованием новых форм общественного управления.

Заметно возросла роль дворянских уездных и губернских собраний, предводителей дворянства в формировании и деятельности органов как государственного, так и всех форм общественного управления.

«Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» (19 февраля 1861 г.) для бывших крепостных был предусмотрен статус временно обязанных, который они получали по договору с помещиком, закрепленным мировым посредником в уставной грамоте, и который сохранял упорядоченные барщину, оброк, помещичий надзор за их поведением. Временно обязанные существовали до 1883 г.<sup>1</sup>, когда перешли наконец в состояние крестьян-собственников, обрели личную свободу, ограниченные гражданские права, что способствовало развитию их общественного управления на уровне деревни.

«Общее положение» от 19 февраля 1861 г. стало правовой основой общественного сословного управления крестьян, учитывало существовавший испокон веков общинный образ жизни миром, опыт общественного управления государственных и удельных крестьян, закрепило понятие «сельское общество» — административную единицу и экономическое объединение крестьян, принадлежавших прежде одному помещику. Ст. 17 гласила: «Вышедшие из крепостной зависимости крестьяне составляют, по делам хозяйственным, сельские общества, а для ближайшего управления и суда соединяются в волости. В каждом сельском обществе и в каждой волости заведование общественными делами предоставляется миру и его избранникам на основаниях, в сем положении изложенных». Одно из оснований закреплено в 19-й статье: «Крестьяне и общественные их учреждения подчиняются общим губернским и уездным управлениям»<sup>2</sup>, т.е. органам местной царской администрации, которая и управляла крестьянским миром на основе царских законов. Помещику предоставлялись прежняя вотчинная полиция и попечительство над

<sup>1</sup> 15% крестьян оставались в этом состоянии по истечении 20 лет после 19 февраля 1861 г., когда их принудили заключить в течение двух лет обязательные выкупные сделки или потерять право на земельные наделы.

<sup>2</sup> Высочайше утвержденное «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». 19 февраля 1861 г. // Политическая история России. Хрестоматия для вузов. М., 1996. С. 463.

сельским обществом его бывших крепостных в состоянии временно обязанных. Для разрешения дел, возникавших из обязательных поземельных отношений между помещиками и временно обязанными крестьянами, учреждены: а) губернские по крестьянским делам присутствия; б) уездные мировые съезды и в) мировые посредники. Пределы власти, предметы ведения их, а также состав и порядок действий определены особым для них законом.

В разделе «Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления» «Общего положения» определены законодательно (4 главы, 122 статьи) состав, порядок формирования, деятельности, мера ответственности крестьянского управления, его различных структур и должностных лиц<sup>1</sup>.

Крестьянское управление установлено на двух уровнях: сельского общества и волости, которая представляла административное объединение сельских обществ в рамках одного-нескольких приходов с численностью от 300 до двух тысяч ревизских душ мужского пола, проживающих в радиусе 12 верст от волостного (приходского) центра.

Сельское общественное управление составляли: а) сельский сход домохозяев, б) сельский староста.

Сельский сход созывался старостой в воскресные или праздничные дни, в том числе по инициативе мирового посредника и помещика, воплощал общинную демократию, представлял первичный орган крестьянского управления. Он выбирал старосту и других должностных лиц сельского общества в случае надобности: сборщика податей, десятских, сотских, назначал выборных на волостной сход, принимал приговоры об общих (коренных) переделах наделов земли раз в 12 лет и частых переделах по смерти и рождении мужчин; о других поземельных делах, о раскладке казенных податей, земских и мирских денежных сборов, натуральных повинностей, о взыскании недоимок, о временном устранении крестьян от участия в сходах до трех лет, удалении из общества вредных и порочных членов его, о назначении опекунов и попечителей, об общественных нуждах, благоустройстве, призвании и обучении грамоте, об отбывании рекрутской повинности и др. Приговоры по этим делам принимались большинством голосов при наличии старосты и половины домохозяев. Для решения дел о переделах мирской земли, замене общинного пользования землею участковым или подворным, установлении мирских добровольных складок и расходовании мирских капиталов, о предоставлении порочных крестьян в распоряжение властей требовалось согласие не менее двух третей домохозяев. Голосование осуществлялось разделением голосовавших на две стороны или по существовавшему в обществе обычаю. Приговоры записывались в книгу.

На сельского старосту возлагался широкий круг обязанностей: исполнение приговоров сельского схода, распоряжений волостного управления и мировых учреждений; наблюдение за исправным отбыванием податей и повинностей, содержанием дорог, мостов, целостностью меж и межевых знаков, за порядком в училищах, больницах, богадельнях сельского

---

<sup>1</sup> См.: «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости». 19 февраля 1861 г. Раздел II. «Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления» // Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Документы повествуют... Н.Н., 1994. С. 111—120.

общества, своевременным составлением ревизских сказок, выдачей крестьянам билетов и паспортов на отлучку. Он заведовал мирским хозяйством, мирскими суммами, обеспечивал целостность и хранение общественного хлеба. Наделен староста был и правом ареста, штрафа, принудительных работ за незначительные проступки мирян, но с правом наказанных обращаться с жалобой к мировому посреднику. Предписано старосте было исполнять беспрекословно все требования мирового посредника, судебного следователя, земской полиции и других властей, а также все приказания волостного старшины по делам полицейского ведомства.

Волостное управление составляли: а) волостной сход, б) волостной старшина с волостным правлением, в) волостной крестьянский суд<sup>1</sup>.

Функции крестьянского управления ограничивались сословными рамками, осуществлялись в пределах волости и сельского общества, не имели выхода на уездный, губернский уровень; контролировались царской администрацией, которая имела право отстранять волостного старшину, сельского старосту временно или окончательно от должности в случаях неисполнения обязанностей, злоупотреблений. Решения об этом принимал уездный мировой съезд, утверждал губернатор.

Государственные инструкции по руководству органами крестьянского управления сковывали их деятельность, которая была опутана сложной трехступенной системой дворянско-административного надзора, опеки. Фактически крестьянские органы являлись исполнительной инстанцией царской администрации, дополнительным и бесплатным административно-полицейским звеном. Они облегчали администрации сбор налогов, выкупных платежей, комплектование армии, выполнение государственных и земских повинностей, разрешение поземельных споров. Крестьянское общественное управление не смогло оградить крестьян от телесных наказаний, от истощающих крестьянскую экономику выкупов, использования помещиками полуфеодальных форм эксплуатации освобожденных крестьян, от тенденции «раскрестьянивания», проявившейся в социальном расслоении крестьянства, сокращении его численности и доли, вымывании средних слоев, обезземеливании, превращении крестьян в наемных рабочих.

Крестьянское общественное управление отразило сословную неполноправность и замкнутость пореформенного крестьянства. Оно не смогло создать условия для развертывания процессов модернизации крестьянского хозяйства. Несмотря на требования крестьян, либеральной и демократической общественности Россией по вине самодержавия была упущена реальная возможность крупной аграрной реформы, сочетающейся с крестьянским самоуправлением.

Царская власть консервировала и поместное землевладение и крестьянскую общину<sup>2</sup> — эти два феодальных института средневековья,

<sup>1</sup> Волостной суд избирался сходом ежегодно из 4—12 судей для отправления ими своей должности по очереди. Суд заседал раз в две недели по воскресеньям и в составе трех судей; рассматривал споры, тяжбы между крестьянами, малозначительные гражданские и уголовные дела.

<sup>2</sup> *Н.А. Милютин* утверждал: «Если мы разрушим общину, Россия не продержится и 24 часа. Крестьянский мир — единственный консервативный элемент у нас: все остальные классы исполнены революционных начал, и если дать им власть в руки, черт знает, что из этого выйдет». Цит. по: *Христофоров И.А.* «Аристократическая» оппозиция реформам и

стремилась ужесточить круговую поруку, приписать крестьян к оседлости в деревне, лишила их права свободного выхода из общины, продажи своего надела, отвергла предложения Н.Х. Бунге и других сторонников либерализации общины по созданию режима выхода из нее.

Российское пореформенное крестьянство искало путь к самоуправлению. Общественное управление учило крестьян борьбе за свободу и равноправие. Ее знаменем стали неожиданно для властей и либералов требования земли и воли.

Незначительно видоизменилось казачье сословное управление. Усилено государственное управление казачеством. Власть все больше привлекала казачество для выполнения полицейских функций в обстановке растущего антисамодержавного общественного движения<sup>1</sup>.

### **Становление земского управления**

Учреждение земств — одна из ярких страниц пореформенной истории России, когда отмена крепостного права обнаружила слабость существовавшей системы управления, которая сложилась и на основе крепостничества, формировалась лишь из дворянства, была односословной. Появление земского управления обусловлено общими причинами реформ 60—70-х гг.: давлением общественного движения, потребностью либерализации и рационализации царского управления, которое запустило до критического состояния местное хозяйство, благоустройство, состояние медицинского обслуживания, народного образования, продовольственного снабжения, дорог и др.

В «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» (1 января 1864 г.) сказано: «Для заведования делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда, образуются губернские и уездные земские учреждения»<sup>2</sup>. Власть расписала подробно предметы ведения, пределы функций как уездных, так и губернских земских органов, предписала их строго соблюдать.

В числе предметов ведения названы устройство и содержание путей сообщения, обеспечение народного продовольствия, благотворительность, способы прекращения нищенства, прочие меры призрения, попечение о больницах, богадельнях, строительстве церквей, развитии местной торговли и промышленности, народном образовании, народном здравии, медицинской и ветеринарной помощи, устройстве тюрем, исполнении потребностей воинского и гражданского управления, участие в делах почтовой, подводной, постоянной повинности и др.

---

проблема организации местного самоуправления в России в 50—70-е годы XIX века // Отечественная история. 2000. № 1. С. 17.

<sup>1</sup> 20 марта 1861 г. было отменено крепостное право в области войска Донского, а в 1870г. реорганизовано станичное управление. «Положением об общественном управлении станиц казачьих войск» 1 июня 1891 г. управление станиц объявлено общественным, установлены статус, функции как станичных сборов, атаманов, правлений, судов, так и хуторских сходов, атаманов. См.: История донского казачества. Ростов н/Д, 2001. С. 217—219.

<sup>2</sup> Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Документы повествуют... Н.Н., 1994. С. 120—133. Также см.: Политическая история России. Хрестоматия для вузов. М., 1996. С. 488—502. Опубликованы одновременно «Временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении» (1 января 1864 г.), «Правила о введении земских учреждений», другие акты.

Самодержавие уступило земствам хозяйственные в основном дела на местах, разгрузило административно-полицейский аппарат от них, сохранив за собой основные позиции управления.

Земству дано право предпринимать все законные меры для выполнения предписанных им функций, представлять через губернское начальство высшему правительству сведения о местных хозяйственных потребностях, нуждах губернии, уезда, ходатайствовать по этим вопросам. Земские учреждения получили статус юридического лица, право иметь недвижимое и другое имущество, капиталы, заключать договоры, принимать обязательства, предъявлять гражданские иски, отвечать в гражданских судах по своим имущественным делам; и др.

В сфере вверенных дел земства действовали самостоятельно в пределах губернии и уезда. Им запрещено было выходить из определенного царем круга дел, вмешиваться в дела, действия государственных, сословных, общественных органов. За превышение полномочий, за неправильные действия земские учреждения должны были отвечать по закону. Губернатор, министр внутренних дел имели право останавливать исполнение земских постановлений, противоречащих государственным законам и пользам, понуждать земства исполнять обязательные для них повинности. Земские учреждения могли жаловаться в Сенат на неправильные, по их мнению, распоряжения губернского и центрального начальства.

Главное здесь — допущено земское общественное управление, получившее управленческие функции и относительную самостоятельность их осуществления в пределах, установленных короной<sup>1</sup>. Не было ни разделения власти короны, ни ее децентрализации, ни какого-либо ущемления ее государственной суверенности. Земское управление ограничено только местными и только «хозяйственными пользами и нуждами» без права заниматься политическими, административными и тому подобными делами, сохраненными в компетенции органов государственного управления. Земства получили более узкие функции, чем имели местные органы царской администрации. Земства входили структурно в систему МВД, были подчинены и подконтрольны этому всеильному тогда ведомству.

Земскими учреждениями являлись: 1) уездные земские собрания, 2) губернские земские собрания, 3) уездные и губернские управы как их распорядительные исполнительные органы.

Принципиально отличительной чертой земств являлась выборность состава в лице гласных, которые воплотили новую категорию управленцев.

Предусматривался демократический порядок формирования земских учреждений: а) путем выборов, б) на основе многосословного принципа, в) с учетом имущественного состояния (ценз), г) при сословном куриальном начале.

В статье 14 «Положения» сказано: «Уездное земское собрание составляется из земских гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами».

Предусмотрены три сословные курии — многосословность, но не всесословность. Гласные избирались соответственно на трех сословно-

---

<sup>1</sup> О признаках самоуправления см.: *Миронов Б.Н.* Социальная история России. Т. 1. СПб., 1999. С. 429; *Писарькова Л.Ф.* Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычаи, повинность, право // *Отечественная история.* 2001. № 2. С. 6.

куриальных съездах: а) уездных землевладельцев, б) городских избирателей, в) выборных от сельских обществ.

Первую курию составляли крупные владельцы не менее 200— 800 десятин земли по разным уездам, торговых и промышленных предприятий или другого недвижимого имущества на сумму не менее 15 тыс. рублей или приносящего годовой доход 6 тыс. рублей, а также уполномоченные от нескольких землевладельцев, в том числе церковных, разных учреждений, обществ, компаний и товариществ, владевших в уезде не менее одной двадцатой долей земельного ценза; председательствовал на съезде этой курии уездный предводитель дворянства.

Городскую курию составляли лица с купеческими свидетельствами, владельцы промышленных или торговых заведений с годовым оборотом не менее 6 тыс. рублей, а также владельцы недвижимой собственности, оцененной для взимания налога в 500 рублей в небольших городах, 1000 рублей в городах от 2000 до 10000 жителей и 3000 рублей в городах, где проживало более 10000 жителей. Председательствовал на съезде этой курии городской голова. Отстранялись от выборов мелкие владельцы, интеллигенция, рабочие, другие работники наемного труда, не обладавшие имущественным цензом.

Были предусмотрены многоступенчатые выборы от курии сельских обществ.

Кроме избираемых куриальными съездами гласных назначались в состав земских собраний члены от ведомств государственных имуществ и удельного тех уездов, где находились казенные и удельные земли, не отведенные в постоянное пользование крестьян.

Характерной чертой выборной системы являлось избрание земских органов не только от трех сословных курий, но и по специальным квотам и правилам, установленным МВД. Число гласных каждого уезда расписано государственной ведомостью по количеству землевладельцев, городского и сельского населения, по размерам земельных владений, недвижимого имущества, наделов земли сельских обществ, числу волостей, оно колебалось в пределах 14—100 и более. Число губернских гласных составляло от 29 до 62.

Число гласных от каждого избирательного съезда не должно было превышать суммарное число гласных от двух других съездов.

Сроки, даты избирательных съездов назначались министром внутренних дел по особому для каждой губернии расписанию.

Не могли быть гласными местные начальники губерний, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры, стряпчие, чины местной полиции.

Они, также члены судебных мест, чиновники местных казенных палат, уездных казначейств, лица духовного звания не могли быть членами управ, что воплотило демократический принцип несовместимости в земствах выборной и административной должностей. Лишь управляющие местной палатой государственных имуществ и удельной конторой могли присутствовать в губернском земском собрании.

Гласные избирались на три года. По статье 39 им «никаких служебных преимуществ не присваивается и содержание не полагается»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Такой статус гласных отразил художник Г.Г. Мясоедов в известной картине «Земство обедает», хранящейся ныне в Русском музее (С.-Петербург).

В 1864 г. по итогам первых выборов дворяне составляли 42,4%, крестьяне — 38% среди гласных уездных собраний. В губернских собраниях дворяне составляли 74,2% в 1865—1867 гг., а затем свыше четырех пятых, а купцы и крестьяне — лишь по 10%. И председательствовали в земских собраниях уездные и губернские предводители дворянства. Таков один из парадоксов, заложенных императорской властью в общественное земское управление. Во главе многосословного учреждения поставлено руководящее лицо односословного дворянского управления.

Председатель уездной управы утверждался губернатором, а председатель губернской — министром внутренних дел, что являлось одной из конкретных форм контроля со стороны власти. Эти чиновники имели право приостанавливать любые постановления управ. Для разрешения конфликтов между управой и губернатором было создано особое губернское земское присутствие во главе с тем же губернатором.

Своеобразно, сложно решался вопрос об источниках средств на земскую деятельность. Власть не предоставляла им ни копейки. Она предусмотрела земское самофинансирование, установила дополнительно к государственному налогам и повинностям отдельные земские сборы и натуральные повинности, ограничила их объем относительно государственных налогов — более 60%.

В соответствии с правилами составления земских бюджетов доходная часть формировалась на основе земского обложения населения, имевшего землю, промышленные, торговые заведения, другое недвижимое имущество. Предусматривались сборы с проходящих и проезжающих по земским дорогам, мостам, переправам; доходы от различных выставок, земских банков и займов, страховых компаний. Сборы, их размер учреждали земские собрания. Была пресечена попытка учреждать их управами. Постепенно сокращались натуральные повинности (благоустройство, содержание проселочных и других дорог, мостов, почтовая гоньба и др.), которые заменялись денежными. Земли крестьян были обложены земскими сборами вдвое выше, чем помещичьи.

Примерно половину расходов составляли обязательные: жалованье председателю, членам управ, канцелярские расходы, содержание мировых судов, юстиции, присутствий по крестьянским делам, налоговые выплаты в имперский и местный бюджеты и др. Так называемые необязательные расходы шли на земские медицина (8%), народное образование (5%) и другую деятельность, в том числе благотворительную. Малые, собираемые с трудом средства ограничивали земское управление, испытывавшее постоянный финансовый дефицит.

Властями проигнорированы неоднократные обращения земств за финансовой поддержкой.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях и временные правила для них Александр II повелел «ввести ныне же в действие» в поименованных 33 губерниях<sup>1</sup>. Создание земских учреждений возглавило по поручению царя МВД, его местные органы, в систему которых оказались включены новые органы управления.

<sup>1</sup> Владимирской, Вологодской, Воронежской, Вятской, Екатеринославской, Казанской, Калужской, Костромской, Курской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Олонецкой, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Пермской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Самарской, С.-Петербургской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Таврической, Тамбовской, Тверской, Тульской, Харьковской, Херсонской, Черниговской и Ярославской.

Земства в области войска Донского натолкнулись на сопротивление войсковой администрации, чиновников, землевладельцев, отставных казачьих офицеров и других привилегированных слоев, отказавшихся, в частности, платить земские денежные сборы, чем было парализовано развертывание деятельности земств. И 68 станиц из 112 отказались платить земские сборы.

Сказалась несовместимость многословного общественного управления с казачьим сословным самоуправлением и атаманским правлением.

Царская власть вводила земства медленно, робко, за 15 лет лишь в 33 европейских губерниях, за 50 — в 44 губерниях, которые именовались иногда «земскими».

Реформа была ограничена промежуточными уездными и губернскими звеньями. Не получилось стройной вертикали системы снизу доверху. Волость не получила земских учреждений, что отразило боязнь власти демократизировать самое многочисленное, бесправное и наиболее возмущенное реформами сословие — крестьянство, надеявшееся на радикальные преобразования. Не было и всероссийского земского учреждения, создания которого требовали не только радикалы, но и либералы<sup>1</sup>, но против чего принципиально выступал Александр II, выразитель идеи монархического абсолютизма. Он собственноручно вычеркнул пункт о всероссийском земском собрании при утверждении рассмотренного Госсоветом законопроекта. Власть не доверяла земствам, ущемляла в ходе становления их и без того ограниченный статус, суживала рамки полномочий, усиливала бюрократическую опеку. Дворянство требовало отменить земское обложение, не распылять средства, сосредоточить их в органах государственного управления. Губернаторы расширяли свой административный контроль над земствами, урезали их права, функции, приостанавливали действие постановлений по мотивам нарушения законов, противоречия правительственным интересам. В 1865 г. МВД закрывало С.-Петербургское губернское земство за то, что оно поставило вопрос о создании общероссийского координирующего земского учреждения. МВД пресекло попытки многих уездных земских собраний поставить на своих первых сессиях вопрос о создании волостных земств. Указы 1866—1869 гг. стеснили деятельность только что созданных земских учреждений, ограничили объем обложения, гласность, свободу прений в земских собраниях, установили предварительную губернскую цензуру для печатания земских речей, постановлений, других изданий, запретили земствам различных губерний взаимодействовать друг с другом, лишили земство права бесплатной пересылки корреспонденции и др. Ряд разъяснений Сената, МВД поставил земское учреждение в еще большую зависимость от администрации, под ее контроль.

Возникло сложное, уникальное явление в истории российского регионального управления — функционирование двух местных разнотипных управленческих структур при сохранении старого административно-территориального деления: а) государственное, главное, основное управление с централизованными ведомственными органами царской администрации, бюрократическим аппаратом чиновников,

---

<sup>1</sup> Отсутствие волостного и общероссийского земских собраний позволяло современникам именовать земство «зданием без фундамента и крыши».

выполнявшее всевластные функции; б) земское управление общественного типа, не главное, не основное, которому было поручено заботиться об общеземских нуждах местного населения в сферах хозяйства, культуры, благоустройства, призрения, и являвшемся безвластным дополнением к государственному. Две структуры олицетворяли две противоположные тенденции: а) усиление административно-полицейской роли царской бюрократии; б) объединение сословий в их стремлении к активной управленческой деятельности. Разнотипные органы базировались на основе государственных законов, имели различные статус, порядок создания и деятельности, функции, структуры, источники финансирования, права и ответственность и др.

Власть расчленила функции местного управления между казенными и земскими учреждениями, что затрудняло управление, нарушало его единство и целостность, но сохранило при этом за собой основные позиции в управлении.

Многие современники связывали с земским управлением перспективу всесословного и даже конституционного управления<sup>1</sup>.

Ограниченность земской реформы порождала идеи земского либерализма: передать земству всю полноту власти и управления на местах, обеспечить россиянам элементарные гражданские свободы, увенчать здание земства властным всесословным представительным учреждением, изменить оставшиеся в неприкосновенности верхние этажи государственного устройства и управления, продолжить реформы, дать конституцию<sup>2</sup>. Представители земского движения указывали на нежелание, неспособность Александра II приспособиться к требованиям нового времени, к естественной эволюции страны, к росту сознания народа, что тормозило цивилизационное развитие России, усугубляло перманентный кризис, царский административной произвол, было чревато оппозиционными, революционными выступлениями. Земцы стремились реализовать практически идею общественного управления, придать ей действенность.

Одним из итогов земской реформы стало возникновение нового типа службы и категории управленца. Дореформенная местная служба являлась царской, государственной, односословной с соответствующей социальной природой, не отвечала уже объективным потребностям общественного прогресса, интересам многих сословий, отчуждала их от управления, консервировала сословную разобщенность, пагубно влияла на местную деятельность, состояние хозяйства, общества в целом, тормозила повышение роли регионов в государственной системе, отражала угасание дворянского сословия.

Главными признаками земской службы и управленца являлись не только многосословность, гражданский характер, но и связь с низами

<sup>1</sup> К.Д. Кавелин видел в земствах необходимую и превосходную школу подготовки русских людей всех классов к участию в государственных делах при будущем представительном строе. И.С. Аксаков приветствовал в земствах перспективные начала всесословности, выборности. Д.А. Милютину земства казались «великим шагом на пути к будущему развитию государственного строя в России», «зачатками будущего парламента». См.: *Захарова Л.Г.* Воспоминания генерал-фельдмаршала Дмитрия Алексеевича Милютина // Отечественная история. 2000. № 5. С. 116.

<sup>2</sup> Уездные и губернские земские собрания подали 51 адрес и 101 ходатайство с августа 1878 по июнь 1882 г. См.: *Петров Ф.А.* Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70-х — начале 80-х XIX в. // Отечественная история. 2000. № 1. С. 34.

общества, служение народу, в первую очередь освобожденному от крепостного рабства многомиллионному крестьянству, соответствующая социальная ориентированность, бескорыстность, самоотверженность, подвижнический энтузиазм и др. На земскую службу шли в основном люди гуманные, просвещенные, патриотически настроенные, верящие в созидательные, творческие силы народа. Формировался новый, земский слой российской интеллигенции, роль и влияние которого возрастали в общественном управлении. Среди земских служащих: инженеров, техников, статистиков, бухгалтеров, секретарей, учителей, врачей, агрономов и др. — преобладали разночинцы, сторонники либеральных, народнических, социалистических идей. В рамках профессиональной компетенции они закладывали комплекс традиций, принципов, правил и норм служения трудовому народу, доверие которого к ним нарастало. Нарбатывался опыт новой, земской службы. Изменялось соотношение сил в русской провинции. Прежде все дела в уезде вершили царские чиновники вкупе с помещичьим сословным управлением. Теперь вместо дворянского корпоративного управления появился и активно действовал земский многосословный элемент, который выполнял большой объем работы вопреки стесняющему бюрократическому режиму, усиливавшемуся административному контролю, централизации управления.

Земская деятельность охватила многие стороны местной жизни, приносила заметную пользу населению. Была активизирована и расширена организация хозяйственной, торговой, промышленной сфер, что положительно сказалось и на формировании земского бюджета.

Земства способствовали приспособлению помещичьих, крестьянских хозяйств к запросам пореформенного рынка, организовывали сельскохозяйственные выставки, опытные станции, создавали артели кустарей, сельскохозяйственные училища, содействовали развитию агрономической и ветеринарной помощи, сельскохозяйственного кредита, взаимного страхования от огня и вредителей сельскохозяйственных помещений, посевов, скота, имущества; благодаря земскому попечительству улучшены все местные пути сообщения, содержание дорог, мостов, выполнение таких натуральных и древних земских повинностей, как дорожная, подводная, почтовая, квартирно-постоянная и др. Специализированные бюро наладили земскую статистику, что упорядочило трудную сферу местного управления.

Значительная часть земских капиталов расходовалась на распространение медицинского, школьного дела и организацию общественного призрения.

Не оправдались цели царской власти путем создания земских учреждений: а) успокоить общественные силы, требовавшие замены неэффективного бюрократического управления системой представительного всесословного управления снизу доверху, и сблизить общество с властью; б) дискредитировать привлекательную идею самоуправления особым статусом земств, которым поручены труднореализуемые, обременительные для бюрократии, весьма непопулярные функции, и, кроме того, предусмотрены связь земств с полицейскими делами и строгий государственный контроль.

Власть тормозила деятельность земств законодательными и распорядительными ограничениями, стремилась снизить интерес к ним населения. Испугавшись их заметной эффективности, роста популярности,

Александр II отверг предложения либеральной бюрократии о расширении прав земских учреждений, создании их системы и в ответ на предложенные новации заявил, что «право почина в государственных преобразованиях принадлежит в России одному лишь государю». Из-за усилившихся ограничений деятельности земств многие их деятели вышли из состава земских собраний и управ в знак протеста. Царский курс на пересмотр законодательства о земствах стимулировал среди земцев «умственное брожение» радикального характера.

### **Реорганизация городского общественного управления (ГОУ)**

Городовым положением<sup>1</sup> от 16/28 июня 1870г. открыта новая страница в истории российского городского общественного управления (ГОУ). Александр II мотивировал издание этого документа устарелостью столетней давности узаконений<sup>2</sup>, уже не отвечающих потребностям городского общежития, строю жизни общества; необходимостью их «коренного обновления» в контексте реформ 60—70-х гг.

К тому времени фактически ГОУ не функционировало, ибо всеми делами городов распорядилась назначаемая сверху администрация.

В шестигласных думах решающую роль играли специально вводимые туда чиновные должностные лица. Выборные думы практически были упразднены. Общественное управление имело ярко выраженный сословный характер, заложенный в 1785 г. Городское хозяйство усложнялось и приходило повсеместно в упадок. Население же городов росло. Усиливался процесс его социальной дифференциации. Возрастал вес торгово-промышленных, финансовых слоев, деятельность которых ограничивалась давлением чиновных верхов губернской бюрократии, старыми узаконениями<sup>3</sup>.

С учетом новых социально-экономических факторов городской жизни Положение 1870 г. упразднило сословное управление, шестигласные сословные думы, ввело общественное городское управление, основанное на многосословности, определило его статус, функции, обязанности, права, механизм выборов, формирования учреждений, источники средств, порядок деятельности на основе законов империи параллельно и под контролем, в подчинении царской, губернской и городской администрации. Городское общественное управление должно было помочь ей в решении хозяйственных и других вопросов жизни города.

---

<sup>1</sup> Городовое положение. 16/28 июня 1870г. // Политическая история России. Хрестоматия для вузов. М., 1996. С. 511—546. Проект готовился специальной комиссией, перерабатывался неоднократно, откладывался в период реформаторского перерыва 1864—1870 гг., наконец был рассмотрен в третьем варианте Госсоветом, мнение которого утверждено, императором, признавшим, что оно «соответствует его цели».

<sup>2</sup> Сохраняла законную силу Грамота на права и выгоды городам 21 апреля 1785 г.

<sup>3</sup> В 1846 г. введено «Положение об общественном управлении» в С.-Петербурге, в 1862 г. — в Москве, в 1863г. — в Одессе, но была явно недостаточной представительностью городского общественного управления в этих городах. При 500-тысячном населении столицы число избирателей составляло лишь 7 тыс. Нечетко разграничивались сферы деятельности органов царской администрации и общественного управления. Заменявшая шестигласную общую дума состояла из представителей пяти сословных групп. В распорядительную думу с исполнительными функциями входили, кроме выборных членов, и назначенные администрацией.

В соответствии с новым статусом на ГОУ возложено попечение о городском хозяйстве и благоустройстве, определены предметы ведения: устройство и содержание городов, улиц, площадей, мостовых, тротуаров, садов-парков, бульваров, водопровода, канализации, освещения, транспорта; развитие торговли, промышленности, бирж, кредитных учреждений, рынков, базаров и других форм обеспечения горожан продовольствием; охранение народного здоровья, строительство больниц и других благотворительных заведений; попечение о народном образовании, устройстве театров, библиотек, музеев и других подобных учреждений; предоставление правительству сведений, заключений о нуждах и пользах города, ходатайство об осуществлении их; и др. Оно имело право распоряжаться принадлежащими городу землей, другой собственностью, приобретать и отчуждать недвижимое и движимое имущество, обращаться в суд по имущественным делам города, заключать имущественные обязательства и др.<sup>1</sup> Параметры полномочий ГОУ были ограничены границами города, отведенных ему земель, где оно могло действовать самостоятельно лишь «в пределах предоставленной ему власти», имело право юридического лица, печать с городским гербом. Ему запрещалось выходить за пределы указанного круга дел. Постановления и распоряжения по «запредельным» были делам объявлены недействительными. Городское общественное управление должно было отвечать «за превышение власти, за неисполнение законных требований местных властей, за всякие вообще действия, противные существующим законам».

Степень и меры ответственности расписаны детально, назидательно, со ссылками на существовавшие законы. Должностные лица ГОУ предавались за преступления по должности царскому суду, подлежали наказаниям, установленным Уложением о наказании. Для городских голов предусмотрен был суд в судебной палате или в соединенной палате уголовного и гражданского суда при наличии определений городской думы, губернского по городским делам присутствия и первого департамента Правительствующего сената.

Предусмотрены наблюдение, надзор административных органов, порядок взаимного содействия городского, земского, дворянского общественного и органов государственного управления в исполнении законных требований вплоть до обращения недовольной стороны к губернатору, в Сенат<sup>2</sup>.

Губернатор наделялся правом исполнительных распоряжений по городу в случаях, когда не исполнялись обязательные для города повинности. Лишь через губернатора и с его заключением, по его каналам органы общественного управления могли подавать сведения, ходатайства о нуждах города в высшие правительственные инстанции. Полиции было дано

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Гл. I, II, III. ст. 1—3 103—115 «О городских имуществах и имущественных делах города», «О благоустройстве», где перечислены конкретно не только хозяйственные, культурные задачи, но и меры по охране, благочиния и порядка.

<sup>2</sup> Взаимные жалобы, пререкания рассматривало созданное губернское по городским делам присутствие под председательством губернатора, в составе вице-губернатора, управляющего казенной палатой, прокурора окружного суда, председателя мирового суда, председателя губернской земской управы, городского головы губернского города, с приглашением управляющего контрольной палатой и представителей других органов царской администрации.

право оценивать решения ГОУ по вопросам порядка и благочиния. Статус ГОУ не тождествен самоуправлению.

Учреждениями ГОУ являлись: а) городские избирательные собрания, б) городская дума, в) городской голова.

Сохранялась их выборность на основе цензов: а) имущественного, б) возрастного (с 25 лет); в) оседлого (не менее двух лет до выборов уплата сборов с недвижимого имущества, торгового оборота), но без сословных различий<sup>1</sup>.

Составлялся один, общий список избирателей. В него включались имеющие право голоса и в порядке по размеру сбора в доход города. Список делился на три разряда (курии) по объему сборов.

Общее число гласных определено по количеству избирателей: 30 гласных для города, где избирателей до 300 человек, плюс по 6 гласных на каждые 150 избирателей свыше 300 человек и так до 72 гласных. Лишь в столице избирались 250, а в Москве — 180 гласных. Оговорено, что число гласных из нехристиан не должно превышать одной трети их общего числа. Гласные присягали на добросовестность исполнения принимаемых ими обязательств.

Все гласные составляли городскую думу — распорядительный орган, представлявший городское общество, от имени которого дума действовала. Дума избирала городского голову, городскую управу — исполнительный орган, городского секретаря, учреждала постоянные и временные комиссии, проводила ежегодно не менее двух заседаний, которые назначались по: а) усмотрению городского головы, б) по требованию губернатора, в) по желанию не менее одной пятой гласных, заявленному городскому голове. Сроки заседаний утверждались губернатором. Он же разрешал публиковать решения городской думы, если не усматривал в них нарушения императорских законов.

Дума рассматривала подлежащие ее ведению дела по предложению городского головы, управы, органов царской администрации, по просьбам и жалобам частных лиц.

Члены городской управы избирались на 4 года, половина их замещалась через 2 года. Управа вела всю текущую работу под руководством городского головы, подлежащие коллегиальному обсуждению дела решала большинством голосов. Членами управы не могли быть одновременно отец и сын, тесть и зять, родные братья.

Производство дел осуществлялось в соответствии с правилами для земских, дворянских, городских общественных управлений. Состав канцелярий, ее отделов по предметам ведения формировался на основе найма специалистов различного профиля. Должностным лицам не присваивались права государственной службы<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Не могли избирать лишенные судом прав состояния; исключенные со службы из сословных обществ; отрешенные от должности; лишенные духовного сана, а также губернатор, члены губернского правления и по городским делам присутствия; чины полиции. За женщин, совершеннолетних (21—24 года) отсутствующих, малолетних и несовершеннолетних могли голосовать по доверенности отцы, мужья, сыновья, братья, зятья, опекуны, попечители. Уполномоченные могли голосовать и за разные ведомства, учреждения, общества, компании, товарищества, монастыри, церкви, уплатившие сбор за недвижимое имущество, торговлю и промыслы в городе.

<sup>2</sup> Лишь городской секретарь — по званию докладчик в губернском по городским делам присутствии, причислялся к VIII классу (по должности и мундиру) государственной службы — коллежский асессор и к VI разряду (коллежский советник) по пенсии. Городской голова,

Городское общественное управление не финансировалось государством, было основано на самофинансировании (самокупаемости) путем сборов с недвижимого имущества, с документов на право производства торговли и промыслов, с трактирных заведений, постоянных дворов, съестных лавочек, с извозного и перевозного промыслов, лошадей, экипажей, собак и др. Размер сбора с недвижимости был установлен не выше 10% чистого дохода или 1 % его стоимости. Взыскание сборов предусматривало конкретные сроки, взимание пени, арест доходов, продажу имущества недоимщиков производилось административным порядком, также как и государственных податей и повинностей, одновременно с ними. Имелись и доходы с городского (муниципального) имущества, кредита, займов, аукционных продаж городом движимого имущества, пошлин с привозимого и вывозимого товара. Отдельные города получали пособия из государственного казначейства, земских сборов на основании особых постановлений. Какие-либо дополнительные сборы, налоги могли устанавливаться по ходатайству города государственным законодательным порядком.

Доходы, расходы устанавливались на предстоящий год, отражались в смете (росписи), счетоводстве. Бюджет и отчет наблюдались губернатором, который следил за соответствием перечня и пределов сборов «Городовому положению», расходованием средств по назначению.

Отчетность городского общественного управления не подлежала ревизии государственных контрольных учреждений.

Александр II повелел «ввести ныне же в действие» Городовое положение в 45 наиболее значимых городах, среди которых назван и Таганрог, градоначальство которого (1802—1887 гг.) включало также Мариуполь, Нахичевань, до 1834 г. Ростов-на-Дону, входило в состав Екатеринославской губернии. Предписано ввести Положение в других городах в ближайший по возможности срок, сообразуясь с местными обстоятельствами и по усмотрению министра внутренних дел, а в городах западных и прибалтийских губерний — по согласованию с генерал-губернаторами.

Реформированное в 70-е гг. городское общественное управление развивалось сложно, постепенно утрачивало сословный характер, сохраняло оказавшиеся устойчивыми частные сословные учреждения, особенно купеческие, мещанские, ремесленно-цеховые управы, отразило специфику быстро растущих пореформенных российских городов, превращавшихся из административных центров в народнохозяйственные, культурные центры; способствовало развитию личной и общественной самодеятельности городского населения, формированию общественных деятелей, общественных движений, хотя находилось в зависимости от властной государственно-бюрократической системы, которая ограничивала и тормозила размах, масштабы ГОУ, что порождало закономерно и объективно рост оппозиционных настроений в обществе.

### **Характер реформ управления 80—90-х гг.**

---

члены управы, исполнительных и оценочных комиссий, торговых депутатий, чины торговой и хозяйственной полиции носили особые стандартные знаки при отправлении своих обязанностей в торжественных случаях. Городскому голове предоставлялся и мундир по особому, высочайше утвержденному образцу.

Трагичной оказалась судьба реформ 60—70-х гг. в сфере государственного и общественного управления. Вынужденный уступить мощной волне общественного давления в условиях критической ситуации на рубеже 50—60-х гг., Александр II дважды прерывал процесс реформирования во второй половине как 60-х, так и 70-х гг., начал отход от продекларированных им же самим принципов реформ. Этот беспрецедентный в истории отход совершен на традиционной авторитарной основе, по-самодержавному. Реформы 60—70-х гг. не изменили природу абсолютистского, самодержавного управления. Были сохранены многовековая рутинная самодержавного правления, помещичье землевладение, различные сословные институты, контроль царской администрации во всех государственно-правовых сферах и другие фундаментальные основы для сдвига «вправо» по всем направлениям социального, политического, правового развития империи.

Уже в 70-е гг. в стране нарастала реакция, задерживались проекты реформ, затягивалась реализация уже принятых, их отдельных сторон, проявилось стремление обойти новые законы. Развилась система административных карательно-репрессивных мер, применялись чрезвычайные законы, на основании которых казнено в десятки раз больше людей, чем по обычным. Генерал-губернаторы получили право объявлять губернии на военном положении, вводились должности временных генерал-губернаторов.

Была усилена, обрела новые формы полицеизация государственной власти и управления. Развита единая система полиции сверху донизу, которая сконцентрировала всю административно-репрессивную власть в центре и на местах. Узаконена и распространена практика: а) изъятия из ведения общих судов дел об организации противозаконных сообществ, об участии в них; б) передачи дел о противодействии властям, покушении на должностных лиц военным судам. Указом от 9 августа 1878 г. к ведению военных судов с применением смертных приговоров отнесены дела о сопротивлении властям, нападении на полицию. В 1880 г. в систему МВД включены жандармские управления.

В то же время участились попытки левой оппозиции воздействовать на императора, понудить его к радикальному реформированию. Применялись различные средства, вплоть до экстремистских покушений на него, в результате одного из которых Александр II был смертельно ранен 1 марта 1881 г.

Александр III скромно оценил реформы умершего родителя, заявил о необходимости утверждать и охранять самодержавную власть, призвал своих подданных служить верой и правдой ему и государству, искоренить гнусную крамолу, истребить неправду, хищения, водворить порядок и правду в действия учреждений власти и управления, назвал преступными либеральные проекты, паршивыми — конституционные идеи, видел в уступках общественным движениям и мнениям гибель России. При обсуждении Советом министров 8 марта 1881 г. проекта продолжения реформ управления по докладу М.Т. Лорис-Меликова К.П. Победоносцев отстаивал идею «чистого самодержавного» государства и управления, здание которого, по его мнению, разрушали уступки и полууступки неумелых реформаторов. Император же осудил девятых министров, высказавшихся за распространение реформ на административно-государственную сферу, и

поддержал оказавшихся в меньшинстве пятерых министров, выступивших против продолжения реформ. Он дал отставку либерально настроенным министру финансов А.А. Абаза, военному министру Д.А. Милютину, а также министру внутренних дел М.Т. Лорис-Меликову и др., приблизил реакционно ориентированных И.Д. Делянова, Н.П. Игнатъева, В.П. Мещерского, Д.Н. Набокова, К.П. Победоносцева, Д. А. Толстого и др. Александр III взял сразу же воинствующе-реакционный курс на охранение основ абсолютистского режима, пытался на этой основе преодолеть колебания в высших бюрократических кругах, удержать власть и управление в своих руках, усилить высшее управление, максимально централизовать управление, ужесточить контроль за чиновничеством, возродить прежнее значение вельможной аристократии, реализовать дворянские интересы. С этой целью Александр III предпринял ревизию отцовских реформ, которая охватила административную, судебную, образовательную и другие сферы, и тогда же была оценена современниками в качестве контрреформ.

Этот курс проводился, как и предшествующие реформы 60—70-х гг., сверху, имел ту же консервативно-самодержавную концепцию, направлен на охрану феодальной государственности как основы социальной стабильности, представляя собой сложную и внутренне противоречивую комбинацию реформ, «контрреформ», откровенно реакционных актов. Реализовывался он под девизом «Все беды от реформ». Он обусловил вторую в XIX в. волну реакции после первой, николаевской в 20-е гг., которая имела целью «подморозить Россию». «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» 14/27 августа 1881 г. узаконило чрезвычайные меры, чрезвычайность царского режима, позволяло объявлять любую местность на положении усиленной или чрезвычайной охраны, закрывать учебные заведения, торговые и промышленные предприятия, органы печати, приостанавливать деятельность земских собраний и городских дум, наделяло военные суды правом по представлению МВД и генерал-губернаторов по законам решать дела военного времени, быстро приговаривать к самым суровым наказаниям. Введенное на три года, это «Положение» возобновлялось неоднократно и действовало до 1917 г., подчинило вместе с другими законами российское общество власти бюрократии и полиции, особенно политической, ставшей всемогущественной. При поступлении на учебу, работу требовалась справка о благонадежности из полиции, которая имела право устанавливать гласный надзор за любым человеком.

Утверждался режим административного произвола, всеобщей слежки, массового преследования инакомыслящих, русификации управления окраинами, насильственного крещения бурят и других народов, репрессий против евреев. Евреям было запрещено селиться вне городов и местечек даже в пределах черты оседлости, приобретать недвижимое имущество в сельской местности, селиться евреям-ремесленникам в Москве, откуда выселено примерно 17 тыс. евреев. Ростов-на-Дону, Таганрог изъяты из черты оседлости, которая сокращена. Установлена процентная норма в учебных заведениях для еврейских детей, приостановлен в 1889 г. прием евреев в присяжные поверенные.

Суживалась социальная база управленцев, в вузах была увеличена плата за обучение, свернуто женское образование, среднее образование подчинено контролю царской администрации, углублен разрыв между

начальным, средним и высшим образованием; по циркуляру 1887 г. о «кухаркиных детях» запрещен прием в гимназии детей лакеев, прачек, мелких лавочников и других низших слоев, народные школы переданы в духовное ведомство.

В манифесте по случаю 100-летия жалованной грамоты дворянству Александр III провозгласил верность курсу на сохранение первенствующего места дворянства в предводительстве ратном, в делах местного управления и суда, подчиненности крестьянства «своим» предводителям дворянства, которым отведена роль главы не только сословно-дворянского, но и всего управления в уезде.

Расширена сфера царского управления казачьим сословием. В 1887 г. назначен августейшим атаманом всех казачьих войск цесаревич Николай Александрович.

Подготовлена и проведена целая система мер по усилению влияния самодержавной власти на всех уровнях государственного и особенно общественного управления.

**Участковые земские начальники** — новый институт местного управления, созданный по Положению от 12 июля 1889 г. Уезды разделены на 4—5 участков. В каждый назначен министром внутренних дел земский начальник на основе следующих цензовых качеств:

а) потомственный дворянин (сословность), б) высокий имущественный ценз (недвижимость), в) высшее образование, г) пребывание в течение нескольких лет на постах мирового посредника, мирового судьи. Подчинены они губернской администрации. В 40 губерниях учреждено несколько тысяч земских начальников.

Возник своеобразный тип царского местного управленца. В одном лице соединены обширная административная и судебная власть над крестьянами, что противоречило требованиям того времени, явилось отступлением не только от реформ 60—70-х гг., но и от петровских новаций начала XVIII в.

Упразднены пореформенные мировые судьи. Земский начальник занимался всеми крестьянскими делами, использованием капиталов, других ресурсов, состоянием хозяйства, был поставлен фактически над всеми крестьянами. Второй инстанцией как в административном, так и судебном отношениях являлся уездный съезд земских начальников под председательством уездного предводителя дворянства, который координировал работу участковых начальников. Надзор за уездными съездами земских начальников осуществляло губернское присутствие под председательством губернатора, в составе губернского предводителя дворянства, губернских чиновников и назначавшихся МВД двух непременных членов из местных дворян. Контролирующая вертикаль административных и дворянских органов укрепляла институт земских начальников.

Этот институт, образованный в уездах, был сословным как по принципу формирования, составу, так и по функциям.

Параллельно земским начальникам стали действовать в уезде уездные члены окружного суда, рассматривавшие наиболее крупные дела, изъятые у мировых судей. В уездных городах появились вместо мировых судей городские судьи, назначавшиеся министром юстиции. Второй инстанцией для всех этих судов стал уездный судебный съезд под главенством уездного предводителя дворянства и в составе уездного члена окружного суда,

одного-двух городских судей, нескольких земских начальников. Большое место заняли в этих органах государственные должностные лица. Была ограничена гласность гражданского судопроизводства, суды получили расширенное право рассматривать дела при закрытых дверях. Кассационной инстанцией для волостных судов стали административные органы в лице губернских присутствий.

Созданием института земских начальников определилось четко стремление установить и административную опеку над крестьянством, регулировать положение освобожденного крестьянства<sup>1</sup>.

Одновременно с подготовкой и введением института земских начальников на основе проектов МВД были осуществлены меры по сохранению и частичной реорганизации крестьянской общины, ограничены семейные разделы, периодические переделы наделов земли, укреплена неотчуждаемость наделных земель, отменена подушная подать, развито косвенное налогообложение, узаконено Законом от 13 июля 1889 г. переселение крестьян из центральных губерний на свободные земли Сибири и Средней Азии.

Новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях (12.06.1890 г.) воплотило тот же контрреформистский курс, что и Положение об участковых земских начальниках, стало второй **земской реформой**, которая усилила линию на огосударствление общественного управления<sup>2</sup>.

Земства образца 1864 г. содержали противоречия начал государственного и общественного управления, разделяли их, а не соединяли. Земства, по мнению современников, стремились стать независимыми общественными учреждениями, но не создавали самоуправления и не обеспечивали «начал законности в отправлениях администрации»<sup>3</sup>. Консервативные «охранители» видели в них враждебную самодержавию силу, противостоящую местной царской администрации и содержащую опасность роста либеральной оппозиции.

Повелением императора готовились проекты, многие положения которых вошли в новое земское Положение. Этот закон сохранил земства, придал им статус «местного управления и общественного хозяйства», он существенно отличался от закона четвертьвековой давности, ревизовал принципиальные начала общественного управления, не содержал ничего от самоуправления<sup>4</sup>:

1. Еще больше сужены функции земств, из ведения которых изъяты продовольственные и некоторые другие дела.

2. Земства лишены права облагать доходы от оборота, введена предельность земского обложения, ослабившая существенно материально-финансовые ресурсы земской деятельности.

3. Ослаблен многосословный и усилен сословный характер земских учреждений, избирательные курии перестроены по сословному признаку: вместо первой курии (съезда) землевладельцев введена чисто сословная

---

<sup>1</sup> В связи с 25-летием отмены крепостного права было запрещено отмечать как-либо этот юбилей, упоминать о нем.

<sup>2</sup> Положение «О губернских и уездных земских учреждениях» утверждено Указом Александра III от 12 июня 1890г. // Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Н.Н., 1994. С. 134-145.

<sup>3</sup> См.: Градовский А.Д. Собр. соч.: В 9 т. Т. IX. СПб. 1904. С.XXX—XXXI.

<sup>4</sup> См.: Поташев Ф.И. Земские реформы в контексте рационализации управления России // Рациональность и государственное управление. Ростов н/Д, 1995.

курия (съезд потомственных и личных дворян-землевладельцев), землевладельцы же недворяне причислены к другим куриям.

4. Введены новая избирательная система, новый порядок формирования земских органов; увеличен срок их избрания с трех до четырех лет, ухудшены условия представительства: уменьшено общее число гласных, изменено распределение их между куриями, в 2,5 раза повышен избирательный имущественный ценз для городской курии, вдвое понижен он для первой, дворянской, оставлено лишь две курии вместо трех, упразднена третья, крестьянская курия, лишена права избирать гласных, ограничено право волостных сходо, которые могли теперь только рекомендовать и только кандидатов в списки, из которых губернатор назначал гласных по рекомендации земских начальников, уменьшено число гласных от сельских обществ, городской курии, увеличено чрезвычайно число их от дворян, уездные земские собрания сделались почти дворянскими.

5. Земства включены в систему государственных установлений, усилена зависимость их от царской власти, управы еще больше подчинены губернатору и МВД, расширен круг решений земств, которые могли быть приостановлены и были действительны только после утверждения губернатором; председателям и членам управ присвоен статус государственных служащих, за 9-летнюю службу в управе губернатор мог представить к производству в I чин (коллежский регистратор, 14-й класс).

6. В земствах учреждено совмещение административных и выборных должностей, чиновники включались в состав земских собраний.

7. Установлена всемогущая административная опека, учреждено губернское по земским и городским делам присутствие под председательством губернатора «для обсуждения правильности и законности постановлений и распоряжений земских учреждений и для решения других дел», связанных с их деятельностью.

Определены статус, функции, состав, порядок работы этого губернского органа по осуществлению контроля над всей деятельностью общественного управления.

8. Ужесточена регламентация земской деятельности, установлены строгий порядок созыва, продолжительности и календарных сроков работы земских собраний, издания их решений губернатором; взыскания гласным за уклонение от работы. Запрещено замещать должности в одном земском учреждении лицам в прямой линии родства и до третьей степени родства в боковых линиях. Председателям, членам управ и другим земским служащим воспрещалось участвовать в поставках по предметам земского хозяйства, входить в какие-либо сделки по имуществу с земскими учреждениями. За должностные преступления они подлежали судебной ответственности на одинаковых основаниях с лицами, состоявшими на государственной службе.

Закон от 12 июня 1890 г. лишил надежды даже на относительное земское самоуправление, ввел земства в круг государственных установлений, превратил их в звено системы государственного управления, нацеленное на разрешение частных социальных задач местного характера, определил роль земств соответственно природе дворянского государства. Царская власть допустила относительную самостоятельность земств в отношении к государству на основе законов короны, возложила на них осуществление части государственных функций, но не установила

самоуправления<sup>1</sup>. Земства являлись инструментом местной царской администрации, ее безвластным исполнительно-хозяйственным придатком, они воплотили курс Александра III на ограничение общественного управления с последующим его упразднением.

Основная же масса царской бюрократии выступала против расчленения единого управления на государственное и общественное, стремилась максимально сузить и вытеснить земства, считая их нецелесообразными, нерациональными и даже вредными в системе самодержавного управления<sup>2</sup>.

Под нарастающим административным прессом в конце XIX в. земские учреждения все медленнее распространялись на новые губернии. Значительная часть губерний, особенно окраинных, так и не создала земств. Имели место случаи закрытия земских учреждений, выступавших в защиту своих прав. Спустя 40 лет после земской реформы 1864 г. земства не развивались ни «вширь», ни «вниз», ни «вверх», не имели ни волостных, ни всероссийских учреждений и права на межгубернские и общегосударственные объединения. Они хирели, скатывались на роль пятого колеса дряхлевшей колесницы самодержавного управления, являлись предметом политической борьбы сторонников охранительно-консервативной и либеральной концепций.

**Городское общественное управление** было переустроено подобно земскому. Новое Городовое положение (11 июня 1892 г.)<sup>3</sup> исходило из реального факта существования в городах общественного управления, заметно помогавшего государственной администрации решать усложнявшиеся задачи быстро растущих городов.

В отличие от закона 1870 г.:

1) уточнены предметы ведения, функции ГОУ, направленность попечительства на развитие торговли, промышленности, кредитного, биржевого дела, здравоохранения, образования, благоустройства, санитарного состояния и др. Значительно расширены рамки попечительства об устройстве православных храмов, поддержании их в исправности и благолепии, о других учреждениях, имевших целью укрепление религиозного чувства и нравственности городского населения. Изменения эти вызваны развитием городского хозяйства, обретавшего ускоренно черты капиталистической экономики, эволюцией городского населения, усложнением его социальной структуры;

---

<sup>1</sup> См.: Куликов В.В. К оценке земского положения 1890 г. // Государство и право. 2000. № 1. С. 105—107.

<sup>2</sup> См.: Поташев Ф.И. Русь служилая: исторические аспекты властной элиты // Политико-административная элита и государственная служба в системе властных отношений. Ростов н/Д, 1996.

<sup>3</sup> Городовое положение 1892 г. // Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Н. Н., 1994. С. 146—166. Городовое положение 1870 г. осуществлялось под огнем критики дворянства, которое стремилось подчинить себе все городское управление, было крайне недовольно возрастающей ролью представителей торгово-промышленного, финансового капитала в городских думах; управах, добивалось увеличения в них доли своих гласных по образцу земских учреждений (1890 г.). Стали известны многие случаи грязных выборов технологий, подкупа мелких собственников, покупки их голосов при избрании гласных городских дум. Обобщив данные о различных нарушениях Положения 1870 г., МВД сопроводило их выводом о нецелесообразности сохранения этого закона.

2) существенно изменены система учреждений городского общественного управления, их численный и социальный состав, порядок формирования, взаимоотношения с правительственными органами;

3) отменены городские избирательные собрания, которые были названы первыми среди учреждений ГОУ в Городовом положении 1870 г.;

4) упразднены три разряда и соответственно три собрания — съезда избирателей;

5) избирательный налоговый ценз заменен имущественным, право голоса получили лица, учреждения, общества, товарищества, компании, владеющие не менее года в городе недвижимым имуществом, оцененным особой комиссией и стоящим не менее 3000 рублей в обеих столицах, не менее 1500 рублей в Одессе и губернских городах с населением свыше 100 тыс. человек, не менее 1000 руб. в других губернских, областных, входящих в градоначальства и крупных уездных городах, не менее 300 рублей в остальных городских поселениях;

6) сокращена численность гласных до 20 человек в городских поселениях с числом избирателей более 100, до 160 — в столицах, до 80 — в Одессе и губернских городах с населением свыше 100 тыс. человек, до 60 — в других губернских, областных, входящих в градоначальства и уездных городах, до 40 — во всех остальных;

7) усилена роль дворянства, ослаблена роль представителей торгово-промышленного, финансового капитала;

8) для мелких городов введено так называемое «упрощенное управление»: сход домохозяев избирал собрание 12—16 уполномоченных, которое выбирало старосту и 1—2 помощников;

9) предусмотрены кандидаты в гласные на случай замены выбывших, товарищи, помощники городского головы и заступавшие на его должность, получившие вслед за ним наибольшее количество голосов при избрании;

10) расширен запрет на выбор должностных лиц одного городского учреждения по степени родства: в прямой линии — без ограничения степени родства, в боковых — до третьей степени;

11) дозволено совмещение выборных и чиновных должностей, выборные лица приравнены к государственным чиновникам, считались на царской службе;

12) ограничены права городских дум. Отсутствовал в новом законе пункт о самостоятельности ГОУ, стал шире круг вопросов, подконтрольных губернатору, по земским и городским делам присутствию, увеличено число должностей, утверждаемых губернатором и министром внутренних дел. Губернатор утверждал не только городского голову, как прежде, но и членов управы. Расширены система опеки и вмешательство властных органов в дела городского общественного управления. Усилена ответственность гласных, которые могли быть оштрафованы, исключены из состава думы за неявку на ее заседания.

Новый закон отразил изменения, обусловленные как капиталистическим развитием российских городов по пути модернизации<sup>1</sup>, так и контрреформистскими аспектами внутренней политики Александра III.

Избранные по новому закону городские думы перестраивались медленно и долго, испытывали все более расширявшийся административно-полицейский надзор.

<sup>1</sup> См.: Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863—1917 гг. М., 1998. С. 266.

\* \* \*

Реформы 60—70 гг., пореформенное развитие России обострили потребность в новой системе устройства государственной власти и управления. Под давлением мощного общественного движения самодержавие вынужденно несколько обновило организацию управления, пыталось консолидировать вокруг реформ властные верхи, бюрократию, либерально настроенные слои дворянства.

Государственное управление было дополнено органами земского, городского общественного управления, элементами многосословного выборного представительства на уровне уезда, губернии; создано нечто вроде единой многосословной системы общественного управления, где переплелись многосословные и такие сословные формы, как: а) крестьянское сельско-волостное, б) городское, в) дворянское корпоративное управление.

Изменения управления в 60—70-е гг. проведены без специальных крупных административных реформ, имели поверхностный, ограниченный характер, не изменили качественно его систему, не затронули природу государственной власти и управления, не имели модернизационной направленности, не дали действительного простора для самостоятельного проявления общественных сил.

Законы 80—90-х гг. по вопросам управления свернули реформаторскую «оттепель» 60—70-х гг., обнаружили слабость гарантий необратимости реформ, подавили наметившуюся реформаторскую тенденцию, столкнули Россию с пути реформ. Они были направлены на консервативную стабилизацию, подкрепили законодательно феодальные устои государственного управления, уменьшили применение выборного начала. На обширных окраинных территориях сохранялись зачастую дореформенные учреждения, колониальное военно-окружное, военно-губернаторское и даже главноначальствующее управление, а также начальствующее управление в уездах.

Изменения в системе управления 80—90-х гг. усилили диспропорции политического и экономического развития, обернулись обычным для XIX в. ужасающим голодом 1891—1892, 1897—1898, 1901 гг., хроническим недоеданием русской деревни, холерой 1892—1893 гг., вызвали рост недоверия к власти; увеличили запас ненависти к самодержавию, обнажили глубину кризиса власти и управления в центре и на местах, стимулировали подпольную, революционную и реакционную оппозицию, непримиримый характер ее действий вплоть до экстремизма, террора.

Унаследовавший в 1894 г. российскую корону Николай II, оказавшийся последним царствующим представителем династической немецкой этнической линии, не оправдал надежд на поворот в сторону реформ, проявил такой же консерватизм, как его отец, был уверен в незыблемости и вечности самодержавного управления, назвал себя «хозяином земли русской» во время переписи населения, опирался на вооруженную силу, чиновничество, объявил «бессмысленными мечтаниями» конституционные надежды, стремился укрепить самодержавно-полицейскую систему управления, ничего не изменил в ней до революции 1905 г.<sup>1</sup> В конце XIX в.

---

<sup>1</sup> Николай II одобрил расстрел фанаторийским полком выступлений ярославских трудящихся («Молодцы, фанаторийцы!»), короновался в условиях трагического массового

управление Российской империей представляло собой огромную государственную, сословную, иерархизированную бюрократическую пирамиду с императором на вершине, самый многочисленный в мире административный аппарат (более 450 тыс. чиновников), жесткую и централизованную вертикаль исполнительных органов, подконтрольные и ограниченные элементы многосословного земского и городского общественного управления.

Российское управление в «мундире самодержавия» не было в отличие от многих стран ни конституционным, ни сословно-представительным, имело сословную дворянскую основу<sup>1</sup>. Неспособность монархов к качественным, радикальным реформам управления и других сфер общества, ревнивое недоверие к общественности, нежелание поделиться властью с обществом, суровое преследование носителей идей демократии, конституционализма способствовали вызреванию в общественном сознании альтернативной идеи революционного способа преодоления нарастающего кризиса управления, власти, общества. Складывалась логически ситуация прогрессирующего кризиса власти и накопления огромного потенциала массового социального недовольства. Реакционная утопия охранительного «оборончества», ограниченность, непоследовательность реформ, их корректировка в духе абсолютизма вели Россию к революции.

### **Вопросы для самопроверки**

1. *Необходимость реформ управления во второй половине XIX в., их предпосылки, факторы влияния и условия проведения.*
2. *Множественность проектов преобразования государственного управления, их характер.*
3. *Усиление роли, создание новых высших органов государственного управления.*
4. *Развитие министерской системы центрального управления.*
5. *Уникальность функций и роли МВД в пореформенной России.*
6. *Возвышение хозяйственных министерств в пореформенное время.*
7. *Расширение функций, изменение структуры органов местного государственного управления.*
8. *Развитие дворянского и других форм сословного общественного управления.*
9. *Организация управления бывшими крепостными крестьянами.*
10. *Становление земского общественного управления. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.*
11. *Организация городского общественного управления. Городовое положение от 16/28 июня 1870 г.*

---

ходьинского кровопролития, пытался спасти самодержавие с помощью русско-японской военной мясорубки 1904 г., расстрелял 9 января 1905 г. в столице мирное шествие рабочих к нему за правдой, получил от народа имя «Николая II Кровавого», как его недалекий предок — «Николая I Палкина».

<sup>1</sup> Численность потомственного дворянства выросла с 652 тысяч человек в 1867 г. до 1222 тысяч чел. в 1897 г. Личное дворянство составило в 1897 г. 632,2 тысячи человек. К концу XIX в. только родовое дворянство составляло большую часть офицерского корпуса и треть общей численности статских чиновников. Более четверти дворянства было занято на государственной службе, которая была детально регламентирована в 1896 г. с учетом дворянских интересов.

12. *Курс на ревизию реформ управления в условиях дворянско-политической реакции 80—90-х гг.*
13. *Учреждение института земских начальников в 1889 г.*
14. *Вторая земская «реформа». Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г.*
15. *Переустройство городского общественного управления. Городовое положение от 11 июня 1892 г.*
16. *Состояние, результаты российского государственного управления к концу XIX в.*

#### **Рекомендуемая литература**

- Великие реформы в России 1854—1874. М., 1991.
- Герасименко Г.А.* Земское самоуправление в России. М., 1990.
- Городовое положение. 16/28 июня 1870г. // *Политическая история России. Хрестоматия для вузов.* М., 1996.
- Городовое положение от 11 июня 1892 г. // *Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция.* Н.Н., 1994.
- Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978.
- Корнилов А.А.* Курс истории России XIX века. М., 1912/ М., 1998.
- Ляшенко Л.М.* Царь-освободитель. М., 1994.
- Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. Раздел II. Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления. 19 февраля 1861 г.// *Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция. Документы повествуют...* Н. Н, 1994.

# ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ

**Издание 2-е, дополненное**

Под общей редакцией доктора экономических наук  
профессора *В. Г. Игнатова*

*Рекомендовано Министерством образования Российской  
Федерации в качестве учебника для студентов высших  
учебных заведений*

РОСТОВ-НА-ДОНУ

Феникс

2002

ББК 67.99

И-50

Рецензенты:

д.и.н., проф. *Н.А. Мининков* (РГУ),  
доц., к.юр.н. *Е.И. Дулимов* (ДЮОИ),  
доц. *А.П. Скорик* (НГТУ),  
д.и.н., проф. *В.П. Крикунов*

Авторский коллектив:

*Игнатов В.Г.* — руководитель (Предисловие, гл. 1 в соавт., гл. 19—21),  
*Данилов А.Г.* — к.и.н., доц. (гл. 4), *Кислицын С.А.* — д.и.н., проф. (гл. 16—18),  
*Патракова В.Ф.* (гл. 2 в соавт.), *Поташев Ф.И.* — д.и.н., проф. (гл. 8—10, 14  
—15), *Рогозин В.А.* — к.и.н. (гл. 17 в соавт.), *Сергеев В.Н.* — д.и.н., проф.  
(гл. 1 в соавт., гл. 11—13), *Смирнов В.Н.* — д.и.н., проф. (гл. 6), *Трусова Е.М.*  
— д.и.н., проф. (гл. 7), *Черноус В.В.* — к.полит.н. (гл. 2 в соавт., гл. 3,5).

Редакционная коллегия:

*В.Г. Игнатов*, д.э.н., проф. (отв. ред.), *С.А. Кислицын*, д.и.н.,  
проф., *Ф.И. Поташев*, д.и.н., проф., *В.Н. Сергеев*, д.и.н., проф.  
(зам. отв. ред.), *В.Н. Смирнов*, д.и.н., проф.

И50 История государственного управления России. Учебник / Отв.  
ред. В.Г. Игнатов. — Ростов н/Д: Феникс, 2002. — 608 с.

В учебнике, авторами которого являются профессора и доценты Северо-Кавказской академии государственной службы, рассмотрены вопросы теории и истории государственного управления и местного самоуправления в России на всех этапах ее истории.

Пособие адресовано студентам и аспирантам, изучающим курсы «История государственного управления в России», «История отечественного государства и права», «История России» и др., преподавателям вузов и учителям старших классов.

ББК 67.99 (2)

ISBN 5-222-02198-X

© Коллектив авторов, 2002

© Оформление, изд-во «Феникс», 2002

## **Глава 11**

### **Кризис государственной власти и управления 1900—1917 годов**

*Предпосылки преобразования государственного строя.*

*Изменения в государственном управлении в 1905—1906 гг.*

*Государственная дума и самодержавие — два центра управления.*

*Кризис государственной власти и начало конца дворянской управленческой элиты*

#### **Предпосылки преобразования государственного строя**

Период с 1900 до 1917 гг. изучался в нашей истории в основном как этап революционной борьбы угнетенных масс. События этого времени не рассматривались как интегральный общенациональный кризис.

При рассмотрении управленческих проблем этого периода центральной является категория раскола. Она методологически опирается на бинарный подход. Раскол — многозначное понятие. Это и разрыв коммуникаций внутри общества, разрыв единения царя и народа, Временного правительства и Петросовета, а также раскол внутри народа, классов, между сознанием и самосознанием и др. Особенность раскола этого периода — в двойственности системы власти и управления, наличии явного или скрытого двоевластия, существовавшего в России на разных этапах кризиса, «двух центров принятия решений, в конечном итоге двух систем управления, дезорганизующих друг друга» (А.С. Ахиезер).

Каковы же предпосылки преобразования государственного управления в 1905—1907 гг.?

Во-первых, назрела необходимость допущения выборных представителей от народа к законосовещательной деятельности, о котором говорил М.М. Сперанский еще за 100 лет до избрания 27 апреля 1906 г. I Государственной думы. Эту же линию продолжал С.Ю. Витте,

обосновавший реформы П.А. Столыпина и написавший Манифест 17 октября 1905 г. Реформаторы видели объективную необходимость преобразований, отсталость России от стран Западной Европы, где почти все монархии были конституционными, действовали представительные органы.

Во-вторых, в начале XX в. обострились «вечные» проблемы нашего отечества — аграрная, национальная, геополитическая. Самодержавие силами чиновников оказалось неспособным решить их, необходимо было привлечь к управлению не только талантливых государственных служащих старой России, но и новые силы общественных деятелей, преобразовать российскую государственность.

В-третьих, варианты решения актуальных проблем государственного управления предлагались различными политическими партиями. В период нарастания революционных событий 1904—1905 гг. возникли конституционные проекты, вышедшие из недр «Союза освобождения» — предтечи партии конституционных демократов (кадетов). «Проект Основного закона Российской империи» уже в первой статье декларировал принципы конституционной монархии в России: «Верховная власть Российской империи осуществляется императором при участии Государственной Думы». «Проект Основного закона» провозглашал: «Все русские граждане равны перед законом», «Свобода каждого обеспечена законом». Декларировалась неприкосновенность жилища, право для всех «русских граждан», достигших совершеннолетия, свободно избирать и быть избранными, свободно выбирать и менять место жительства, приобретать недвижимое имущество, перемещаться внутри государства и выезжать за его пределы. Личность человека впервые в русской истории решительно встала в центр интересов законодательства<sup>1</sup>.

Основным вопросом начавшейся революции стал вопрос о власти. До декабря 1905 г. революционными силами использовались исключительно мирные средства борьбы (митинг, демонстрация, манифестация, стачка). Революция показала, что без изменения государственного управления страной не был возможен выход из кризиса.

### **Изменения в государственном управлении в 1905—1906 гг.**

В начале XX в. в России имелись элементы буржуазной государственности, конституционализма: выборные органы местного самоуправления, общероссийские партии, развивался процесс самоорганизации населения. Под влиянием революции правительство начало обновлять монархию. Царский Манифест 17 октября 1905 г. даровал России общественные свободы — неприкосновенность личности, свободу слова, собраний, союзов; объявил о выборах в Государственную думу и их демократизации; придал Государственной думе характер законодательного учреждения, провозгласив принцип деления власти и перехода к конституционному строю.

Была проведена реформа Государственного совета, существовавшего с 1810 г. В высочайшем манифесте от 20 февраля 1906 г. «Об изменении учреждения Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной думы» расширились права законодательной деятельности

---

<sup>1</sup> Сахаров А.Н. Конституционные проекты и цивилизационные судьбы России // Отечественная история. 2000. №5. С. 33.

названных государственных учреждений. Государственный совет, как и Государственная дума, наделялись уже не *законодательными, а законодательными полномочиями*. Положения закона о том, что «законодательные предположения рассматриваются в Государственной думе и, по одобрении ею, поступают в Государственный совет» и др., а также практика работы названных учреждений позволяют сделать вывод, *что Государственный совет превратился во вторую палату российского парламента, Дума стала первой палатой парламента*.

Согласно Указу «О переустройстве учреждения Государственного Совета» от 20 февраля 1906 г. были радикально изменены принципы формирования Госсовета. Ранее его члены назначались царем. По новому же закону преобразованный Госсовет состоял из двух категорий членов: назначаемых монархом и выборных. Названный указ содержит перечень пяти категорий выборных членов Госсовета: избираемые Синодом от православного духовенства (6 членов), избираемые от Академии наук и университетов (6 членов); выборные от промышленности и торговли (12 членов); выборные от каждого губернского земского собрания (по одному члену); выборные от дворянских обществ (18 членов).

Был принят новый демократический избирательный Закон от 11 декабря 1905 г. «Об изменении Положения о выборах в Государственную думу». Он содержал *нововведение*: к существовавшим ранее трем избирательным куриям (земледельческой, городской и крестьянской) добавилась еще одна — рабочая курия<sup>1</sup>. Закон, однако, закреплял неравные представительства от каждой из четырех курий. Предусматривались многостепенные выборы, причем для каждой курии устанавливалось разное количество ступеней: двухстепенные выборы для крупных землевладельцев и буржуа, четырехстепенные — для крестьян и трехстепенные — для рабочих. Крестьянству России, насчитывавшему 100 млн. человек, обеспечивалось значительное представительство в Государственной думе (45% мест). Авторы избирательного закона надеялись на консервативные и монархические установки крестьян, но ошиблись. В I и II Государственных думах крестьяне требовали ликвидации помещичьего землевладения.

23 апреля 1906 г. были опубликованы «Основные государственные законы Российской Империи» в новой редакции (из них было изъято определение «неограниченное» самодержавие). В них устанавливалось, что император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным советом и Думой. Прерогативами императора объявлялись: пересмотр основных законов, высшее государственное управление, руководство внешней политикой, верховное командование вооруженными силами; объявление войны и заключение мира, объявление местности на военном и исключительном положении, право чеканки монеты, увольнение и назначение министров, помилование осужденных и общая амнистия.

Однако и после появления Манифеста и основных законов многие важные вопросы оставались неразрешенными. Какова будет отныне роль самодержавия, о котором в Манифесте не говорилось ни слова? Как сочетать самодержавие и Думу? Почему в Манифесте не упоминается о конституции? Каковы будут полномочия новой Думы?

---

<sup>1</sup> Политическая история России. Хрестоматия для вузов. М., С. 574-578.

В советской историографии отмечалось, что акт 17 октября декларировал основные начала конституционного строя, однако это была юридическая, а не фактическая конституция. При этом авторы воспроизводили ленинскую точку зрения, согласно которой Манифест 17 октября был шагом по пути превращения абсолютизма в буржуазную монархию.

Авторитетный эмигрантский исследователь профессор В.В. Леонтович наиболее четко охарактеризовал либеральную точку зрения: Манифест 17 октября — это «переход к конституционному строю», а новые Основные законы — это дуалистическая непарламентская конституция.

Давая оценку Манифесту от 17 октября и новым Основным законам, защитники либеральной точки зрения акцентировали внимание на следующих моментах:

1. По Основным законам 23 апреля 1906 г. никакой выработанный правительством законопроект не мог стать законом без одобрения Думы и Государственного совета. Тем самым власть российского императора утратила свой неограниченный характер. Согласно ст. 112 Основных законов, Дума имела право возвращаться к обсуждению законопроекта даже в случае отклонения его царем.

2. В гл. 8 новой редакции законов сформулированы принципы гражданской свободы: обязанности граждан (всеобщая воинская повинность — ст. 70 и всеобщая обязанность платить налоги); права подданных определены в соответствии со статьями Декларации прав (ст. 72—74 касаются гарантий, предоставленных человеку в случае ареста или судебного преследования; ст. 75 гарантирует неприкосновенность жилища; ст. 77 — неприкосновенность частной собственности; в ст. 76 признается право подданных не только самим выбирать свое место жительства в России, но и беспрепятственно ездить за границу; ст. 78—80 посвящены свободе слова и печати, праву организовывать собрания, создавать союзы и объединения; ст. 81 признает свободу вероисповедания). Утверждение этих принципов зависело от законов, регулирующих каждый отдельный случай из дарованных конституцией свобод, а также развития административной практики. Привести законодательство и административную практику в полное соответствие с конституционными принципами не удалось, хотя некоторые шаги в этом направлении все же были сделаны. Были приняты Указ от 24 ноября 1905 г. «О печати», Указ от 4 марта 1906 г. «О союзах и объединениях» и Указ «О собраниях» (также от 4 марта 1906 г.). Окончательное урегулирование этих проблем оставалось за народным представительством, однако Дума так и не смогла провести изложенные в новых законодательных актах положения в жизнь.

3. Согласно новым законам избирательное право в городах стало очень близким ко всеобщему. Было обеспечено представительство не только крестьянства, но и рабочего класса<sup>1</sup>.

В современной отечественной историографии стали приводиться либеральные оценки процесса модернизации России. Одним из первых за пересмотр марксистских оценок Манифеста 17 октября и Основных законов от апреля 1906 г. выступил В.И. Старцев: «Пора признать, что Россия с 24 апреля 1906 г. стала уже конституционной монархией. Именно дарованной Николаем II. Основные государственные законы и явились первой русской

---

<sup>1</sup> Леонтович В. В. История либерализма в России. М., 1995. С. 439—446.

конституцией»<sup>1</sup>. В 1997 г. В. Старцев вновь заявил, что Манифест от 17 октября 1905 г. — это не «декларация о намерениях», не «обещания», а «закон прямого действия, который немедленно вводил режим прав и свобод»<sup>2</sup>. В современных исследованиях наблюдается переоценка степени зрелости конституционного порядка в России в период 1905—1907 гг. Однако появились и взвешенные оценки. Так, А.Н. Медушевский считает акт 17 октября «типичным актом конституционализма», провозгласившего идею дуалистической монархии. Однако, по его мнению, Основные законы усилили самодержавие, личную власть императора. Новую систему правления автор определил как «монархический конституционализм»<sup>3</sup>.

Какова же природа государственного строя Российской империи в 1906—1917 гг.? «...Неподконтрольная императору Государственная дума ограничивала (и юридически, и фактически) его власть в законодательных и финансовых вопросах и оказывала некоторое влияние на осуществление исполнительной власти (особенно во время мировой войны). Поэтому после 1906 г. Российская империя представляла собой **конституционную дуалистическую монархию**, в которой **законодательная власть принадлежала императору и двухпалатному парламенту, высшая исполнительная — императору и ответственным перед ним министрам, высшая судебная и контрольная — Правительствующему сенату**. Это также представляется очевидным при сравнении Основных законов с конституциями других государств, особенно Японии, Австрии, а также европейскими конституциями первой половины XIX в. Организация высших органов власти и их полномочия по всем этим законам были похожи»<sup>4</sup>.

Исследователи В. Чиркин, В. Демин, касаясь определения государственной формы России в 1906—1917 гг., отмечали, что Россия **обладала сегментарной государственной формой**, которая предполагает определенное разделение ролей между различными государственными институтами при осуществлении политической власти, но **при отсутствии системы сдержек и противовесов и доминировании одного из органов власти (императора), жесткой централизацией и преобладанием авторитарных методов управления** при наличии ограниченных демократических свобод и самостоятельного местного самоуправления<sup>5</sup>.

### **Государственная дума и самодержавие — два центра управления**

27 апреля 1906 г. в России начала работать Государственная дума. Дума была учреждена как законодательный орган, без ее одобрения нельзя было принять ни одного закона, вводить новые налоги, новые расходные статьи в государственном бюджете. В ведении Думы были и другие вопросы, требующие законодательного закрепления: государственная роспись доходов и расходов, отчеты государственного контроля по использованию го-

<sup>1</sup> Старцев В. И. Свержение монархии и судьбы России // Свободная мысль. 1992. №7. С. 81.

<sup>2</sup> Старцев В. И. Трехтомник «История России с древнейших времен до конца XX в.» // Вопросы истории. 1997. № 11. С. 164.

<sup>3</sup> Медушевский А.Н. Конституционная монархия в России // Вопросы истории. 1994. № 8. С. 45.

<sup>4</sup> Демин В.А. Государственная дума России (1906—1917): механизм функционирования. М., 1996. С. 83.

<sup>5</sup> Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., 1994. С. 22—24; Демин В.А. Указ. соч. С. 85.

сударственной росписи; дела об отчуждении имущества; дела о постройке железных дорог государством; дела об учреждениях компаний на акциях и ряд других не менее важных дел. Дума имела право направлять правительству запросы и не раз объявляла ему недоверие.

Организационное устройство Государственных дум всех четырех созывов определялось Законом «Учреждение Государственной думы», по которому устанавливали срок деятельности Думы (5 лет). Однако царь мог досрочно распустить ее специальным указом и назначить выборы и сроки созыва новой Думы.

I Государственная дума действовала всего 72 дня — с 27 апреля по 8 июля 1906 г. Самой большой фракцией Думы была кадетская (179 человек из 478 депутатов Думы). Черносотенцы и октябристы составляли меньшинство — 44 депутата (9%). Председателем Думы был избран С.А. Муромцев (профессор, бывший проректор Московского университета, член ЦК партии кадетов, юрист по образованию). Руководящие посты заняли видные деятели партии кадетов: П.Д. Долгоруков и Н.А. Гредескул (товарищи председателя), Д.И. Шаховский (секретарь Думы). I Государственная дума поставила вопрос об отчуждении помещичьих земель, превратилась в революционную трибуну и поэтому 9 июля была распущена. В знак протеста 230 членов Думы подписали Выборгское воззвание к населению, призывая к гражданскому неповиновению (отказу от уплаты налогов и от службы в армии). Это было первое в истории России обращение парламентариев к нации. 167 членов Думы предстали перед судом, который вынес приговор — тюремное заключение на 3 месяца. Было объявлено о созыве II Думы. Председателем Совета министров стал П. А. Столыпин (1862—1911 гг.), а занимавший ранее этот пост И.Л. Горемыкин (1839—1917 гг.) был уволен в отставку.

II Государственная дума работала 103 дня — с 20 февраля по 2 июня 1907 г. Из 518 членов Думы фракцию правых составили лишь 54 члена. Кадеты потеряли почти половину мест (со 179 до 98). Численно возросли левые фракции: трудовики имели 104 места, социал-демократы — 66. Кадеты благодаря поддержке автономистов (76 членов) и других партий сохранили руководство и во II Думе. Председателем ее был избран член ЦК партии кадетов Ф.А. Головин (он же председатель бюро земских и городских съездов, участник крупных железнодорожных концессий).

Основным вопросом оставался аграрный. Каждая фракция предложила свой проект его решения. Кроме того, во II Думе рассматривались: продовольственный вопрос, роспись бюджета на 1907 г., исполнение государственной росписи, набор новобранцев, отмена чрезвычайного указа о военно-полевых судах, реформа местного суда. П. А. Столыпин резко осудил левые фракции Думы за «поддержку бомбометателей», революционного террора, сформулировав их позицию словами «руки вверх» и решительной фразой «не запугаете». Депутаты же при этом заметили, что Дума превращается в «департамент Министерства внутренних дел». Они указали на существующий государственный террор и потребовали отмены военно-полевых судов. Дума отказала в требовании П.А. Столыпина лишить неприкосновенности и выдать социал-демократическую фракцию как готовящую ниспровержение государственного строя. В ответ на это 3 июня 1907 г. был обнародован Манифест и Указ о роспуске II Государственной думы и назначении выборов в III Думу. Одновременно был издан текст

нового избирательного закона, утверждением этого закона фактически производился государственный переворот, так как по «Основным государственным законам» (ст. 86) этот закон должен был рассматриваться Думой. Новый избирательный закон был реакционным. Он фактически возвращал страну к неограниченному самодержавию, сводил избирательные права широких масс населения к минимуму. Почти на 33% возросло число выборщиков от помещиков, а от крестьян уменьшилось на 56%. Значительно сократилось представительство национальных окраин (по Польше и Кавказу — в 25 раз, по Сибири — в 1,5 раза); население Средней Азии вообще лишалось права выбирать депутатов в Государственную думу<sup>1</sup>.

Завоевания революции 1905—1907 гг. были значительны, хотя ее революционные силы и потерпели поражение. В России медленно развивалось гражданское общество — опора Государственной думы как центра управления страной. Всероссийскую поддержку парламенту оказывали земские и городские съезды. Такая поддержка стала еще более эффективной с образованием в 1915 г. Всероссийского земского союза и Всероссийского городского союза и созданием их объединенного комитета Земгора под председательством Г.Е. Львова — будущего премьера Временного правительства.

Поддержку Государственной думе оказывали самоуправления, военно-промышленные комитеты, различные творческие, научные, профессиональные, экономические и другие организации. Общее представление о масштабах таких организаций дают данные об их названиях, времени возникновения и численности: благотворительные общества (1905 г.) — 4500; научные общества (1908 г.) — 300; торгово-промышленные общества (1913 г.) — 143; общества служащих частных предприятий (1914 г.) — свыше 150; фельдшерские общества — около 40; общества учителей (1914 г.) — свыше 100; сельскохозяйственные кооперативы (1908 г.) — 734; рабочие профсоюзы и др.<sup>2</sup>. Дума была популярна в офицерском корпусе, среди послов держав Антанты, среди низших слоев населения (в сентябре 1915 г. часть бастующих в Москве и Петрограде протестовала против прекращения сессии Думы)<sup>3</sup>.

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

<sup>1</sup> См.: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 264—267.

<sup>2</sup> *Земцов Б.* Две России. Гражданское общество в преддверии революции // Свободная мысль. 1996. № 10. С. 75—88.

<sup>3</sup> *Демин В.А.* Государственная Дума России (1906—1917)... С. 79.

Царь, однако, не желал уступать Думе и стремился сохранить за собой полноту власти и управления. Работа Думы могла быть в любое время прервана царем. Она не могла начинать сессию по своей инициативе, а созывалась указами царя. Царское правительство опубликовало новое Положение о Государственном совете от 20 февраля 1906 г., по которому последний преобразовался фактически во вторую палату, стоящую над Государственной думой. Это было нарушением Манифеста 17 октября.

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

Объединенного правительства в России не было: политический курс определял сам царь в ходе беседы с отдельными министрами. Министерства были главными органами управления. Министры назначались царем, были ответственны не перед Думой, а только перед монархом. К началу XX в. существовало 11 министерств: военное, морское, финансов, торговли и промышленности, юстиции, иностранных дел, народного просвещения и другие. Министры послушно скрепляли своими подписями указы царя и не хотели сотрудничать с Думой, возглавляемой кадетами, считали ее «пристанищем еврейского мракобесия», полагая, что она не имеет поддержки в обществе.

Сильнее всех было Министерство внутренних дел, ведавшее общей и секретной полицией, цензурой, православными исповеданиями и местной администрацией. Только за годы революции его бюджет возрос почти на 40%. Министру подчинялись губернаторы и уездные чиновники; к концу XIX в. в России было 97 губерний по 10—15 уездов в каждой. В годы революции правительство усилило роль карательных органов, особенно полиции и жандармерии. В соответствии с утвержденным в феврале 1907 г. положением в стране была создана широкая сеть специальных охранных отделений, которые подчинялись департаменту полиции. Охранное отделение включало канцелярию, отдел наружного наблюдения и агентурный отдел.

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

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

Почему не состоялся компромисс «исторической власти» с Государственной думой?

Вскоре после принятия Манифеста 17 октября начались переговоры С.Ю. Витте с деятелями российской либеральной демократии о формировании нового правительства. Сами кадеты наметили из своей среды кандидатов: С. А. Муромцева — в министры юстиции, И. И. Петрункевича и князя Г.Е. Львова — в министры внутренних дел и земледелия. Участники

переговоров — известные деятели кадетов Ф.А. Головин, Ф.Ф. Кокошкин, Г.Е. Львов сформулировали условия вступления либералов в правительство Николая II: созыв Учредительного собрания, избранного на основе всеобщего избирательного права и уполномоченного выработать Основной закон государства. Однако С.Ю. Витте «с порога» отверг кадетское предложение условий компромисса.

Такие требования кадетов были неприемлемы для самодержавия. Компромисс буржуазии и царизма не состоялся. Переговоры Витте с либеральным профессором Петражицким и редактором журнала «Право» И.В. Гессеном, специалистом по аграрному вопросу Н.Н. Кутлером, лидером партии кадетов П.Н. Милюковым и другими в октябре — ноябре 1905 г. ни к чему не привели. Поговорив с Е.Н. Трубецким, Витте заметил: «Мне нужен министр, а мне прислали какого-то Гамлета». В ходе переговоров проявилось недоверие сторон друг к другу и нежелание заключить «честный компромисс».

Принятие в апреле 1906 г. Основных законов и ликвидация неограниченности самодержавия дали импульс политической борьбе между либеральным лагерем (Думой) и царизмом вокруг дальнейших его изменений. Руководящие I Государственной думой кадеты в главном вопросе — вопросе о власти выдвинули в парламенте требование о создании нового правительства, ответственного перед Думой (а не перед царем, как было). Однако уступки царя не последовало. Думская законосовещательная власть по-прежнему оставалась при старом, консервативном, назначенном по указке царя правительстве (исполнительная власть). I Государственная дума выразила недоверие правительству, требовала его отставки. В случае согласия императора включить в правительство «общественных деятелей» (т. е. либералов, выдвигавшихся не на государственной службе) в России появился бы объединенный кабинет.

П.А. Столыпин, получивший пост премьер-министра, должен был продолжить курс на укрепление самодержавной власти в совершенно непривычных для царизма исторических условиях — обеспечить сожителство дотоле ничем не стесненного самодержавия с «народным представительством». Он начал реформы: расширение социальной опоры царизма на селе посредством поощрения хуторского хозяйства; уничтожение общины крестьян путем их массового переселения (крестьянам разрешалось получать паспорта без согласия мира).

Царизм начал переговоры с представителями Думы в свете их требования о создании нового ответственного перед парламентом правительства. Наступил важный период в истории страны — мог быть решен важный вопрос — вопрос о политической реформе власти. Уступил царизм в этом главном вопросе — и это успокоило бы страну, влило бы в государственное строительство новые квалифицированные силы от оппозиционных партий и движений, события могли бы развиваться по пути реформ. Столыпин же, выполняя волю царя, держал курс на роспуск «революционной» Думы и в то же время пытался выяснить возможности и шансы приемлемого соглашения с либералами. Соглашение зависело от позиций сторон, их действительного стремления к компромиссу во имя будущего России.

Либералы, однако, переоценивали свои возможности. «Милюков уже чувствовал себя премьером». Его партия хотела создания чисто кадетского

кабинета. Проходили переговоры, и 26— 27 июня 1906 г. Столыпин шел лишь на незначительные уступки, допуская лишь исключение нескольких одиозных министров и введение в царское бюрократическое правительство одного или двух кадетов. Цель таких перестановок — прикрытие роспуска Думы «обновленным» правительством.

В переговорах кадетов с царем 27 июня 1906 г. (теперь уже по инициативе кадетов) обсуждался вопрос о включении в правительство председателя Думы С.А. Муромцева (в качестве премьера) и лидера партии П.Н. Милюкова (в качестве министра внутренних дел или иностранных дел). Царь дипломатично уклонился от подведения итогов переговоров. Однако против названной комбинации кадетов в предполагаемом правительстве выступили сами кадеты. Левые кадеты считали такое правительство подозрительным компромиссом, а председатель Думы С. А. Муромцев возражал против совместного с П.Н. Милюковым участия в кабинете: «двум медведям в одной берлоге ужиться трудно»<sup>1</sup>.

Кадеты, таким образом, не сумели объективно оценить свое положение перед таким важным политическим действием, как образование «объединенного кабинета» из государственно мыслящих деятелей, вообразив себя неуязвимыми. Отказ Милюкова стал грубым просчетом кадетского лидера, давшим царю новый козырь в его игре. Ожидаемого Муромцевым приглашения в Петергоф на прием его величества не последовало. Столыпин же ждал повода для роспуска Думы, имея такой фактор прикрытия, как переговоры с общественностью.

### **Кризис государственной власти и начало конца дворянской управленческой элиты**

Почему же относительно легко был сокрушен монархический строй в России? Среди главных причин нужно назвать десакрализацию верховной власти, потерю ею своего авторитета. Власть царя продолжала оставаться единоличной. Он играл главную роль в определении курса правительства. К 1917 г. углубился разрыв единения между царем и народом. В период кризиса власти негативную роль сыграло отсутствие у монарха качеств государственного лидера. При всей его образованности, личной честности, скромности и приветливости все знавшие его отмечали также слабование, упрямство, застенчивость и равнодушие к людям. В результате верховная власть и управление продолжали оставаться аморфными, кризис постоянно углублялся. В 1915 г. царь стал главнокомандующим (сделал шаг, который в войсках не приветствовался), уехал в Ставку и потерял управление страной.

Для дискредитации Романовых и левые, и правые использовали придворного целителя Распутина. Последний имел безграничное влияние на супружескую чету, ибо лечил гемофилию (несвертываемость крови) царевича Алексея. Распутин лично не играл самостоятельной политической роли, но использовался силами, боровшимися за влияние на власть, для компрометации последних Романовых, особенно императрицы Александры Федоровны. Тут слухи (а ничего большего просто не могло быть) достигли чудовищных масштабов: двор представлялся вместилищем ужасного разврата. Отмечалось, что вмешательство «старца» в дела государственного управления стало настолько серьезным, что по его воле назначались и смещались министры. Г.З. Иоффе приходит к выводу, что «ужас русской

<sup>1</sup> Милюков П.Н. Воспоминания. М., 1991. С. 261.

жизни состоял в том», что вор, пьяница и дебошир Распутин «сумел добраться до трона, а силы, стоявшие по левую и правую стороны от него, превратили его в запальник костра, в котором погибли почти все»<sup>1</sup>. Убийство Распутина монархистами в ночь на 17 декабря 1916 г. было еще одним доказательством глубины кризиса самодержавия, побудившего его сторонников возрождать для устранения противников методы XVIII в.

Способствовать стабилизации могло в какой-то мере окружение царя, но кто же окружал самодержца в то кризисное время? С.Ю. Витте был отстранен, а П.А. Столыпин убит террористами. Реакция отсталой страны на реформы определила судьбу реформаторов. Продвижение к власти осуществлялось по критерию личной преданности царю. К престолу пробивались люди, лишённые твердых политических и моральных принципов, но занесенные в разряд «своих». Член Чрезвычайной следственной комиссии известный поэт А.А. Блок, который после отречения царя занимался расследованием деятельности министров и других высших чинов, был поражен ничтожеством и безыдейностью многих из них. В январе 1917 г. председатель Думы помещик М.В. Родзянко с горечью признавался царю: «Вокруг Вас, Государь, не осталось ни одного надежного и честного человека: все лучшие удалены или ушли. Остались только те, которые пользуются дурной славой». Теоретические знания интеллектуалов либеральной оппозиции и практический опыт представителей местного самоуправления оказались не востребуемыми.

Назреванию кризиса самодержавной власти способствовала мировая война, кровавый воз которой Россия тянула с августа 1914 г. К 1917 г. было убито, искалечено и находилось в плену 6 млн. человек; началось дезертирство (в 1916 г. дезертировало 1,5 млн. человек). Было истреблено огромное количество представителей командного состава армии. До 1 марта 1917 г. царь не думал уступать революции, он согласился на отречение лишь в тот день, когда его покинули генералы. Начальник штаба верховного главнокомандующего генерал Алексеев направил телеграмму председателю Государственной думы М.В. Родзянко с требованием отречения царя. Такое требование он направил и всем командующим фронтами и флотами. Все они поддержали отречение. Это дало повод монархистам называть генералов Алексеева, Рузского, Колчака и других генералами-предателями. Война, таким образом, вызвала озлобление в армии, разложила этот важнейший атрибут государственной власти.

Поражения на фронте расшатали весь старый правительственный механизм. В работе механизма власти и системы управления страной начались перебои. Ведомственная разобщенность и трения, отсутствие однородного кабинета были старыми недугами царизма. С 1914 г. они усилились нарушением прежних сфер компетенции ведомств и созданием межведомственных органов с нечетко определенными функциями. Проявилась несогласованность действий военного и гражданского управления, обострились политические разногласия в правящих кругах. В течение 1916 г. одни некомпетентные министры заменялись на других. За год сменилось 5 министров внутренних дел, 4 министра сельского хозяйства, 3 военных министра. Министерская чехарда дополнилась губернской — только за 1916 г. были заменены 43 высших представителя власти в

---

<sup>1</sup> *Иоффе Г.З.* «Распутиниада» — большая политическая игра // Отечественная история. 1998. № 3. С. 117.

губерниях. В январе 1917 г. были удалены 16 членов Государственного совета, их заменили крайне правые, что явилось вызовом общественному мнению<sup>1</sup>. Самодержавие потеряло способность управлять страной и вести войну.

Раздражение у народа вызывала и царская охранка, система политического сыска, доведенная до таких масштабов, что превращалась в свою противоположность. Не будет сильным преувеличением сказать, что под подозрение были взяты все государственно мыслящие люди. 11 января 1917 г. земским собраниям и городским думам было запрещено обсуждение политических вопросов. Даже царская семья роптала против охранки, сделавшей ее главным объектом наблюдений. Охранное отделение, ставшее наиболее одиозной составляющей царской власти и дискредитировавшее себя в глазах населения, было первым из атрибутов государственной власти, разбитым революционным народом.

В стране назревал голод. Продовольственный крах последовал из-за сокращения урожая и саботажа помещиков, выступивших против твердых цен, введенных в сентябре 1916 г. Министр земледелия Риттих ввел продразверстку на хлеб, но самодержавие оказалось неспособным ее осуществить. В январе — феврале 1917 г. продовольственное положение промышленных центров стало катастрофическим. Петроград и Москва получили 25% положенных поставок продуктов, что создало предпосылки для массовых выступлений рабочих.

Определенный вклад в расшатывание государственной власти внесла и российская буржуазия, ее прогрессивный блок в Государственной думе (лидер П.Н. Милюков), а также фракция трудовиков (лидер А.Ф. Керенский), социал-демократов меньшевиков (лидер Н.С. Чхеидзе). За отказ поддержать войну были осуждены 5 социал-демократов большевиков — депутатов Государственной думы.

Дисбалансировка действий властей объективно вела к политической дестабилизации в стране. Депутаты Государственной думы требовали замены царского правительства правительством народного доверия страны. Но 25 февраля 1917 г. (10 марта) указом царя заседания Государственной думы были прерваны. Неожиданный революционный обвал большой силы в феврале — марте 1917 г. подвел черту под историей конфронтации парламента и царской власти, начавшейся еще в 1906 г. Это противостояние двух центров управления завершилось гибелью обеих конфликтующих сторон.

Таким образом, в условиях мировой войны усложнились отношения и обострились противоречия между главными составляющими государственной самодержавной власти. Началось разложение верховной власти, официального правительства, поместного дворянства, армии, полиции и чиновничьего аппарата, ставшее характерной особенностью российского общенационального кризиса 1915—1917 гг.

Министры царского правительства и другие высшие царские сановники, всего около трех десятков человек, были арестованы и с марта 1917 г. находились в Трубецком бастионе Петропавловской крепости.

27 февраля 1917 г. на заседании Думы был создан Временный комитет Государственной думы «для восстановления порядка и для сношений с лицами и учреждениями». 1 марта было образовано Временное

---

<sup>1</sup> Кризис самодержавия. 1894—1917. Л., 1984. С. 627—637.

правительство, которое должно было до созыва Учредительного собрания осуществлять исполнительно-распорядительные функции. Так как полномочия Временного правительства не были определены, оно фактически стало и законодательным органом страны.

27 февраля состоялись выборы в Петроградский совет, который вскоре объединился с Советом солдатских депутатов. Под давлением широких масс Советы действовали как революционная власть. Таким образом, в Петрограде установилось двоевластие в лице Временного правительства, у которого вначале не было власти, и Совета рабочих и солдатских депутатов, обладавшего реальной властью, но не имевшего четкой программы действий.

2 марта 1917 г. Николай II подписал Манифест об отречении от престола в пользу своего брата Михаила, который не осмелился принять российскую императорскую корону. С самодержавием в России было покончено.

IV Государственная дума фактически прекратила свое существование, более 200 ее членов, известных своими связями с монархией, порвали с Думой, притихли и выжидали. 60—70 членов Думы собирались на ее частных совещаниях. Однако это не давало Думе никакого права претендовать на роль представительного органа России. Прекратили свою деятельность и монархически настроенные партии: «Союз русского народа», «Союз 17 октября» и др. Была парализована активность помещиков — основы административно-управленческой элиты.

\* \* \*

В конце XIX — начале XX вв. Россия стала на путь модернизации и одновременно преодолевала традиционализм. Однако она не превратилась в страну либерального типа, а «застряла» между основными суперцивилизациями: традиционной и либеральной. Именно в этом промежуточном состоянии общества, достигшего цивилизационной значимости, и состоит специфика ситуации, сложившейся в России, сердцевину которой составил раскол<sup>1</sup>.

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

Приспособление к буржуазному развитию в начале XX в. требовало от «исторической власти» достижения по крайней мере двух целей:

**1. Создания прочного союза помещного дворянства и буржуазии в рамках представительных учреждений общенационального масштаба.**

---

<sup>1</sup> Ахиезер А. С. Самобытность России как научная проблема // Отечественная история. 1994. № 4—5. С. 3—45.

## **2. Решения «очередной национальной задачи» — аграрного вопроса.**

Однако в связи с обострившейся внутри- и внешнеполитической ситуацией самодержавие уже не располагало свободой маневра.

Существовая с Государственной думой, царизм с самого начала стремился предельно ограничить компетенцию этого общенационального представительства, придать ему только законосовещательный характер, сохранить в неприкосновенности как систему и методы управления в центре и на местах, так и «юридическое основание» всевластия бюрократии — Положение об усиленной охране 1881 г. Неспособность самодержавия мирно конституироваться в парламентскую монархию стала одной из причин крушения царского режима.

Повторяемость кризисных ситуаций отечественной государственности от Смутного времени 1598—1613 гг. до кризиса конца XX — начала XXI вв. свидетельствует о том, что России присущ свой кризисный ритм. Это ставит перед нашими современниками и их потомками важный вопрос о выявлении закономерностей таких кризисов. Основные их черты, как представляется, заключаются в следующем:

1. Раскол в обществе (язычники и христиане, люди старой и новой веры, славянофилы и западники, царь и народ, Государственная дума и самодержавие, Временное правительство и Петросовет и, наконец, противостояние начала XXI в. — традиционалисты и сторонники модернизации). «Верхи» и «низы» общества, город и деревня, центр и окраины трудно находят общий язык.

2. Падение престижа власти. Взаимное непонимание и отчуждение между властью и обществом.

3. Угроза гражданской войны или ее возникновение.

4. Наличие нескольких вариантов разрешения социально-экономических и политических проблем.

5. Высокая степень эксплуатации масс, несправедливость существующего в стране общественно-политического порядка, пренебрежительное отношение к правам человека.

### **Вопросы для самопроверки**

1. *Охарактеризуйте особенности политического и социально-экономического развития России в конце XIX — начале XX в.*

2. *Каковы предпосылки преобразования государственного строя России в 1905—1906 гг.?*

3. *Дайте характеристику изменениям в государственном строе и управлении в 1905—1906 гг.*

4. *Почему в 1906—1917 гг. не состоялся компромисс между Государственной думой и самодержавием?*

5. *Дайте всестороннюю характеристику развития кризиса государственной власти в 1916—1917 гг.*

### **Рекомендуемая литература**

*Аврех А.Я.* Распад третьеиюньской системы. М., 1986.

*Аврех А.Я.* Царизм накануне свержения. М., 1989.

*Ананьич Б.В., Ганелин Р.М.* Николай II // Вопросы истории. 1993. №2.

Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. СПб. 1996. (Обсуждение книги см. в журнале «Отечественная история». 1998. № 2).

*Демин В.А.* Государственная дума в России (1906—1917 гг.): Механизм функционирования. М., 1996.

*Дякин В.С.* Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны. М., 1977.

*Зырянов П.Н.* Российская государственность в XIX — начале XX в. // Свободная мысль. 1993. № 8.

*Зырянов П.Н.* П. А. Столыпин // Вопросы истории. 1990. № 6.

Кризис самодержавия. 1894—1917. Л., 1984.

*Шелохаев В.В.* Либеральная модель переустройства России. М., 1996.

## Глава 12

Государственное управление

от февраля к Октябрю 1917 г.:

достижения и упущенные возможности

*Особенности обстановки и начало формирования механизма государственной власти.*

*Временное правительство: реформа власти и управления.*

*Начало советизации России.*

*Управленческая деятельность премьера А. Ф. Керенского (от демократии к диктатуре).*

*Наращение кризиса государственного управления и местного самоуправления.*

### Особенности обстановки и начало формирования механизма государственной власти

После отречения императора Николая II<sup>1</sup> Россия стала самой свободной страной мира (ситуация, во многом сходная с обстановкой в стране на исходе XX в.). Март 1917 г. — «медовый месяц» революции, когда реально воплощались политические свободы, формировались Советы, фабзавкомы, комитеты общественных организаций и другие невиданные в демократических государствах проявления революционного творчества масс. Возникла бесцензурная независимая печать, развивался демократически избирательный процесс и др. Началось строительство новой системы государственного управления и поиски путей выхода из кризиса, сложилось народовластие, интенсивно развивалось самоуправление, начался переход от унитарного государства к федеративному.

Февральская революция была направлена против войны и старых порядков. Она сплотила антимонархические силы в единый народный фронт, однако не ликвидировала раскола в обществе. В марте 1917 г. он был еще малозаметен, но постепенно проявлялся, с одной стороны, по линии традиционализма (Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов,

<sup>1</sup> С марта по июль 1917 г. царь и его семья находились под домашним арестом в Царском Селе, затем Романовы по требованию общественности были отправлены в г. Тобольск, где пребывали с августа 1917 по апрель 1918 г., после чего были перевезены в Екатеринбург. В марте 1917 г. в Петрограде было арестовано 4 тыс. сторонников Романовых.

сформировавшиеся на основе общинных традиций) и, с другой стороны, по линии *сторонников либеральной модернизации России* (Временное правительство, его комиссары на местах, общественные исполнительные комитеты, буржуазные партии, правые течения партий демократического социализма, опиравшиеся соответственно на помещиков, капиталистов, средние слои города и деревни). О двоевластии говорили и писали и правые (см., например, выступления на VII съезде партии кадетов в марте 1917 г.), и левые (большевики). Появились противоречия во взаимодействии двух центров управления — Временного правительства и Петросовета. Между ними развернулась борьба за власть. Особенностью обстановки марта 1917 г. было то, что противоречия между ними отступили на второй план и на первом месте оказалась общая актуальная задача — борьба за ликвидацию монархии. В ходе ее реализации возникла антимонархическая слитность масс населения — единый антицаристский фронт, объединявший большинство россиян. Политические партии России начали выступать от имени народа, а правящая конституционно-демократическая партия называла себя партией народной свободы. На своем 7-м съезде 25—28 марта кадеты заявили, что Россия должна стать парламентской республикой. Предлагалось избрание временного (на срок не более года) президента страны, который до выборов будет осуществлять исполнительную власть «под надзором» Учредительного собрания и «при содействии Совета министров, пользующихся доверием собрания».

Коренные вопросы революции продолжали оставаться нерешенными, быстро развивался процесс левения масс, углублялась дифференциация населения. Возникло три самостоятельных социально разнородных потока — буржуазно-помещичий, центристский и леворадикальный.

Названным трем социальным силам соответствовали три типа политических партий. Партия народной свободы (кадеты) насчитывала 80 тыс. человек, в мае 1917 г. издавала 20 газет, а к осени 1917 г. — 150, центральный орган — газета «Речь». Число организаций в мае — 183, а в сентябре — 370. Партия участвовала в демократизации России, но была сторонницей твердой власти (желала дуумвирата в лице генерала Л.Г. Корнилова и адвоката А.Д. Керенского). Лидером партии был руководитель прогрессивного блока IV Государственной думы профессор П.Н. Милуков.

Умеренные социалистические партии меньшевиков и эсеров стремились защищать позиции золотой середины, средних слоев города и деревни. Официальное название партии меньшевиков — РСДРП (объединенная). Численность партии: в мае 1917 — 45 тыс., в августе — 200 тыс., осенью — 150 тыс. человек (издавала 20 газет). Лидеры партии: Г.В. Плеханов, Д. Потресов, А. Либер (правые); Ф. Дан, Н. Чхеидзе, И. Церетели (центр, издавали «Рабочую газету»); Л. Мартов, А. Мартынов (интернационалисты). На майской 1917 г. Всероссийской конференции меньшевиков они выступили за коалицию, гражданский мир в обществе, заняли оборонческую позицию по вопросу об отношении к войне.

Партия социалистов-революционеров насчитывала 700 тыс. человек (по другим данным, в мае 1917 г. — 1 млн.). Издавала 58 газет, имела 436 организаций. Лидеры В. М. Чернов (центр) — организатор и ветеран партии, автор ее программы, А.Ф. Керенский (правый), М. А. Спиридонова (левый фланг). На майском III съезде эсеры поддержали меньшевиков по вопросу о

власти (выступили за коалицию, выражаясь современным языком, — за консенсус классов и партий) и по отношению к войне.

Большевицкая партия РСДРП (б) в начале марта насчитывала 24 тыс. человек, в апреле — 100 тыс., в июле — 260 тыс., в октябре — 400 тыс. В июле издавала 50 печатных органов, а к октябрю — 75. Общеизвестным лидером являлся В. И. Ленин. Стратегию и тактику большевики разработали на VII (апрельской) Всероссийской конференции и VI съезде РСДРП (б), проходившем с 26 июля по 3 августа (на съезде в партию была принята группа социал-демократов «межрайонцев» во главе с Л.Д. Троцким, А.В. Луначарским, М.С. Урицким и др. (всего около 4 тыс. человек).

Опыт революций свидетельствует, что все они завершаются установлением авторитарного режима. Общественное мнение в России уже весной 1917 г. также склонялось к идее диктатуры, которая должна прийти из буржуазно-помещичьего стана, который обладал большими богатствами. Однако диктатура могла прийти и из леворадикального лагеря. Ухудшение жизни народа создавало такую предпосылку, особенно после того, как идейными вождями рабочих и солдат стали большевики. Однако диктатуру мог породить и собственно демократический лагерь, хотя эта часть общества менее других была заинтересована в таком исходе.

Как же случилось, что именно в данной среде появился режим единоличной власти? До приезда Ленина из эмиграции в начале апреля 1917 г. не знал конкуренции авторитет А.Ф. Керенского — столичного адвоката, лидера фракции трудовиков в IV Государственной думе, министра юстиции Временного правительства, особенно после того, как он в начале марта освободил политических заключенных.

При обсуждении кандидатур на пост первого лица государства называлась и фамилия генерала Л. Г. Корнилова.

Все коренные вопросы момента неизменно были связаны с одним — с проблемой выхода из мировой войны. Ее продолжение тяжелым бременем ложилось на трудящихся, было испытанием для нового общественно-политического строя (один день ведения войны стоил 50 млн. рублей, на фронтах погибло и было ранено более 6 млн. человек).

Несмотря на то, что Февральская революция была направлена против войны, в марте 1917 г. широкие слои населения охватил на некоторое время связанный с ней патриотический подъем. Существовала еще одна управленческая проблема. При Временном правительстве продолжала действовать петровская Табель о рангах. Однако отстранение дворянской элиты от управления, новые задачи организации власти породили острую проблему государственного строительства — нехватку кадров новой генерации, имевших управленческую подготовку, для осуществления государственной службы в новых условиях.

Весной 1917 г. сформировался управленческий блок, который лежал в основе действия государственного механизма вплоть до Октября 1917 г. В органах власти на местах, общественных организациях, а затем и во Временном правительстве образовался оборонческий блок меньшевиков и эсеров, находившихся в коалиции с кадетами. Этот блок управлял Россией в период с февраля по октябрь 1917 г.

Главная задача правительства, его аппарата, государственно мыслящих деятелей состояла в разработке антикризисного управления страной — особой системы управления, характерной для многоукладной рыночной

экономики страны со сложной социально-классовой структурой. Такая система должна была учитывать приоритеты, специфику и менталитет России, нужна была особая управленческая парадигма, основанная на новой стратегии менеджмента, включающей все функции управления (планирование, анализ, регулирование, контроль), решение проблемы кадров управленцев и стимулирование их активности как государственных деятелей. Антикризисное управление должно было базироваться на передовой теории, вобравшей все лучшее, что было в отечественной и зарубежной практике.

Как же формировался механизм государственной власти?

К февралю 1917 г. буржуазия России была почти у власти. Буржуазной либеральной оппозицией в IV Государственной Думе являлся «Прогрессивный блок». Претендентами на руководство оппозицией были М.В. Родзянко<sup>1</sup> (председатель Думы, работал в контакте с императором, мог доводить до него свою программу действий), князь Г.Е. Львов<sup>2</sup> (возглавлял Союз земств и городов, который обеспечивал Думе всероссийскую поддержку). А.И. Гучков<sup>3</sup> не смог стать лидером ввиду неприязненного отношения к нему императорской четы, вызванного его непрошеным вмешательством в самые интимные стороны семейной жизни монарха.

27 февраля на революционной волне в столице возник Петроградский Совет как власть рабочих и солдат. В этот же день к формированию буржуазной власти приступила Государственная дума. Однако последнюю интересовал прежде всего вопрос о военной диктатуре. Он обсуждался 27 февраля на частном совещании членов Думы. Остановились на кандидатуре командира 25-го армейского корпуса генерал-лейтенанта Л.Г. Корнилова, который был срочно назначен командующим Петроградским военным округом. По просьбе М.В. Родзянко кандидатура Л.Г. Корнилова была утверждена Николаем II. Одновременно царь назначил Г.Е. Львова министром-председателем Временного правительства, а Н.Н. Романова — верховным главнокомандующим. Таким образом, Дума могла говорить о переходе власти к Временному правительству «по закону».

На частном совещании депутатов Думы 27 февраля из 19 выступивших только 6 высказались за взятие власти Думой и тем самым за возобновление ее деятельности. Благодаря кадетскому давлению Дума так и не решила возобновить свои заседания, а вместо этого был создан Временный комитет Государственной думы (ВКГД), хотя М.В. Родзянко продолжал вынашивать планы превращения ВКГД в Верховный комитет, который бы стоял над Временным правительством и Советом<sup>4</sup>.

2—3 марта ВКГД на короткое время приобрел характер верховной власти, которую передал Временному правительству. Состав правительства,

<sup>1</sup> Родзянко Михаил Владимирович (1859—1924) — один из лидеров партии октябристов, крупный помещик. В 1911—1917 — председатель III и IV Государственных дум, в 1917 — Временного комитета Государственной думы. Белоэмигрант. Автор воспоминаний «Крушение империи».

<sup>2</sup> Львов Георгий Евгеньевич (1861—1925) — князь, крупный помещик, депутат I Государственной думы, председатель Всероссийского земского союза, один из руководителей «Земгора». 2 марта — 7 июля 1917 г. глава Временного правительства.

<sup>3</sup> Гучков Александр Иванович (1862—1936) — русский капиталист, лидер октябристов. Депутат и с 1910 г. председатель III Государственной думы. В 1915—1917 г. — председатель Центрального военно-промышленного комитета. В марте—апреле 1917 г. — военный и морской министр Временного правительства. Белоэмигрант.

<sup>4</sup> *Миц И. И.* История Великого Октября. Т. 1. М., 1967. С. 557, 601-602.

одобренный вечером 2 марта, был следующим: Г.Е. Львов (председатель совета министров и министр внутренних дел), П.Н. Милюков<sup>1</sup> (министр иностранных дел), А.Ф. Керенский<sup>2</sup> (министр юстиции), Н.В. Некрасов<sup>3</sup> (министр путей сообщения), А.И. Коновалов<sup>4</sup> (министр торговли), А.А. Мануйлов (министр народного образования), А.И. Гучков (военный министр), А.И. Шингарев<sup>5</sup> (министр земледелия), М.И. Терещенко<sup>6</sup> (министр финансов), И.В. Годнее (государственный контролер), В.Н. Львов (обер-прокурор Святейшего синода)<sup>7</sup>.

При рассмотрении вопроса о формировании новой управленческой элиты буржуазно-демократического государства целесообразно отметить такое явление, как относительно быстрая адаптация высшей царской бюрократии к новому строю.

Парадокс русской жизни состоял в том, что буквально с первых часов существования Временного правительства прежняя элита, еще совсем недавно олицетворявшая самодержавную монархию, стала одной из наиболее надежных опор буржуазно-демократического режима. Такое безусловное признание Временного правительства царской элитой, ее инверсия объясняются следующими причинами:

1. Резкое неприятие монаршей элитой внутривластного курса, проводимого императором Николаем II накануне Февральской революции. Основой такого неприятия служил «миф о Распутине».

2. Легкость, с которой царская элита признала февраль, связана также с тем, что переворот его вожди облекли в относительно легитимные формы, в результате чего не возникло резкого противопоставления нового режима монаршему строю. Борьба против новой власти означала бы в данной ситуации непослушание царской воле. Именно этим и объясняется, что свержение монархии не вызвало массового политического движения в ее защиту.

За март 1917 г. личный состав высшей ведомственной партократии обновился почти на треть. В этом смысле преуспели министры-социалисты, заменявшие высокопоставленных министерских чиновников своими коллегами по партии, не имевшими, по свидетельству самого Керенского,

---

<sup>1</sup> Милюков Павел Николаевич (1859—1943) — русский политический деятель, историк, профессор, публицист. Один из организаторов партии кадетов, с 1907 г. председатель ее ЦК, редактор газеты «Речь». В 1917 г. — министр иностранных дел Временного правительства 1-го состава — до 2 (15) мая. Белоэмигрант. Труды по истории России XVIII—XIX вв., Февральской и Октябрьской революций.

<sup>2</sup> Керенский Александр Федорович (1881—1870) — русский политический деятель. Адвокат. Лидер фракции трудовиков в IV Государственной думе. С марта 1917 г. эсер; во Временном правительстве: министр юстиции (март—май), военный и морской министр (май—сентябрь), с 8 (21) июля — министр-председатель, с 30 августа (12 сентября) — верховный главнокомандующий. С 1918 г. в эмиграции.

<sup>3</sup> Некрасов Николай Виссарионович (1879—1940) — инженер-технолог, один из лидеров левых кадетов, профессор. Депутат III и IV Государственных дум. Министр Временного правительства. С 1921 г. в Центросоюзе.

<sup>4</sup> Коновалов Александр Иванович (1875—1948) — крупный текстильный фабрикант, лидер партии прогрессистов и «Прогрессивного блока» в IV Государственной думе. Белоэмигрант.

<sup>5</sup> Шингарев Андрей Иванович (1806—1918) — земский деятель, врач, публицист. Один из лидеров кадетов, депутат II—IV Государственных дум.

<sup>6</sup> Терещенко Михаил Иванович (1886—1956) — русский капиталист, сахарозаводчик. В 1917 г. министр финансов, а затем министр иностранных дел Временного правительства.

<sup>7</sup> 3 марта правительство сделало важный шаг в формировании элиты государственного управления, заменило губернаторов на комиссаров.

«ни малейшего представления о работе правительственных учреждений»<sup>1</sup>. Таким образом, преемственность между высшей царской бюрократией и правящей элитой «нового порядка» была лишь частичной и притом убывающей<sup>2</sup>.

Движущие силы революции 1917 г. носили очевидный антипарламентский и антипарламентаристский характер. Их противники не опирались и не могли опереться на идею Государственной думы в любом его проявлении именно потому, что еще до революции она не заняла места в системе власти как реальное народное представительство. В будущем Государственной думы уже предугадывалась печальная судьба Всероссийского Учредительного собрания. Как во время, так и после февраля 1917 г. парламентаризм в России был обречен именно потому, что до революции он так и не стал органической составляющей государственного управления и воспринимался лишь нужным или ненужным придатком власти.

Таким образом, отречение императора как ключевой фигуры монархической системы привело к распаду корпоративных связей бюрократической элиты, к развалу монархических партий. Временное правительство имело мало реальной власти. Она фактически оказалась на поводу у параллельно созданного социалистическими партиями Петросовета рабочих и солдатских депутатов, который приказом № 1 подчинил себе воинские части по всей стране. Либеральная политическая элита оказалась неспособной к созидательной административной деятельности, проявила значительные колебания и «редкое политическое безволие» в строительстве и действии вертикали власти: премьер — правительство (министерства) — правительственные комиссары на местах (и их опора — общественные исполнительные комитеты, земства и городские думы).

Временным правительством осуществлялся ряд действий, которые именуется функциями управления:

***1. О функции планирования,*** которая связана с целеполаганием, можно судить по содержанию Декларации Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта<sup>3</sup>. Этот документ проливает свет на прогностическую функцию правительства всего периода революции с февраля по октябрь, ибо Декларация от 3 марта с небольшими изменениями подтверждалась в декларациях от 6 мая, 8 июля, 26 сентября последующих составов Временного правительства. Программа правительства от 3 марта утвердила создание нового правительства, была согласована с Исполкомом Петросовета (собственно он ее и выдвинул) и состояла из 8 пунктов:

«1. Полная и немедленная амнистия по всем делам политическим и религиозным; в том числе: террористическим покушениям, военным восстаниям, аграрным преступлениям и т.д.

2. Свобода слов, печати, союзов, собраний, стачек, с распространением политических свобод на военнослужащих в пределах, допустимых военно-техническими условиями.

---

<sup>1</sup> Керенский А. Ф. Россия на историческом повороте // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 134.

<sup>2</sup> Куликов С.В. Временное правительство и высшая царская бюрократия // Отечественная история. 1999. №4. С. 108—110.

<sup>3</sup> Внешнеполитические задачи были изложены в воззвании Временного правительства к населению от 6 марта, Декларации от 27 марта, а также в Декларации Петросовета «К народам всего мира».

3. Отмена всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений.

4. Немедленная подготовка к созыву, на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования, Учредительного собрания, которое установит форму правления и Конституцию страны.

5. Замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления.

6. Выборы в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования.

7. Неразоружение и невывод из Петрограда воинских частей, принимавших участие в революционном движении.

8. При сохранении строгой военной дисциплины в строю и при несении военной службы — устранение для солдат всех ограничений в пользовании всеми правами, предоставленными всем остальным гражданам»<sup>1</sup>.

В исследовательской литературе имеются разные оценки названной восьмистатейной программы. Проанализируем три наиболее важные точки зрения.

1. При всей значимости декларации в ней ничего не говорилось о вопросах, больше всего волновавших граждан: о мире, о земле, о сокращении продолжительности рабочего дня, о сроках созыва Учредительного собрания. Документ составлялся в спешке, составители стремились угодить всем политическим партиям<sup>2</sup>.

2. «Этот документ, плод ночного творчества вконец утомленных политиков, повлек самые печальные последствия. Самыми пагубными были пункты 5 и 6, которые единым махом сметали губернскую администрацию и полицию, традиционно оберегавших устои Российского государства. Органы местного самоуправления — т. е. земства — и городские советы, которые должны были заменить их, никогда не несли административной ответственности, да и не были к тому приспособлены. В результате страну мгновенно охватила анархия, вину за которую правительство стремилось свалить на старый режим, но в которой в действительности во многом было повинно само. Никогда ни одна революция, ни до, ни после 1917 г., не производила такого опустошительного разгрома административного аппарата.

Едва ли менее вредоносными были пункты 1 и 7. Конечно, демократическое правительство и не могло содержать в заточении или ссылке политических деятелей, осужденных за их убеждения. Но всеобщая, без разбору амнистия, распространявшаяся и на террористов, привела к тому, что Петроград кишел самыми крайними радикалами, возвратившимися из Сибири и из-за границы. Они путешествовали на правительственный счет, горя желанием свергнуть это самое правительство... Получалось, что Правительство само дало волю врагам демократии... уступило большую долю власти над 160 тысяч солдат (Петроградского гарнизона. — В.С.), но и пригрело в столице озлобленную и вооруженную крестьянскую массу, которую его враги не преминули повернуть против него же»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Титов Ю.П.* Хрестоматия по истории государства и права России. Учебное пособие. М., 1998. С. 292.

<sup>2</sup> История государственного управления России. Ростов н/Д, 1999. С. 290.

<sup>3</sup> *Пайнс Р.* Русская революция. Ч. I. М., 1994. С. 327.

3. «Отречение Николая II вообще не предусматривало смены государственного порядка и создания какого-либо нового органа верховной власти». «Акт 3 марта», единственный санкционирующий создание Временного правительства документ, по своему характеру был уже не «Высочайшим изволением», а «революционной хартией». Он отменял Основные законы, обеспечивал принципиально новые правовые условия и, как признало само правительство, был «единственной Конституцией русской революции». Тем самым остальные органы власти (например, Думы) теряли всякую законность существования<sup>1</sup>.

Приведенные выше точки зрения представляют интерес, однако при их рассмотрении целесообразно учесть следующее:

1. Планирование преобразований предполагает рассмотрение денежных и других ресурсов, обеспечивающих достижение поставленных целей. Такой расчет тогда не производился. Отсутствие денежных средств явилось одной из причин провала восьмистатейной программы (долг России составлял тогда 55 млрд. руб., а день войны обходился в 50 млн. руб.).

2. В декларации проявилась и прискорбная черта менталитета россиян — все доводить до крайностей, до пределов возможного (радикализм прогностической функции управления). Так, революцией было рождено такое явление, как глумление над историческим прошлым, наложившее в будущем отпечаток на всю советскую эпоху управления. В Декларации от 3 марта нет и намека на компромисс с исторической властью.

У составителей Программы (решающую роль в ее формировании сыграли «социалисты» — руководители Петросовета) тогда еще не сформировались представления о системе организаций, которые обеспечили бы достижение целей.

**II. Функция организации** включает делегирование заданий, возникающих при планировании, различным людям, группам, организациям. Распределение заданий приводит планы в действие.

1) *Реорганизация Временного правительства*<sup>2</sup> посредством включения в его состав новых ведомств: Министерства труда (главной целью которого было примирение труда и капитала, развитие системы социального страхования); Министерства продовольствия, унаследовавшего задачи министерства земледелия; Министерства государственного призрения, принявшего на себя функции благотворительных органов. В августе 1917 г. вместо Синода создано Министерство по делам вероисповеданий.

2) *Регулирование экономики* посредством создания специальных организаций (органов): Главного земельного комитета (готовил материалы для земельной реформы); Общегосударственного продовольственного комитета (руководимого министром земледелия и выработывавшего общегосударственный продовольственный план); Экономического совета, Главного экономического комитета (их цель — стабилизация хозяйственной ситуации в стране, ведущей войну и охваченной революцией). Для управления Кавказом создан Особый закавказский комиссариат; Временный комитет Донецкого бассейна; Временный комитет Уральского горнозаводского района и др.

<sup>1</sup> Гайда Ф.А. Механизм власти Временного правительства (март— апрель 1917 г.) // Отечественная история. 2001. № 2. С. 143.

<sup>2</sup> Для рассмотрения возрастающего потока дел срочно были созданы Канцелярия Временного правительства. Собрание товарищей министра, Малый Совет министров.

3) Для эффективного законотворчества, координации деятельности министерств Временное правительство сформировало *Юридическое совещание*. При нем действовала Особая комиссия по составлению проекта основных государственных законов, проекта Конституции (под председательством Н.И. Лазаревского и В.М. Гессена). В России, как уже упоминалось, предполагалось учредить президентскую республику с двухпалатным парламентом.

Все важнейшие организации, созданные Временным правительством, имели *реформистский характер*.

**Ш. Функция исполнения.** Специалист науки управления Р. Фальмер (США) отмечал: «Исполнение осуществляется с помощью лидерства: руководство исполнением задания не может быть распределено по организации»<sup>1</sup>. Первыми лицами в губерниях являлись комиссары Временного правительства, как правило, кадеты, депутаты государственных дум. Именно они отвечали за исполнение указаний Центрального правительства: (на Дону, например, — областной комиссар, учитель М.С. Воронков, на Кубани — помещик К.Л. Бардиж, на Тереке — областной атаман М.А. Караулов — все депутаты Государственной думы, в Ростове — председатель Доно-Кубано-Терского союза земств В.Ф. Зеелер).

Высшим исполнительным, а также законодательным и распорядительным органом являлось Временное правительство. Главными фигурами государственного управления в те исторические 8 месяцев деятельности правительства были его премьеры. Помещик, князь Г.Е. Львов, который до 1917 г. возглавлял Союз земств и городов, руководил правительством со 2 марта по 7 июля 1917 г. С 8 июля по 25 октября министром-председателем являлся, как известно, А.Ф. Керенский. Именно на них история возложила ответственность за судьбу страны в то кризисное время.

**IV. Контроль как функция управления.** По Р. Фалмеру, «контролирование — это функция управления, в соответствии с которой управляющие:

1) собирают информацию о текущем состоянии исполнения внутри организации;

2) сравнивают текущее исполнение с заранее установленными нормами выполнения;

3) исходя из этого сравнения определяют, следует ли изменить организацию, чтобы достигнуть ранее поставленных целей.

Контроль правительства осуществлялся: 1) широкой практикой посылки Временным правительством своих министров, особо уполномоченных эмиссаров для контроля на местах; 2) переработкой правительством информации из регионов; 3) телефонно-телеграфной связью с местами и др.

Так, Донскую область как никакую другую за неполные 8 месяцев революции с марта по октябрь 1917 г. посетили министры Временного правительства А.И. Шингарев (май), А.А. Мануйлов (август), С.Н. Прокопович (сентябрь), М.М. Скобелев (сентябрь), видные государственные деятели: М.С. Аджемов, Ф.И. Родичев, а также более десятка эмиссаров из центра. Обсуждались вопросы о блоке правящей партии кадетов с казачеством на выборах в Учредительное собрание, продовольственный

<sup>1</sup> Фальмер Р. М. Энциклопедия современного управления. Т. 1. М., 1992. С. 25.

вопрос — о выполнении плана поставок хлеба на фронт и в северные губернии страны, о необходимости наведения в стране государственного порядка.

### **Временное правительство: реформа власти и управления**

Функции центрального органа государственной власти и управления со 2 марта по 25 октября 1917 г. выполняли четыре состава Временного правительства и промежуточный орган Директория. В первый состав правительства (со 2 марта по 5 мая) входили 12 министров, во второй (с 6 мая по 2 июля) — 15, в третий (с 24 июля по 30 августа) — тоже 15, с 30 августа по 25 сентября страной управляла Директория из 5 человек и, наконец, 25 сентября к исполнению обязанностей приступил последний состав Временного правительства из 17 министров. Во всех составах участвовали 38 человек, принадлежавших к 10 различным партиям (31 из них имел высшее образование, 12 — ученые степени и звания). Потенциально все министры были готовы к выполнению своих обязанностей.

С мая 1917 г. все составы правительства были коалиционными, т.е. включали представителей как буржуазных, так и социалистических партий, а также беспартийных. В правительстве доминировали кадеты, но их удельный вес от февраля к октябрю 1917 г. менялся: занимаемые ими первостепенные посты премьер-министра, министра иностранных дел, финансов, земледелия сменились к концу такими, как ведомство просвещения, государственного контроля, исповеданий, призрения. Зато представители «революционной демократии» получили более ответственные портфели: председателя Совета министров, министров внутренних дел, земледелия.

Пребывание в правительстве почти всех министров было кратковременным. 60% из них (23 человека) исполняли свои обязанности от одного до двух месяцев<sup>1</sup>. За такой срок пребывания в правительстве большинство министров успевало лишь опубликовать основную декларацию о намерениях, провести некоторые служебные перемещения и попытаться решить неотложные текущие дела. Никакой серьезной перспективной работы выполнять они не могли.

В первые недели революции в стране под руководством партии конституционных демократов было все же начато проведение административно-управленческой реформы. Временное правительство обрело на местах социальную поддержку в лице губернских и уездных комиссаров и общественных исполнительных комитетов, ставших всенародной опорой правительства Г.Е. Львова. На местах правительство имело кадры управленцев, прошедших школу парламентской борьбы и сосредоточенных в земстве, городских думах, разного рода общественных организациях, которые являлись центрами буржуазно-помещичьей оппозиции, особенно сплотившейся во время войны.

Ничто не было столь необходимым для стабилизации обстановки, как созыв Учредительного собрания. Лишь орган власти, избранный на

---

<sup>1</sup> После гражданской войны 14 из них остались в России, а более 20 оказались в эмиграции. См.: *Изюмник В.С.* Временное правительство. Люди и судьбы // Вопросы истории. 1994. № 6. С. 163—168.

демократической основе, обрел бы неоспоримую законность и в этом качестве был бы способен отразить атаки как крайне правых, так и крайне левых. Сложности проведения выборов в тот момент были, безусловно, устрашающими. И все же дело было столь безотлагательным, что опытные политики сочли бы за лучшее созвать несовершенное Собрание незамедлительно, нежели совершенное в какое-либо отдаленное время. Когда в 1848 г. во Франции пала июльская монархия, Учредительное собрание для избрания нового правительства созвали в два месяца. В Германии в конце 1918 г. после поражения в войне и отречения кайзера в разгар народных волнений новые власти сумели созвать Национальную ассамблею менее чем за четыре месяца. Российское Временное правительство не смогло сделать этого за весь восьмимесячный срок своего существования<sup>1</sup>.

Справедливости ради нужно сказать, что Временное правительство 25 марта 1917 г. создало комиссию из 70 юристов для выработки закона о выборах в Учредительное собрание. Однако созыв его откладывался вполне умышленно, ибо правящая партия кадетов понимала, что свободные выборы в России не подтвердят того объема власти, который уже имелся у партии П.Н. Милюкова.

Правительство затягивало также и с решением аграрного вопроса, не желая нарушать права земельного собственника, ибо это могло повлечь за собой общее потрясение принципа частной собственности. При этом отмечалось, что в условиях войны было крайне опасно задевать интересы тех, кто являлся верхушечной частью воюющей на фронте армии. Кадеты не намеревались ущемлять интересы помещиков ни в условиях войны, ни в условиях мира. Основная причина состояла в том, что большая часть кадетского руководства сама принадлежала к числу крупных землевладельцев<sup>2</sup>. Вместе с тем определенные меры для решения аграрного вопроса все-таки принимались. 19 марта правительство создало при Министерстве земледелия Главный земельный комитет (к июлю местные земельные комитеты были созданы в 1/3 губерний европейской России). По положению о земельных комитетах от 21 апреля (4 мая) 1917 г. они создавались «для подготовки земельной реформы и для разработки неотложных временных мер, впредь до разрешения земельного вопроса Учредительным собранием»<sup>3</sup>. Однако проведение самой земельной реформы откладывалось до Учредительного собрания, причем формула оттяжек настойчиво повторялась правящими партиями буквально в каждом городе и крупном населенном пункте. Левая оппозиция широко использовала такую тактику для разоблачения Правительства. Линия на реформу саботировалась и справа. Так, Донской казачий круг в августе 1917г. принял постановление «Земельных комитетов в Донской области не учреждать...»<sup>4</sup>. Противодействие в проведении правительственных реформ со стороны как правых, так и левых сил стало одной из главных причин того, что они

<sup>1</sup> *Пайнс Р.* Русская революция. Ч.1. С. 359.

<sup>2</sup> *Думова Н.Г.* Кадетская партия в период первой мировой войны и Февральской революции. М., 1988. С. 129—130.

<sup>3</sup> Об учреждении земельных комитетов. Постановление Временного правительства 21 апреля 1917 // Сборник указов и постановлений Временного Правительства. Вып. 1. 27 февраля — 5 мая 1917 г. Пг., 1917. С. 192—197.

<sup>4</sup> Постановления Донского войскового малого круга. 2—7 августа 1917 г. Новочеркасск, 1917. С.5.

захлебнулись даже в части осуществления полумер, фактически так и не начавшись.

Представляет интерес управленческая программа партии кадетов. Она стремилась овладеть положением, и доказательством этого являются четыре съезда (из десяти состоявшихся за всю ее историю), проведенные в период с февраля по октябрь 1917 г. (март 1917 г. — VII; май — VIII; июль — IX; октябрь — X съезды). Съезды этой партии проходили через каждый месяц, чего не могли себе позволить другие политические партии. Разработанная кадетами программа деятельности правительства 6 мая была утверждена их ЦК. Было выдвинуто 5 пунктов: 1. Продолжение политики соблюдения обязательств и ограждения права, достоинства и жизненных интересов России в тесном единении с союзниками. 2. Запрещение каким бы то ни было организациям вторгаться в сферу законодательства и управления Временного правительства. 3. Право государственной власти применять меры принуждения к нарушителям права и порядка. 4. Поддерживать дисциплину и боевую мощь армии. 5. Запрещение Временному правительству предвосхищать решения Учредительного собрания по основным государственным вопросам — конституционного, социального и национального строя России. По свидетельству разработчика этой программы П.Н. Милюкова, в ней «были указаны все меры предупреждения нарушения социалистами нормальных прав государственной власти и очерчены пределы полномочий, представляемых Временному правительству первой коалиции в целом»<sup>1</sup>.

В национальных регионах, как и в центре страны, в первые недели месяца были созданы и Советы и органы власти Временного правительства.

Однако параллельно формировалась и национальная власть — Центральная рада на Украине, Белорусская рада, Сфатул цэрий в Молдавии и др. С весны 1917 г. начал развиваться процесс распада империи, ликвидации централизованного унитарного государства и перехода к федерации.

17 марта Временное правительство объявило декларацию о вопросе независимости Польши. Финляндии было гарантировано осуществление ее конституционных прав. 20 марта был издан Декрет «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений». Он отменял ограничения в выборе места жительства, передвижений, приобретении собственности, занятиях торговлей и ремеслами, поступлении в учебные заведения, на государственную службу, в употреблении местных языков<sup>2</sup>. Правительство было сторонником сохранения исторически сложившегося полиэтнического Российского государства. Русские либералы (прежде всего кадеты) выступали за территориальную автономию Польши и Финляндии, а всем прочим предлагали культурно-национальную автономию.

В ст. 20—25 программы правящей партии кадетов проблема рассматривалась во взаимосвязи с вопросом местного самоуправления (см. раздел «Местное самоуправление и автономия»)<sup>3</sup>. В регионах же, где национальные меньшинства составляли компактное большинство, местное самоуправление почти неизбежно (при наличии всеобщего избирательного права) перерастало бы в национально-территориальную автономию.

<sup>1</sup> Милюков П.Н. Воспоминания. М., 1991. С. 503.

<sup>2</sup> Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. I. С. 46—49.

<sup>3</sup> Полный сборник платформ всех русских политических партий. СПб., 1906. С. 61-62.

Либеральный вариант был рассчитан на компромисс и взаимопонимание между различными национальностями, представляя реальный шанс избежать насильственного решения, а следовательно, и распада Российской империи<sup>1</sup>.

В первые недели марта правительство провело множество законов, направленных на искоренение старого режима, на осуществление своей декларации от 3 марта. Солдаты получили полные гражданские права, и те, что служили в тылу, более не подлежали суду военного трибунала. Все ограничения гражданских прав, связанные с религиозной или этнической принадлежностью, были сняты. Была отменена смертная казнь. Гарантировались права собраний и обществ. Правительство стремилось преодолеть финансовый кризис — 27 марта было принято постановление «О выпуске займа свободы 1917 г.»<sup>2</sup>. Пятый заем был рассчитан на 54 года с погашением с 1922 г., срок подписки правительство продлевало дважды.

Актуализировалась проблема реформирования местного самоуправления. В дореволюционной России, как известно, значительная часть населения была лишена права участия в самоуправлении. Из 51 губернии европейской России земства имелись в 43, весной — летом 1917 г. Временное правительство ввело земства в Архангельской, Енисейской, Иркутской, Тобольской, Томской губерниях; Акмалинской, Амурской, Забайкальской, Приморской, Сахалинской, Семиреченской, Тургайской, Якутской, Закаспийской, Самаркандской, Сырдарьинской, Ферганской, Камчатской, а 11 августа 1917 г. — в Астраханской областях<sup>3</sup>. Избирательная система была демократизирована, были учреждены и волостные земства. Таким образом, одно из главных достижений административной реформы в том, что земские самоуправления были созданы на территории всей России, тогда как до революции они отсутствовали в национальных окраинах. Необходимо было осуществить реформу самоуправления и в городах, таких городов в стране было более 900. До 1917 г. 183 города были вообще лишены общественного управления и всецело подчинены администрации; 308 городов управлялись на основании упрощенного городского самоуправления, где вместо Думы действовало собрание уполномоченных (15— 20 человек). Городские думы были до революции в 462 городах. Управление осуществлялось в них на основе Городского положения 1892 г., где задача самоуправления определялась как «попечение о местных пользах и нуждах» (общее благоустройство, народное образование и здравоохранение, финансово-экономические мероприятия). Это были думы людей состоятельных, избирать в них и быть избранными имели право лица и учреждения, обладавшие значительным недвижимым имуществом, владельцы торговых и промышленных заведений высших разрядов. Таким образом, требовались свободные пере выборы цензовых дум, расширение их компетенции. Все это привело бы к управлению новые слои населения.

Правительство приняло ряд нормативно-правовых актов, которые были положены в основу реформирования самоуправления (об учреждении милиции, положение о комиссарах, закон об устройстве городских финансов и др.). 15 апреля 1917 г. был принят самый главный документ —

<sup>1</sup> Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М., 1996. С. 113.

<sup>2</sup> Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. I. С. 112.

<sup>3</sup> Перечень губерний и областей приведен по очередности введения земства. Весной 1917 г. вся страна покрылась сетью общественных исполнительных комитетов, которые во многих местах до избрания новых городских дум играли роль городского самоуправления.

постановление «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях» (с приложением временных правил). Документ содержит указания о численности гласных, поименный перечень муниципалитетов 453 городов России, которых необходимо **избрать на основе всеобщего избирательного права**. В июле — сентябре такие выборы состоялись. Демократически избранные муниципалитеты теперь уже опекались не полицией, как ранее, а органами юстиции. Решалась проблема расширения их компетенции не только в области местного хозяйства, но также и в деле местного управления. Создавались мелкие районные единицы самоуправления. Было сформировано правительственное совещание по реформе местного управления, в составе которого действовало 7 комиссий в соответствии с задачами реформы; по избирательному закону и пересмотру земского и городского положения; о волостном земстве и поселковом управлении; по реформе местного строя в неземских губерниях; по устройству органов административной юстиции; по выработке положения о комиссарах; по местным финансам<sup>1</sup>.

Компетенция земских и городских учреждений значительно расширялась. К ним перешли заведование милицией по охране личной и общественной безопасности, обязанности по охране труда, право издавать обязательные постановления (прежде целиком принадлежащие администрации).

В проведении реформы самоуправления правительство не проявило необходимой настойчивости, не были завершены разработки проектов и введения земства в казачьих Донской, Кубанской и Терской областях, обострились взаимоотношения между центром и местной властью.

Вместе с тем в трудных условиях затянувшейся войны, нарастания разрухи и голода страна начинала жить гражданской жизнью.

Временное правительство имело экономическую программу, которая предусматривала государственное регулирование важнейших отраслей народного хозяйства, повышение роли государства в регулировании экономики. Власть унаследовала систему государственных регулирующих органов: в центре — четыре особых совещания (по обороне, продовольствию, перевозкам, топливу); на местах — заводские совещания и районные уполномоченные.

21 июня правительство утвердило Положение об Экономическом совете и Главном экономическом комитете при Временном правительстве. Новые органы создавались для согласования мероприятий отдельных министерств, особых совещаний и комитетов, для обеспечения общенациональных интересов посредством широкомасштабного вмешательства власти в хозяйственную жизнь страны.

5 мая 1917 г., как уже упоминалось, было учреждено Министерство труда, которое ставило задачу проведения широких социальных реформ и прогрессивного трудового законодательства. 5 августа было издано Положение о примирительных учреждениях.

Нерешенность коренных вопросов революции усиливала проявление эксцессов, сказались и утомление населения от бесконечных выборов в различные комитеты — волостные, продовольственные, земельные, в Советы и др., некоторое разочарование в демократии. Власть на местах, находясь в переходном состоянии, не смогла обеспечить необходимый

---

<sup>1</sup> Год русской революции (1917—1918 гг.). М., 1918. С. 125—131.

порядок. Слабость местной власти способствовала сползанию общества к демократической диктатуре А.Ф. Керенского, Общественное мнение все больше ставило вопрос о пределе свободы и демократии. Левая оппозиция начала яростную критику Временного правительства, указывая на «неспособность к управлению страной»<sup>1</sup>.

### **Начало советизации России**

В марте 1917 г. практически во всех городах страны были созданы Советы — организации рабочих и солдат, а в ходе революции — и крестьян, а также трудящегося казачества. Они создавались по инициативе снизу, были проявлением самоорганизации угнетенных масс, стремившихся защитить свои права и найти представительство в органах общегражданской власти, стали одним из центров управления, исторической предтечей советской системы государственного управления.

Пример показала столица. Как уже упоминалось, 27 февраля 1917 г. был создан Петроградский совет, который возглавили депутаты IV Государственной думы Н.С. Чхеидзе (председатель), А.Ф. Керенский и М.И. Скобелев (заместители председателя). Петросовет стал руководителем Советов страны (революционным правительством), принимал декларации, рассылал на места инструкции, приказы, распоряжения. Петросовет сыграл большую роль в распространении советской формы организации на новые слои и территории страны, осуществлял революционную власть и управление. Советы провинции строились по его образцу, признавали его руководящую роль, поддерживали с ним устойчивую и разноприемную связь.

Управленческие функции, в частности организационная и прогностическая, были реализованы в работе трех всероссийских съездов депутатов. Их решения способствовали советизации во всероссийском масштабе, сыграли поистине историческую роль.

По инициативе Петросовета 27 марта — 3 апреля состоялось Всероссийское совещание Советов рабочих и солдатских депутатов. Оно приняло важные организационные решения: 1) О необходимости созыва первого Всероссийского съезда Советов; 2) О введении некоторого единообразия в организацию и соподчинение местных Советов (съезд Советов, исполком, пленум исполкома, бюро и т.п.). 3) Об образовании областных объединений Советов.

В мае 1917 г. в Петрограде состоялся Первый Всероссийский съезд крестьянских депутатов. Он принял Положение о Советах крестьянских депутатов, имевшее решающее значение для утверждения и развития советской формы организации крестьян. Все крестьянские съезды в регионах после появления упомянутого документа принимали решения о роспуске такой организации, как Крестьянский союз, и о создании Советов. Съезд 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.

На съезде был избран Исполнительный комитет Всероссийского съезда крестьянских депутатов под председательством Н.Д. Авксентьева (являлся

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т. 38. С. 3.

одновременно членом исполкома Петросовета, был членом ЦК партии эсеров).

Первый Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов проходил 3—24 июня 1917 г. Съезд принял ряд решений по организационным вопросам. Был избран Всероссийский центральный исполнительный комитет, которому было поручено общее руководство Советами страны. Было решено созывать Всероссийский съезд Советов не реже одного раза в три месяца. Съезд объединил Советы в масштабе всей страны, его влияние на советизацию страны было значительным.

Организаторами Советов выступили деятели социалистических партий меньшевиков, эсеров, большевиков и др. Однако отношение к Советам у них было разным. Умеренные социалистические партии считали Советы общественной организацией, которая контролирует деятельность правительства. Леворадикальные партии большевиков, левых эсеров считали Советы властью.

Корниловский мятеж, вспыхнувший 25 августа, имел целью установление твердой власти буржуазно-помещичьих кругов. Он повлек за собой важные последствия для страны — оживил деятельность Советов. При них создавались особые, чрезвычайные органы — революционные комитеты, ставшие на защиту прав радикально настроенных слоев общества. Корниловщина усилила большевизацию Советов. 30 августа большевистским стал Петросовет (председатель — Л. Д. Троцкий), а 5 сентября — Московский Совет (председатель — В.П. Ногин). К октябрю более 250 Советов требовали передачи им власти. Страна стала покрываться густой сетью Советов. По неполным данным, осенью 1917 г. действовало приблизительно 1,5 тыс. Советов города и деревни. В 140 населенных пунктах страны была сформирована вооруженная опора Советов — Красная гвардия (более 100 тыс. бойцов).

В первой половине октября по стране прошли съезды местных Советов, которые требовали созыва Всероссийского съезда и избирали его делегатов. Против созыва съезда накануне Учредительного собрания выступили: бюро ЦИК Советов крестьянских депутатов, Союз казачьих войск, Крестьянский союз, Земский союз, Союз офицеров, георгиевских кавалеров и «батальон смерти»<sup>1</sup>. Власть намеревалась вывести из Петрограда революционные полки. Для противодействия этой попытке 12 октября 1917 г. при Петросовете был создан Военно-революционный комитет по обороне Петрограда. К 20 октября этот орган оформился окончательно, однако под влиянием большевиков и левых эсеров он стал органом подготовки свержения правительства А.Ф. Керенского.

Советское движение в марте — октябре 1917 г. не было вызвано к жизни какой-то одной партией или классом. Это было движение трудового народа, бравшего управление разоренной страной в свои руки.

### **Управленческая деятельность премьера А.Ф. Керенского (от демократии к диктатуре)**

Кандидат в общенациональные лидеры Александр Федорович Керенский возглавлял Временное правительство с 7 июля по 25 октября 1917 г. 22 апреля 1917 г. ему исполнилось 36 лет. «Керенщина» — такое название

<sup>1</sup> Рид Дж. Десять дней, которые потрясли мир. М., 1957. С. 46; Суханов Н. Записки о революции. Берлин, Петербург, Москва, 1922. Кн.7. С.29.

получил у современников этот период русской государственной и общественной жизни. Деятельность этой «интересной и до сих пор до конца не познанной личности» привлекает внимание ученых России<sup>1</sup> и зарубежья<sup>2</sup>, что создает предпосылки для появления исторически достоверной характеристики его государственной деятельности на переломном рубеже истории нашего Отечества. Несомненно, нельзя принять на исходе XX в. шаржированные его оценки как противниками справа, которые нарекли его за веру в магическую силу слова «главным болтуном России»<sup>3</sup>, так и представителями левого лагеря, признававшего, что «Керенский — революционер, но пустомеля, лгунишка, обманщик рабочих». Много лет спустя Керенский отвечал и правым и левым своим противникам: «Я всю жизнь боролся с представителями контрреволюции справа и слева, и всю жизнь они меня били то врозь, то вместе».

4 июля 1917 г. военный министр Керенский, находившийся в действующей армии, в телеграмме премьеру кн. Львову потребовал немедленно опубликовать постановление правительства о полном прекращении беспорядков в тылу и о том, что «все виновные понесут суровое возмездие». За день до этого из правительства вышли 6 министров — все члены партии «народной свободы». В стране начался правительственный кризис. Премьер Г.Е. Львов, потрясенный ультимативными требованиями Керенского, подписал Постановление о тюремном заключении подстрекателей к грабёжам и убийствам и ушел в отставку. 7 июля 1917 г. А. Ф. Керенский возглавил правительство. 9 июля совместное заседание ЦИК Советов города и деревни приняло резолюцию, в которой правительство А.Ф. Керенского объявлялось правительством спасения революции и за ним признавались «неограниченные полномочия».

Правительство начало действовать преимущественно насильственными методами. В стране установился диктаторский режим. При наличии летом 1917 г. угрозы диктатуры как буржуазно-помещичьих, так и леворадикальных сил, она возникла все-таки в лагере средних слоев. Сущность режима, установившегося в ходе июльского (1917 г.) кризиса, — правоцентристская демократическая диктатура<sup>4</sup>. Она возникла в центристском лагере, на его правом фланге, включала в свой состав демократов типа Керенского, Церетели, Скобелева, Пешехонова и их единомышленников. В момент организационного оформления диктатуры демократов в правительстве не было даже кадетов.

С марта 1917 г. Керенский слыл горячим сторонником и практиком коалиции партий «революционной демократии» с буржуазными партиями и буржуазией как классом (говоря современным языком, он был сторонником общенационального консенсуса). Это обернулось для Александра Федоровича удачей — буржуазия выдвинула его кандидатом в общенациональные лидеры. Именно в случае с А.Ф. Керенским можно

---

<sup>1</sup> *Старцев В. И.* Крах керенщины. М., 1982; *Он же.* Керенский: шарж и личность // Диалог. 1990. № 16. С.76; Парадоксы политики: демократ и диктатор (А.Ф. Керенский) // История России в портретах. Смоленск. 1996; *Герасименко Г.А.* и др. Александр Федорович Керенский. М., 1996; и др.

<sup>2</sup> *Эбрахэм Р.* Александр Керенский. Первая любовь революции. Лондон, 1987; и др.

<sup>3</sup> *Деникин А.И.* Очерки русской смуты. Т.1. Париж. С. 188, 190.

<sup>4</sup> *Герасименко Г.А.* Трансформация власти в России в 1917 г. // Отечественная история. 1997. № 1.

говорить о впервые возникшем в нашей стране феномене культа личности политического деятеля, заменившего в глазах широких народных масс образ отрекшегося императора. Происходило возвеличивание, обожествление личности конкретного политического деятеля. Молниеносно выростал «замечательный» и «гениальный», «первый народный военный министр». В июле — сентябре 1917 г. Керенский продемонстрировал главное направление своей управленческой политики — центризм и бонапартистское лавирование между двумя главными классами-антагонистами — пролетариатом и буржуазией. Это могло дать национальное согласие, удержать страну от гражданской войны<sup>1</sup>.

В самом начале своей деятельности премьер предпринял ряд шагов против опасности гражданской войны «слева», проведя репрессий против большевиков и арестовав ряд их деятелей. Тем самым была дана новая жизнь институту политзаключенных. Был издан приказ о сдаче оружия боевиками большевистской партии и анархистами (приказ не был исполнен). Запрещались всякие уличные собрания, шествия. На фронте и в тылу вводилась смертная казнь, было закрыто множество газет, восстановлена цензура. 2 августа был издан закон, предоставляющий органам судебной власти право арестовывать и высылать за пределы России участников заговоров. Премьер пригласил в Петроград главнокомандующего Л.Г. Корнилова, который изложил план укрепления военной мощи армии и дал понять, что готов пойти на военную диктатуру<sup>2</sup>.

Керенский довел до конца переговоры с кадетами о формировании нового Временного правительства коалиции всех «живых сил страны». Его состав был объявлен 24 июля. Из 17 членов правительства в нем были всего 4 кадета. Подавляющее большинство — сторонники «средней линии» в революции, представители умеренных социалистических партий.

Правительство Керенского сосредоточило внимание на дальнейшем формировании антикризисного управления. 1 сентября 1917 г. Россия провозглашается демократической республикой. Для стабилизации положения было организовано проведение двух общероссийских форумов: Государственного московского совещания и Всероссийского демократического совещания.

Государственное совещание проходило 12—15 августа в Москве под председательством А. Ф. Керенского. В его работе приняли участие 2500 делегатов, в том числе 488 депутатов Государственной думы всех созывов, 313 от кооперации, 150 от торгово-промышленных кругов и банков, 176 от профсоюзов, 147 от городских дум, 118 от земств, 117 от армии и флота, 129 от Советов крестьянских депутатов, 100 от Советов рабочих и солдатских депутатов и многих других. Совещание, как было объявлено правительством, было создано «ввиду исключительности переживаемых событий и в целях единения государственной власти со всеми организованными силами страны». Керенский и его единомышленники стремились создать видимость общенациональной поддержки своей борьбы за твердую власть. Однако их решительные действия против левых в июле вызвали оживление в лагере правых, что проявилось на Государственном

---

<sup>1</sup> См.: *Старцев В.И.* Керенский: шарж и личность // Диалог. 1990, № 16. *Колоницкий Б.И.* Культ А.Ф. Керенского: образы революционной власти // Отечественная история. 1999. № 4. С. 105—108.

<sup>2</sup> Керенский закрыл примерно 20 газет, начал вооруженную борьбу с аграрной революцией.

совещании в антибольшевистских выступлениях Л.Г. Корнилова, А.М. Каледина, П.Н. Милюкова, В.В. Шульгина. Большевики повели яростную кампанию дискредитации А.Ф. Керенского, обвиняя его в пособничестве правым силам. Они назвали Государственное совещание «коронацией контрреволюции».

Министр-председатель в дни работы Государственного совещания получил сведения о планируемом Корниловым государственным перевороте. 27 августа на ночном заседании правительства Корнилов, двинувший войска на Петроград, был отрешен от должности. Мятеж был сорван объединенными усилиями официальных властей, Советов, всех политических партий, включая большевиков.

Всероссийское демократическое совещание проходило 14—22 сентября в Петрограде при участии 1582 делегатов (от Советов, профсоюзов, организаций армии и флота, коопераций, национальных учреждений и т. д.). Оно завершило работу за три дня до объявления нового (последнего) состава коалиционного правительства. Демократическое совещание призвано было подкрепить своим авторитетом новую коалицию, являлось акцией антикризисного управления. Однако при голосовании резолюции о власти идея коалиции социалистов с кадетами была отвергнута подавляющим большинством голосов, что свидетельствовало о невозможности гражданского мира, о распаде управленческого блока, углублении кризиса власти, симптомах приближающегося нового социального взрыва колоссальной силы.

Демократическое совещание сформировало Временный совет Российской республики (предпарламент численностью 555 человек). Это был совещательный орган при буржуазном Временном правительстве. Однако предпарламент не мог принять ни одного решения по коренным вопросам момента, что свидетельствовало о глубоком кризисе верхов.

Многое в те дни зависело от премьера Керенского. Меншевикско-эсеровские лидеры ЦК толкали его на путь немедленных переговоров о мире и издание декрета о земле. Это дало бы возможность дожить до Учредительного собрания, назначенного на 28 ноября 1917 г. Но премьер не шел на предлагаемые меры. 24 октября 1917 г. он выступил в предпарламенте с заявлением о «состоянии восстания» в Петрограде. Вновь проявилась такая негативная черта Керенского, как самоуверенность и беспечность. Он настолько уверовал в магические свойства своих речей, что требовал от ЦК партии эсеров одобрения своего появления на заседании Учредительного собрания, полагая, что народ услышит его слова и вручит ему верховную власть. Последние дни пребывания Керенского у власти свидетельствовали о потере им доверия. Политическим поражением Керенского были перечеркнуты имевшиеся у него личные и общественные достижения.

## **Наращение кризиса государственного управления и местного самоуправления**

### ***Кризисы Временного правительства***

Кризис государственного управления разразился прежде всего из-за неспособности Временного правительства за восемь месяцев своего правления решить аграрный вопрос, заключить мир, созвать Учредительное

собрание и тем стабилизировать обстановку. В марте—октябре 1917 г. произошло четыре правительственных кризиса:

I. Первое Временное правительство князя Г.Е. Львова просуществовало всего два месяца. *Апрельский кризис*, поводом для которого послужила нота Милюкова, привел к его отставке. 5 мая было сформировано первое коалиционное правительство, в котором 10 мест было у буржуазных партий, 6 — у социалистов.

II. Первое коалиционное правительство просуществовало около двух месяцев (5 мая — 2 июля). В июне оно пережило второй политический кризис, который был связан с забастовкой рабочих 29 заводов Петрограда. Большевики стремились использовать недовольство рабочих для проведения 10 июня антиправительственной демонстрации. I Всероссийский съезд Советов (2— 24 июня) запретил ее проведение, одновременно решив провести 18 июня свою демонстрацию на Марсовом поле для возложения венков на могилы жертв Февральской революции. В состоявшейся демонстрации участвовало 500 тыс. человек под антиправительственными лозунгами «Вся власть Советам!», «Долой 10 министров-капиталистов!», «Хлеба, мира, свободы!». Демонстрации прошли во многих городах России. В отличие от апрельского кризиса июньский не был ограничен рамками столицы, а носил всероссийский характер. 18 июня началось наступление на фронте, правительство смогло с помощью национал-патриотов сбить антиправительственную волну, но третий — июльский кризис оно не пережило.

III. Третий июльский кризис Временного правительства разразился 2 июля с выходом из правительства кадетов в знак протеста против уступок украинским «сепаратистам». Кризис обострился 3—4 июля в связи с расстрелом 500-тысячной мирной демонстрации в Петрограде (убито 56, ранено 650 человек), а также поражением русских войск на фронте и их отступлением. Это привело к отставке премьер-министра Г.Е. Львова. Главой правительства стал А.Ф. Керенский. Двоевластие закончилось поражением Советов. Казалось, укрепилось единовластие второго коалиционного правительства (8 капиталистов и 7 социалистов), однако и вторая коалиция просуществовала недолго (немногим более месяца — с 24 июля до 26 августа). Ситуация в стране развивалась в сторону военной диктатуры.

IV. Четвертый кризис Временного правительства связан с мятежом Верховного главнокомандующего генерала Л.Г. Корнилова, который 25 августа двинул войска на Петроград и потребовал отставки Временного правительства. Целью правого государственного переворота было: установление открытой военной диктатуры, разгром вооруженных рабочих отрядов и Советов. 27 августа министры-кадеты подали в отставку, выражая тем солидарность с Корниловым. Так разразился четвертый правительственный кризис, который продлился месяц (до 25 сентября, когда было сформировано третье коалиционное правительство). Вместе с августовским правительственным кризисом возник кризис политический, переросший в общенациональный и завершившийся переворотом слева.

Свою единоличную власть Керенский прикрывал Директорией (совет 5 министров, существовал с 1 сентября да 25 сентября).

25 сентября было сформировано третье коалиционное правительство — десять мест у социалистов, шесть у «капиталистов» (министр-

председатель и главковерх Керенский). В декларации от 26 сентября Временное правительство заявило о намерении стать «твердой властью» и силой остановить «волны анархии» 2 октября Временное правительство утвердило Положение о предпарламенте, получившем наименование Временного Совета Российской республики. Этот политический институт мог придать государственному развитию страны форму парламентской республики, но был превращен в совещательный орган при правительстве. 7 октября по указанию Ленина большевики покинули предпарламент. Реальная власть в столице все больше концентрировалась в руках большевистского Петросовета.

25 октября Керенский заявил, что Петроград находится в состоянии восстания. Предпарламент выступил с требованием подавить его, но перевес сил в Петрограде был на стороне восставших. Вскоре министры Временного правительства были препровождены в камеры Петропавловской крепости, куда весной 1917 г. были отправлены министры царского правительства.

### ***Кризис правящих партий***

Произошедший осенью раскол правящих партий эсеров и меньшевиков (они занимали большинство министерских постов) был *проявлением кризиса государственного управления*. Этот раскол отражал процесс левения масс, их отход от партий демократического социализма к большевикам.

Самая многочисленная российская партия — социалистов-революционеров (лидер В.М. Чернов) летом 1917 г. насчитывала в своих рядах более 500 тыс. человек, имела организации в 63 губерниях, на фронтах и флотах. Но она раскололась осенью 1917 г. Из нее вышли левые эсеры, которые на I съезде 19—27 ноября 1917г. образовали партию левых социалистов-революционеров интернационалистов (лидеры Б.Д. Камков, М.А. Натансон, М.А. Спиридонова).

Партия меньшевиков насчитывала в августе 1917 г. 193 тыс. человек.

Свидетельством кризиса партии меньшевиков (официальное название РСДРП (объединенная)) было оформление в самостоятельную партию левого крыла меньшевизма — внефракционных социал-демократов, группирующихся вокруг газеты «Новая жизнь». В октябре 1917 г. они провели Всероссийскую конференцию, на которой было представлено свыше 4 тыс. членов их организаций, а в январе 1918г. — I съезд, провозгласивший создание РСДРП (интернационалистов). Лидеры Л. Мартов, Ю. Ларин, А.С. Мартынов и др.

Раскол правящих партий прокатился по всем их организациям страны, проявился среди партийцев и в органах государственной власти и управления, свидетельствуя об их кризисе.

### ***Распад общественных исполнительных комитетов***

#### ***и дискредитация института правительственных комиссаров***

В 1917 г. Россия представляла собой огромное государство с разветвленной и сложной системой управления. В 1917 г. в ней числилось 78 губерний, 21 областей и 2 округа. Губернии делились на 679 уездов, а области — на округа и отделы. Уезды в свою очередь состояли из волостей. В первые недели марта 1917г. общественные исполнительные комитеты быстро распространились по всей стране и действовали на губернском (областном и окружном), уездном, волостном и даже сельском уровнях. Это

был орган власти и управления на местах, который вобрал в себя представителей всех организаций и учреждений, признающих революцию, и максимально полно отражал волю всех слоев населения. На общественные исполнительные комитеты опирались комиссары Временного правительства (имевшие права упраздненных губернаторов). Весной — летом 1917 г. наблюдался подъем деятельности комитетов, однако к осени 1917 г. их роль начала ослабевать отчасти из-за отсутствия необходимого финансирования.

Профессор Г.А. Герасименко считает общественные исполнительные комитеты выразителями интересов средних слоев города и деревни. Он пришел к выводу: «Социальная дифференциация общества и обострение политической борьбы вели к поляризации сил между левыми и правыми флангами за счет демократического стана. Из общественных исполнительных комитетов стали уходить и леворадикальные, и буржуазно-помещичьи элементы. Организации и учреждения, базировавшиеся на широких слоях населения, теряли под собой почву и ослабевали... Основная масса общественных исполнительных комитетов к моменту решающей схватки за власть была ликвидирована»<sup>1</sup>.

К осени был дискредитирован институт правительственных комиссаров, назначенных Временным правительством по рекомендации партии кадетов. К маю 1917 г. было 57 губернских и 353 уездных комиссара, в основном кадеты и октябристы. В расшатывании власти комиссаров главную роль сыграли социалистические партии, прежде всего меньшевики и эсеры. Они решили заменить назначенных комиссаров на «правильно» избранных (т.е. на основании всеобщего избирательного права). С весны до осени 1917 г. они вели кампанию против «назначенных» и невольно, таким образом способствовали ослаблению власти центра на местах. Во многих местах к осени 1917 г. меньшевики и эсеры сменили прежде назначенных комиссаров. Однако этот институт власти был ослаблен и дезорганизован. В дискредитации власти комиссаров роковую роль сыграл и продовольственный кризис (комиссары, как правило, возглавляли местные продовольственные органы). Массы населения возлагали на них ответственность за начавшийся в стране голод, дороговизну, растущую анархию.

### ***Наращение советизации России и кризис земского и городского самоуправлений***

К октябрю 1917 г. Россия покрылась густой сетью Советов (по неполным данным, их насчитывалось 1429). Усиление властвования Советов определялось ослаблением органов власти Временного правительства. Для развития Советов в городах пригодились навыки самоуправления, приобретенные рабочими в условиях капиталистической фабрики — больничные и страховые кассы, кооперативы, профсоюзы, советы старост, воскресные школы. Сила Советов была не только в них самих, но и в системе тех общественных организаций, которые они представляли (солдатские комитеты, профсоюзы, рудкомы, советы старост, фабзавкомы и др.).

Советы крестьянских депутатов формировались на традициях русской крестьянской общины. Она являлась, как известно, поземельной соседской

---

<sup>1</sup> Герасименко Г.А. Первый акт народовластия в России: Общественные исполнительные комитеты. М., 1992. С. 302.

организацией мелких непосредственных производителей, экономическим объединением и низшей административной единицей. Регулирование внутриобщинных отношений производилось на основе заложенных в общине принципов общественной организации, нашедших выражение в неписаном обычном праве. Эти принципы были базисными как для всего крестьянского мира, так и для отдельных членов общества: коллективизм, сход, авторитет старосты, взаимная поддержка и выручка, артельная форма труда, социальная справедливость. Основными органами сельского общественного управления были сельский сход (в 1917 — съезд депутатов Советов), сельский староста и его заместители: полевые, лесные, сенокосные (в 1917 г. — президиум Совета, исполком). Общинные традиции проявились особенно значительно в работе низовых Советов.

Временное правительство противопоставляло Советам местные органы самоуправления (губернские и уездные земские собрания, городские думы и их управы, которые были созданы на территории всей России, а ранее отсутствовали в национальных окраинах). Роль самоуправления все больше брали на себя Советы, а введенные летом 1917 г. в волостях и национальных окраинах земства не успели развиваться. «В деревне ситуацию могло спасти укорененное всесословное земство, — отмечали П.В. Волобуев и В.П. Булдаков, — *но такое редко где существовало*; отсутствовала также сбалансированность самоуправления различного уровня (от губернского до волостного). В этих условиях реальной низовой властью становились сельские сходы...»<sup>1</sup>

Углублению кризиса органов местного самоуправления способствовал ряд обстоятельств:

1) осенью 1917 г. они сильно политизировались, начали отходить от своих непосредственных функций заботы о нуждах населения, теряли связь с избирателями, с народом;

2) в дни корниловского мятежа на городские думы пала тень причастности к его организации и сочувствия корниловцам. По крайней мере вопрос о роли кадетов-гласных в организации мятежа обсуждался в муниципалитетах, Советах и повсеместно. Выступление кадетов на стороне корниловских мятежников — одна из причин того, что не городские думы, а Советы стали центрами борьбы с корниловщиной (при них возникли «Ревкомы — Комитеты спасения Родины и революции»).

\* \* \*

В феврале—октябре 1917 г. Временное правительство начало перестройку государственного управления страной.

В четырех составах правительства участвовало 38 человек, принадлежащих к десяти различным партиям и течениям. Уже по этой причине в условиях острого кризиса правительство не смогло стать союзом борцов-единомышленников, а было ареной борьбы различных политических партий и течений. Осенью 1917 г. распался правящий Россией блок двух блоков: блок буржуазии и помещиков и блок этого блока с блоком меньшевиков и эсеров. Борьба в правительстве между «капиталистами» и «социалистами» мешала слаженной работе, ослабляла правительство. Каждые два месяца почти полностью менялся его состав (во все четыре

<sup>1</sup> Волобуев П.В., Булдаков В.П. Октябрьская революция: новые подходы к изучению // Вопросы истории. 1996. № 5—6. С. 34.

состава правительства входили лишь два министра из 38 — А.Ф. Керенский и М.И. Терещенко). Естественно, что никакой серьезной перспективной работы правительство выполнять не могло. Главная линия его работы — быть посредником в противоборстве различных политических и социально-экономических сил — требовала огромного количества кадров управленцев. Министры Временного правительства были готовы к выполнению своих обязанностей, имели необходимую подготовку, однако проявить себя государственными деятелями не смогли в силу ряда причин (общая разруха, усиление вызванных войной антиправительственных настроений населения и др.). Правительство не имело необходимой опоры на местах. Осенью 1917 г. распались комитеты общественных организаций, давшие массовую поддержку правительству весной. Был дискредитирован институт правительственных комиссаров. Управлявшая на местах номенклатура партии эсеров раскололась, как и сама партия эсеров, на две партии — правых эсеров (В.М. Чернов) и левых эсеров (М.А. Спиридонова). Администрация А.Ф. Керенского изжила себя, не сумев выработать антикризисного управления.

Пиковая точка глубокого и затяжного имперского кризиса, начавшегося в России на пороге XX в., еще не прошла. Отчетливо проявлялся главный признак этого кризиса — десакрализации власти — потеря ее священности и авторитета. Свою ненависть к царской власти население перенесло на власть Временного правительства.

### **Вопросы для самопроверки**

- 1. Почему самодержавная управленческая элита быстро отошла от поддержки царя и легко приняла буржуазно-демократический строй?*
- 2. В чем проявился раскол общества весной 1917 г.?*
- 3. Было ли в России 1917г. двоевластие. Когда оно завершилось?*
- 4. Дайте характеристику механизму управления новой Россией.*
- 5. Назовите реформы, которые удалось провести Временному правительству, и какие преобразования оказались неосуществленными?*
- 6. Охарактеризуйте премьеров Временного правительства Г. Е. Львова и А.Ф. Керенского как управленцев.*
- 7. Назовите главные проявления кризиса государственного управления и местного самоуправления осенью 1917 г.*

### **Рекомендуемая литература**

- Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб., 1996.
- Волбуев П.В., Булдаков В.П.* Октябрьская революция: новые подходы к изучению // Вопросы истории. 1996. № 5—6.
- Герасименко Г.А.* Первый акт народовластия в России: общественные исполнительные комитеты. М., 1992.
- Герасименко Г. А.* Трансформация власти в России в 1917 г. //Отечественная история. 1997. № 1.
- Герасименко Г.А., Гусев К. В. и др.* Александр Федорович Керенский. М., 1996.
- Гайда Ф.А.* Февраль 1917 года: революция, власть, буржуазия // Вопросы истории. 1996. № 3.
- Гайда Ф.А.* Механизм власти Временного правительства (март—апрель 1917 г.) // Отечественная история. 2001. № 2.

- Голиков А.Г. Феномен Керенского // Отечественная история. 1992. № 5.
- Думова Н.Г. Кадетская партия в период первой мировой войны и Февральской революции. М., 1988.
- Извозик В.С. Временное правительство. Люди и судьбы // Вопросы истории. 1994. № 6.
- Интеллигенция у власти: Временное правительство в 1917 г. Международный семинар историков... // Отечественная история. 1999. № 4.
- Ленин В. И. Три кризиса. Полн. собр. соч. Т. 32.
- Ленин В. И. Уроки революции. Полн. собр. соч. Т. 34.
- Миц И. И. История Великого Октября. Т. 1. М., 1967; Т.2. М., 1968; Т. 3. М., 1994.
- Пайнс Р. Русская революция. Ч. I. М., 1994.
- Розенберг У. Формирование новой российской государственности // Отечественная история. 1994. № 1.
- Сенин А. С. Александр Иванович Гучков. М., 1996.
- Спирин Л.М. Россия 1917 год. Из истории борьбы политических партий. М., 1987.
- Старцев В. И. Керенский: шарж и личность // Диалог. 1990. № 16.
- Старцев В. И. Крах керенщины. М., 1982.
- Старцев В. И. Революция и власть. М., 1978.
- Суханов Н.Н. Записки о революции. Т. 1—4. М., 1991.
- Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М., 1996.

## Глава 13

### Государственное управление в годы гражданской войны (1917-1920 гг.)

*Образование трех систем власти и управления.*

*Становление советской системы управления.*

*Государственно-охранительная управленческая линия белого движения.*

*«Третий путь» в государственном строительстве и управлении.*

*Государственное управление по-большевистски*

#### Образование трех систем власти и управления

После победы Петроградского вооруженного восстания Советская власть упрочилось относительно мирно на значительной территории бывшей империи. Однако антибольшевистские силы, опиравшиеся на поддержку армий 14 иностранных государств, продолжали удерживать значительные территории. Летом — осенью 1918 г. в разоренной войной и голодом России в борьбе за власть противостояли три класса (буржуазия, пролетариат, средние слои). На территории огромной страны сформировались три системы власти и управления. Республика Советов, где правящая партия Ленина осуществляла диктатуру пролетариата, превратила страну в единый военный лагерь, поставив под ружье, подчинив комиссарам и командирам рабочих и крестьян. Буржуазно-помещичий белогвардейский

лагерь («деникия», «колчакия»), опиравшийся на поддержку иностранных союзников, практиковавший диктатуру военных в самой суровой и жестокой форме с целью утверждения в России монархии на квазиконституционной основе. На просторах Сибири, Севера и Поволжья свою диктатуру стремились установить и средние слои (трудовое крестьянство, ремесленники, торговцы). Во главе с эсеровскими правительствами они поставили задачу создать в России парламентскую республику, которую должно было утвердить Учредительное собрание. Они боролись против реакции «справа» и «слева», отмечая при этом отход кадетов от буржуазного парламентаризма, и критиковали большевиков за их «социалистический эксперимент», за жесткую и жестокую диктатуру. Умеренные социалисты начали строительство контрактной наемной армии, восстанавливали неклассовые учреждения буржуазного парламентаризма (рабочие конференции, крестьянские съезды и др.).

### **Становление советской системы управления**

Формирование новой системы государственного устройства в России началось на II Всероссийском съезде Советов, который открылся 25 октября 1917 г. в Петрограде. Было зарегистрировано 649 делегатов (390 большевиков, 160 эсеров, 72 меньшевика и др.). В ходе работы съезда его состав изменился: собрание покинули представители бундовцев, правых эсеров и часть меньшевиков, а большевики получили дополнительно более 80 голосов за счет прибытия опоздавших. В написанном В.И. Лениным обращении «Рабочим, солдатам и крестьянам!» было зафиксировано взятие власти съездом и переход власти к Советам на местах.

Съезд сформировал новые органы власти. Они были определены в следующем виде. Верховным органом власти объявлялся Всероссийский съезд Советов. Между съездами функции этого органа возлагались на Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК). Из 101 его члена 62 были большевиками, 29 — левыми эсерами, 6 — меньшевиками-интернационалистами. Председателем ВЦИК был избран Л.Б. Каменев, которого 8 ноября сменил Я.М. Свердлов. ВЦИК создавал отделы, которым принадлежало право контроля, смещения правительства или изменения его состава.

Съезд сформировал правительство — Совет народных комиссаров. Отличительной чертой новой власти было соединение законодательных и исполнительных функций. Левые эсеры и меньшевики-интернационалисты отказались войти в правительство, стремясь к созданию широкой социалистической правительственной коалиции. Однако блок большевиков с левыми течениями осенью 1917 г. сложился как блок «низов» этих партий, самочинно решающий коренные вопросы революции, хотя «в верхах» партий он еще заключен не был. Большевики продолжали переговоры с левыми эсерами о формировании коалиционного правительства<sup>1</sup>, но поскольку последние колебались, то Совнарком был сформирован из одних большевиков при многопартийном ВЦИКе в следующем составе:

<sup>1</sup> С предложением о вступлении в Совнарком Ленин обратился к М.А. Спиридоновой и И.Л. Мартову, однако меньшевики-интернационалисты в 1917 г. не смогли создать свою партию. Левые эсеры на первом съезде своей партии, проходившем 19—28 ноября 1917 г., организационно оформились в самостоятельную партию (центральный орган — газета «Знамя труда», численность на июль 1918 г. — 80 тыс. Лидеры: М.А. Спиридонова, Б.Д. Камков, М.А. Натансон).

Председатель Совета — В.И. Ленин (Ульянов) (47 лет, далее в скобках указан возраст наркомов);

народные комиссары:

по внутренним делам — А.И. Рыков (36);

земледелия — В.П. Милютин (33);

труда — А. Г. Шляпников (32);

по делам военным и морским — комитет в составе:

В. А. Овсеенко (Антонов) (34), Н.В. Крыленко (32), П.Е. Дыбенко (28);

по делам торговли и промышленности — В.П. Ногин (39);

народного просвещения — А.В. Луначарский (42);

финансов — И.И. Скворцов (Степанов) (47);

по делам иностранным — Л.Д. Бронштейн (Троцкий) (38);

юстиции — Г.И. Оппоков (Ломов) (29);

по делам продовольствия — И.А. Теодорович (42);

почты, телеграфов — Н.П. Авилов (Глебов) (30);

председатель по делам национальностей — И.В. Джугашвили (Сталин) (38).

Старшим членам Советского правительства было 47 лет (В.И. Ленин, И.И. Скворцов-Степанов), а младшим — 28 (П. Е. Дыбенко) и 29 (Г.А. Оппоков). Все они уже имели значительный опыт нелегальной и легальной революционной деятельности, многие знали по нескольку иностранных языков, имели свои труды и свои подходы к управленческим проблемам. II Всероссийский съезд Советов принял Декрет о мире и Декрет о земле. В Декрете о мире Советское правительство обращалось ко всем правительствам воюющих стран и их народам с предложением начать немедленные переговоры о заключении справедливого, демократического мира без аннексий и контрибуций.

Советская власть не смогла бы упрочиться без решения коренного вопроса революции — вопроса о земле. При работе над Декретом о земле Ленин использовал эсеровский наказ о «социализации земли», составленный на основании 242 местных крестьянских наказов, и целиком включил его раздел «О земле» в текст декрета. Таким образом, сами крестьяне решили аграрный вопрос. В наказе содержалось требование отмены частной собственности на землю. Согласно Декрету о земле помещичьи земли конфисковывались без выкупа и передавались в пользование крестьянам, делились по принципу уравнительного землепользования (т.е. поровну, по трудовой норме — по количеству работников в семье, которые могли обрабатывать надел, или по потребительской норме — по числу едоков в семье).

Это был удар по феодальной собственности помещиков, решительный шаг в развитии фермерского хозяйства. Победил общинный принцип распределения земли, который означал изъятие ее из торгового оборота и уравнительный раздел земствами (Советами) между крестьянами.

Деревня того времени была в основном бедняцкой и середняцкой, и Декрет о земле привлек все крестьянство на сторону революции. Он был актом буржуазной революции, был выгоден всему крестьянству, в том числе и кулачеству. Вместе с тем декрет был предложением компромисса большевиков партии левых эсеров, поскольку включал положение их программы о социализации земли. Это был весомый аргумент к

приглашению левых эсеров в большевистское правительство, одной из задач которого было претворение Декрета о земле в жизнь.

Переговоры большевиков с левыми эсерами завершились к 10 декабря 1917 г. В состав СНК вошли семь представителей партии левых эсеров: В.А. Алгасов — нарком внутренних дел, Н.Ф. Измайлов — нарком по дворцам республики; В.А. Карелин — нарком имуществ республики, А. Л. Коллегаев — земледелия; Михайлов — по военным и морским делам; П. П. Прошьян — почт и телеграфов; В.Е. Трутовский — по городским и земским самоуправлениям; Н.Э. Штейнберг — юстиции. В остальных наркоматах представители партии левых эсеров заняли посты заместителей наркомов и членов коллегий. Посланцы партии левых эсеров были введены также в состав других центральных учреждений Советского государства.

Заключение блока позволило более эффективно воздействовать на управленческие процессы, расширить социальную базу государственной власти России, рационализировать управление страной. В период существования левого блока, с декабря 1917 г. до начала июля 1918 г. (до 16 марта 1918 г. он был правительственным, пока левые эсеры, не приняв ратификацию Брестского мира, не вышли из СНК), воздействие органов государственной власти на общественные процессы было таково, что удалось сравнительно легко избежать крупных вооруженных столкновений, гражданской войны. Последняя началась с распада левого блока весной—летом 1918 г.

Социальной основой левого блока был союз крестьян и рабочих, за которым стояло подавляющее большинство населения России. Наряду с большевиками в органы управления борьбой с мятежниками входили и левые эсеры. Они являлись членами не только СНК РСФСР, но и правительств региональных республик, руководили многими Советами и ревкомами. Заместителями наркомов СНК были левые эсеры Н.Н. Алексеев (Наркозом), Г.Д. Закс (Наркомпрос), А.А. Шрейдер (Наркомост), членами коллегий были назначены П.Е. Лазимир (Наркоманудел), а также В.Ф. Зита, М.А. Левин, С.Д. Мстиславский и др. В борьбе с антисоветскими силами юга в октябре 1917 — феврале 1918 гг. левые эсеры принимали участие как командующие различными группами войск: А.И. Автономов, М.К. Левандовский, Г.К. Петров, Ю.В. Саблин, И.А. Сирадзе, М.А. Муравьев (начальник штаба Южного фронта), П.П. Прошьян (комиссар по делам Украины). Левый блок представлял собой широкий фронт демократических сил, противостоящий сторонникам гражданской войны<sup>1</sup>.

Компромиссом левых эсеров в РКП(б) был такой важный конституционный акт, как Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа.

3 января 1918 г. на заседании ВЦИК левые эсеры голосовали за утверждение Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа. 5 января открылось Учредительное собрание, которое должно было утвердить Декларацию, но правоэсеровское его большинство отказалось от ее обсуждения<sup>2</sup>. Тогда большевики, а через день и левые эсеры покинули это

<sup>1</sup> Звездова Н.В. Рационализация государственного управления Россией в первый год Советской власти // Рациональность и государственное управление. Ростов н/Д, 1995. С. 118—121.

<sup>2</sup> Из 715 депутатов Учредительного собрания, избранных 12 ноября 1917 г., 412 представляли партию эсеров, 183 — большевиков, 120 мест приходилось на долю остальных партий. Открыто 5 января 1918г. в составе 410 депутатов, отсутствовало 305

собрание. Спустя сутки левые эсеры вместе с большевиками единодушно голосовали во ВЦИК за роспуск Учредительного собрания. Его делегаты — левые эсеры — были включены в состав ВЦИК. Роспуск Учредительного собрания как волеизъявление не одних большевиков, а действие левого блока являлся веским аргументом в формировании общественного мнения. Если лозунг защиты Учредительного собрания в годы гражданской войны был главным в лагере вооруженных антибольшевистских сил, то в период действия левого блока значительных вооруженных выступлений в защиту Учредительного собрания не наблюдалось. Его роспуск поддерживался так или иначе большинством населения страны.

Зенитом существования левого блока был III Всероссийский съезд Советов, который проходил в Петрограде 10—13 января 1918 г. Он был созван, как говорилось в Постановлении ВЦИК, чтобы «силой Советов поддержать левую половину Учредительного собрания против его правой «соглашательской половины»<sup>1</sup>. С помощью левых эсеров большевики решили на съезде важнейшую управленческую задачу — создание единых органов рабоче-крестьянской власти. 13 января 1918 г. объединились в III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов<sup>2</sup>. Был избран единый ВЦИК, в который вошли 160 большевиков и 125 левых эсеров. Съезд утвердил Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа.

Компромиссом народнического и марксистского подходов к решению аграрного вопроса явился Закон о социализации земли, утвержденный съездом. Центральные и местные органы власти начали проводить этот закон в жизнь.

К началу 1918 г. были распущены старые органы власти и управления, в основном были сформированы наркоматы. 2 декабря 1917 г. при СНК был образован Высший Совет народного хозяйства (ВСНХ), который призван был руководить хозяйственно-экономической жизнью страны. Ближайшей задачей ВСНХ была организация рабочего управления на национализированных предприятиях и налаживание там социалистического производства. ВСНХ координировал деятельность хозяйственных наркоматов.

28 октября 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) принял постановление о создании Рабоче-крестьянской милиции. При СНК была образована Всероссийская Чрезвычайная комиссия по борьбе с

---

депутатов, в том числе фракция кадетов. В ночь с 6 на 7 января ВЦИК принял декрет о роспуске Учредительного собрания. Антиисторично винить только большевиков в роспуске такого парламентского учреждения, каким было Учредительное собрание. Они, несомненно, навязали свою партийную волю народу и обществу, но «не смогли бы прорваться к вершинам власти, если бы не уловили в свои политические паруса порывы массового радикализма». Как отмечал Н.А. Бердяев, большевизм «оказался наиболее соответствующим всей ситуации, как она сложилась в России в 1917 г., и наиболее верным некоторым исконным русским традициям, и русским исканиям универсальной социальной правды, понятой максималистически, и русским методам управления и властвования насилием». См. подробнее: *Протасов Л.Г.* Всероссийское Учредительное собрание. История рождения и гибели. М., 1997. С. 324—324; *Знаменский О.Н.* Всероссийское Учредительное собрание: история созыва и политического крушения. Л., 1976; *Скрипильев Е.А.* Всероссийское Учредительное собрание. М., 1982; и др.

<sup>1</sup> *Басманов М.И., Гусев К.В., Подушкина В.А.* Сотрудничество и борьба. М., 1988. С. 179-180.

<sup>2</sup> Объединенный съезд стал именоваться Третьим Всероссийским съездом рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и завершил свою работу 18 января 1918 г. Количество делегатов на этом съезде было в два раза больше, чем в составе Учредительного собрания — 1647 (в том числе 860 большевиков).

контрреволюцией и саботажем (председатель — Ф. Э. Дзержинский). 15 января 1918 г. В. И. Ленин подписал Декрет «О рабоче-крестьянской Красной Армии». Первоначально РККА строилась на добровольческих началах. 29 января 1918 г. был опубликован Декрет об организации Рабоче-крестьянского Красного флота и создан Комиссариат по морским делам.

Упрочение Советской власти на большей части территории Российской империи к весне 1918 г. привело к необходимости принятия Основного Закона страны — Конституции РСФСР. Он должен был юридически закрепить сложившиеся общественные отношения и фактически сформировавшиеся структуры власти, которые определялись понятием «диктатура пролетариата» (Советы, партия, профсоюзы).

Конституция РСФСР была принята на V Всероссийском съезде Советов (4—10 июля 1918г.). Первые четыре главы повторяли Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятую на III съезде Советов. В пятой главе излагались следующие положения: федеративный характер республики; отделение церкви от государства и школы от церкви, свобода слова, мнений, собраний для рабочих; обязанность всех граждан работать в соответствии с принципом «Не трудящийся да не ест»; обязанность всех военнослужащих защищать республику; право гражданства для всех трудящихся, проживающих на территории России; право убежища для иностранцев, преследуемых по политическим или религиозным мотивам, уничтожение всякой дискриминации по расовым или национальным признакам.

Главы с шестой по восьмую касались организации центральной власти. Высшая власть принадлежала Всероссийскому съезду Советов, который состоял из представителей городских Советов (из расчета один депутат на 25 тыс. избирателей) и губернских Советов (один депутат на 125 тыс. жителей). Всероссийский съезд Советов избирал Всероссийский Центральный Исполнительный комитет (ВЦИК) в составе не более 200 членов, который осуществлял всю власть Съезда в промежутках между съездами. ВЦИК назначал Совет Народных комиссаров (Совнарком), в чьи функции входило «общее управление делами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики», а также издание «декретов, распоряжений, инструкций».

В главе девятой были определены функции Всероссийского съезда Советов и ВЦИК, а главы с десятой по двенадцатую были посвящены организации областных, губернских, уездных, волостных съездов Советов и образованию городских и сельских Советов.

В тринадцатой главе определялись избирательные права. Право избирать и быть избранным получали «все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом», солдаты и нетрудоспособные. Однако избирательных прав лишались лица, использующие наемный труд, живущие на проценты с капитала, частные торговцы, монахи и священнослужители, служащие и агенты бывшей полиции.

Такова была первая в истории России Конституция. Она закрепила систему государственного управления, основой которой объявлялись Советы рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов как форма диктатуры пролетариата. Провозглашались и законодательно закреплялись основы национальной политики, принципы Советской Федерации.

## **Государственно-охранительная управленческая линия белого движения**

Центром формирования антибольшевистской власти в первый год пролетарской диктатуры были Новочеркасск и Екатеринодар (Краснодар), а с приездом из-за границы в октябре 1918 г. адмирала Колчака таким центром стал и Омск.

В ноябре — декабре 1917 г. на казачьем Дону стали собираться гонимые революцией сторонники спасения государственности и дальнейшего накопления либеральных ценностей. К этому времени в Новочеркасске находились примерно 20 тыс. офицеров<sup>1</sup> и более 20 видных государственных деятелей — сторонников Временного правительства. Здесь было создано антисоветское белогвардейское правительство — «Донской гражданский совет», которое претендовало на роль всероссийского. Им руководил «триумвират», состоявший из генералов М.В. Алексеева (финансы, вопросы «общегосударственной» внутренней и внешней политики), Л.Г. Корнилова (организация и командование Добровольческой армией), А.М. Каледина (управление Донской областью и командование донским казачеством). В правительство также входили: от Добровольческой армии — генералы А.С. Лукомский, И.П. Романовский, А.И. Деникин; от партии кадетов — П.Н. Милюков, М.М. Федоров, князь Г.Н. Трубецкой, А.С. Белецкий, миллионер Н.Е. Парамонов, В.А. Степанов, П.Б. Струве; от Донского войскового правительства — его председатель М.П. Богаевский. Генерал А.М. Каледин был сторонником включения в правительство «социалистов».

Л.Г. Корнилов и М.В. Алексеев начали переговоры с эсером Б. В. Савинковым при посредничестве лидеров партии кадетов П.Н. Милюкова и М.М. Федорова. Б.В. Савинков доказывал, что «отмежевание от демократии составляет политическую ошибку», что в состав гражданского совета необходимо включить представителей партий меньшевиков и эсеров, причем он заверял, что демократия «хлынет в ряды Добровольческой армии». А.М. Каледин заявил, что «без этой уступки демократии ему не удастся обеспечить пребывание на Дону Добровольческой армии». В правительство были включены «социалисты»: Б.В. Савинков, бывший комиссар 8-й армии Вендзягольский и донские деятели П.М. Агеев и В.П. Мазуренко. Генералы поручили Савинкову пригласить в правительство члена ЦК партии народных социалистов, участника движения народников Н.В. Чайковского (1850—1926 гг.) и Г.В. Плеханова (1856—1918 гг.). Речь шла, таким образом, о реорганизации Донского гражданского совета с включением в него известных в России представителей демократии. Однако Г. В. Плеханов отказался принять предложение, а встреча Савинкова с Н.В. Чайковским не состоялась. Последний только в марте 1920 г. стал членом Южнорусского правительства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 2 ноября генерал М.В. Алексеев (бывший начальник штаба главковерха А.Ф. Керенского) начал формирование здесь Добровольческой армии (такое название она приняла с появлением 27 декабря 1917 г. ее декларации, а до этого именовалось «алексеевской» организацией).

<sup>2</sup> См.: Процесс Бориса Савинкова. Берлин, 1924. С. 39-43.

Вхождение социалистов в белогвардейское правительство создавало впечатление о продолжении линии Керенского на коалицию всех антибольшевистских сил.

Руководители донского казачества отводили обвинения большевиков в монархизме и взаимодействовали с демократией. М.П. Богаевский 26 октября телеграфировал А.Ф. Керенскому приглашение в Новочеркасск «для восстановления и укрепления государственной власти». Орган меньшевиков Юзовки газета «Донецкая мысль» 20 октября заявила: «Керенский с войсками направляется в Петроград. Войсковое казачье правительство не признало нового правительства, объявило себя верховной властью на Дону и приглашает Керенского приехать и возглавить новое правительство». Донское войсковое правительство ожидало А.Ф. Керенского. Оно проводило курс на соглашение с правыми течениями социалистических партий — «керенщину» — линию на коалицию «всех живых сил страны», лавировало между основными противоборствующими сторонами. Это совпадало с позицией партии кадетов, настаивающей на развитии контактов с «социалистическими группами, принципиально стоящими на государственной почве».

Таким образом, общерусское правительство — Донской гражданский совет — было сформировано на принципе коалиции, как и Временное правительство состава 5 мая, 24 июля, 25 сентября 1917 г. Это свидетельствовало, что и после Октября в белом движении имелись сторонники линии А.Ф. Керенского, направленной на консенсус всех антибольшевистских сил. Это была вынужденная рядом обстоятельств мера. Правительство не имело необходимой поддержки населения, в его окружении по отношению к социалистам отсутствовало единство. Сознавая слабость социалистов, видя их колебания, руководители белого движения все больше использовали их в качестве прикрытия приготовлений для нанесения удара по большевикам. Сами руководители белого движения считали это тактическим приемом.

В основу деятельности «Донского гражданского совета» была положена «Политическая программа Корнилова» (так называемая конституция Корнилова). П.Н. Милюков не являлся рядовым участником разработки «конституции». В совершенно новой для партии кадетов обстановке он стал руководителем процесса воссоздания буржуазной государственности. «Конституция Л. Г. Корнилова» отражала элементы программы партии кадетов. В ней провозглашались общедемократические свободы и уничтожение классовых привилегий, восстановление «свободы промышленности и торговли», «право собственности», денационализацию банков, формирование «русской армии» на добровольческих началах, введение всеобщего начального образования, созыв Учредительного собрания для выработки основных законов русской конституции и окончательного конструирования государственного строя, решение аграрного вопроса, сохранение за рабочими «политико-экономических завоеваний» периода Февральской революции «в области нормировки труда, свободы рабочих союзов, собраний и стачек», упразднение рабочего контроля и запрещение социализации предприятий, признание за отдельными народностями России прав «на широкую местную автономию», поддержку стремлений к государственному возрождению Польши, Украины, Финляндии, дальнейшее участие вместе с союзниками в первой мировой

войне. Названные кадетские идеи государственно-охранительного течения в белом движении в силу ряда причин (прежде всего обострившейся гражданской войны) не были претворены в жизнь.

П.Н. Милюков и другие члены ЦК и лидеры кадетов приняли участие в Южно-Русской конференции партии, которая открылась в Ростове 13 января 1918 г. с участием представителей парторганизаций не только Дона, но и Москвы, Батуми, Симферополя, Харькова. Конференция заслушала доклады «О Добровольческой армии», «О юридической природе Юго-Восточного союза». Были приняты соответствующие резолюции, где Добрармия рассматривалась как орудие восстановления государственности в соответствии с идеологией кадетов «О единстве и неделимости русского государства».

В чем причины краха антибольшевистского правительства? В 1918 г. ушли из жизни руководители Донского гражданского совета: 29 января покончил жизнь самоубийством А.М. Каледин, 13 апреля при штурме Екатеринодара был убит Л.Г. Корнилов, 7 октября умер М.В. Алексеев. Первое общерусское антисоветское правительство распалось. Поиски согласия не привели к успеху. Разгром калединщины большевиками, отрицательное отношение к коалиции «капиталистов» и «социалистов» в белогвардейском движении и в широких массах населения были причиной краха керенщины в первые месяцы после Октября. Гражданский мир оказался тогда невозможным в связи с голодом и разрухой, иностранной интервенцией, озлоблением населения в связи с затянувшейся мировой войной, глубоким, затяжным и тяжелым имперским кризисом. Страна распалась на враждующие лагеря, которые повели борьбу на уничтожение; в гражданской войне погибло 13 млн. человек. Борьба за гражданский мир в 1917 г. проходила в иной обстановке, нежели борьба за общероссийский консенсус на исходе XX — начале XXI в.

Борьба за формирование нового Всероссийского правительства на юге продолжалась летом — осенью 1918 г. По масштабам ресурсов юга (70% казачества страны), стратегическому расположению подконтрольной территории на первое место выдвинулся главнокомандующий вооруженными силами юга России генерал-лейтенант А.И. Деникин.

Выдвинув лозунг «непредрешения» принципов будущего государственного строя России, опираясь на казачество и руководящее ядро генеральско-монархических сил, он объединил в антибольшевистском лагере громадную территорию (Дон, Северный Кавказ, Украину), подчинив себе правительства казачьих и горских областей, Крыма, Украины. Партия кадетов перенесла центр своей деятельности на юг и руководила процессом формирования общероссийской власти. Она провела на юге три юго-восточных съезда партии (в литературе они именуются конференциями): в Ростове — 13—15 января 1917 г., в Екатеринодаре — 28—31 октября 1918 г.; в Харькове — 3 ноября 1919 г. На юг переместил свою деятельность национальный центр — межпартийная антибольшевистская организация, возглавляемая кадетами. Председателем его являлся М.М. Федоров — бывший министр торговли и промышленности царского правительства, заместителями его стали руководители партии кадетов П.М. Милюков и П.Д. Долгоруков. Отделения центра имелись почти во всех крупных городах юга, а также на Урале, в Сибири. Направлениями деятельности организации были:

1. Составление «законодательных проектов по всем отраслям управления».

2. Агитационно-пропагандистская работа (Осваг — осведомительное агентство — крупнейший идеологический центр при верховном руководстве Добровольческой армии, руководители — кадеты С.С. Чахотин, затем Н.Е. Парамонов и с марта 1919 г. профессор К.Н. Соколов)<sup>1</sup>.

3. Постоянная тесная связь с армиями Деникина, Юденича, Колчака и др.

4. Регулярная связь с руководящими кругами стран Антанты (через В.А. Маклакова, находившегося в Париже). Важную роль в формировании общероссийской власти и ликвидации раскола в партии кадетов между представителями прогерманской и антантовской ориентации в борьбе с большевиками сыграл Юго-Восточный краевой съезд кадетов, который проходил в Екатеринодаре 28—31 октября 1918 г. (100 делегатов). Здесь были представлены кадетские организации всей белой России, за исключением Сибири. Присутствующие почтили память погибших от разбушевавшейся анархической стихии членов ЦК Ф.Ф. Кокошкина, А.И. Шингарева (Петроград), профессора А. Р. Колли (Ростов-на-Дону), бывшего правительственного комиссара Кубанской области К. Л. Бардижа (Екатеринодар). Съездом руководили члены ЦК партии: П.Н. Милюков, В.И. Вернадский, М.М. Винавер, В.Д. Набоков, Н.И. Астров, В.А. Степанов, К.Н. Соколов, И.П. Демидов, графиня С.В. Панина, М.Л. Мендельштам, В. А. Харламов, а также М.В. Родзянко (бывший председатель IV Государственной думы), В.Н. Малянтович (бывший министр юстиции Временного правительства), В.В. Шульгин (депутат IV Государственной думы)<sup>2</sup>, Д.Н. Григорович-Барский (председатель главного комитета партии кадетов на Украине — Киев), Ф.И. Иваницкий и А.В. Десятое (Харьковский комитет), С.Н. Сирии (председатель Тифлисского комитета).

Значительное влияние на решения съезда оказала позиция П.Н. Милюкова как председателя партии. Газета «Приазовский край» (Ростов н/Д) 11 октября 1918 г., накануне прибытия П.Н. Милюкова в Екатеринодар, опубликовала интервью Павла Николаевича корреспонденту «Трансокеан» в Киеве, в котором он заявил, что «исходным пунктом и местом сбора для похода против большевиков следует наметить Добровольческую армию, сражающуюся под командованием Деникина», что он «поддерживает план об использовании немцев после занятия Украины в борьбе против большевиков». Хотя Положение о конституционной монархии в марте 1917 г. на 7-м съезде кадетской партии было исключено из ее программы и заменено требованием республики, вождь партии возвратился все-таки к дофевральскому 1917 г. требованию кадетов по вопросу о власти.

В резолюции конференции по внешнеполитическим вопросам содержалось резкое высказывание против самоопределения и отделения народов бывшей царской империи. В частности, о Польше было сказано однозначно, что решения Временного правительства об отказе в суверенитете Польши «должны оставаться непоколебимыми». В этом же духе построил свое выступление присутствовавший на конференции французский посол Гонье, подчеркнувший, что «союзники помогут

<sup>1</sup> Соколов К.Н. Правление генерала Деникина. София, 1921.

<sup>2</sup> В.В. Шульгин представил Положение о правительстве юга — Особом совещании, которое было доработано членами ЦК кадетов В.А. Степановым и К.Н. Соколовым.

воссоздать былую мощь России». П.Н. Милюков, подытоживая работу съезда, отметил: «На III съезд вынес постановление входить в контакт только с теми государственными образованиями, которые откажутся от своей независимости и признают формулу: единая и неделимая великая Россия. Пока Украина этого не сделала. Гораздо легче договориться с Доном, ибо в первой же декларации правительства Краснова было заявлено, что Донское правительство — власть временная, до образования всероссийской власти, которая объединит разрозненные земли России».

Позиции кадетов по вопросу о формировании всероссийской власти на съезде в Екатеринодаре были изложены членом ЦК В. А. Степановым в тезисах:

1. «Создание Временной всероссийской государственной власти, единой для всей России», было признано «основной и неотложной задачей текущего политического момента».

2. «Объединение всех правительств отдаленных частей России для общей деятельности, направленной к образованию единой Всероссийской государственной власти», было определено съездом в качестве «очередной задачи партии народной свободы».

Добровольческая армия, на формировании которой, как известно, была печать классового отбора, рассматривалась как «общенациональная и общегосударственная сила», центр военного и территориального объединения. При этой армии, по мнению съезда, должно сформироваться Всероссийское правительство из военных с участием представителей партии кадетов.

4. Съезд высказался за переговоры с эсеровскими правительствами Поволжья, Сибири по вопросу о формировании общероссийской власти. Признана была, однако, недопустимой коалиция с социалистами.

5. Съезд признал Юго-Восточный краевой комитет партии народной свободы «центром политической деятельности партии на юго-востоке России» (председатель В.Ф. Зеелер, бывший комиссар Временного правительства в Ростове-на-Дону, юрист по образованию, товарищ председателя; Н.Е. Парамонов — Ростов-на-Дону; В.М. Бухштаб — Таганрог; М.С. Воронков (бывший правительственный комиссар Донской области) — Новочеркасск; секретарь — С.В. Зеленский (Ростов-на-Дону). Таким образом, съезд санкционировал вступление партии во Всероссийское правительство, именуемое особым совещанием, состав которого был объявлен через несколько дней после закрытия съезда; председатель — генерал А.И. Драгомиров; товарищ председателя правительства — В.А. Степанов; военный министр — генерал А.С. Лукомский; товарищ военного министра — генерал Макаренко; министр иностранных дел — С. Д. Сазонов (бывший царский министр); товарищ министра иностранных дел — А.А. Нератов (монархист); министр внутренних дел — И.И. Астров; министр торговли и промышленности — В.А. Лебедев; министр путей сообщения — Э.И. Шуберский.

Кадеты заняли в правительстве ключевые посты (Н.И. Астров, В. А. Степанов, В. А. Лебедев, в другое время в него входили также М.М. Федоров, В.Н. Челищев, К.Н. Соколов).

Разработанное кадетами «Временное положение об управлении областями, занимаемыми Добровольческой армией» последовательно проводило принцип диктатуры. В соответствии с ним вся полнота власти в

районах, подконтрольных Добровольческой армии, принадлежала одному лицу — ее верховному руководителю. Особое совещание находилось при диктаторе и являлось совещательным органом. Законы и указы мог издавать только главнокомандующий. Параграф 2 первого раздела «Положения» гласил, что на захваченной территории сохраняют силу законы, изданные до 25 октября 1917 г., т.е. формально признавалась юридическая деятельность Временного правительства, созданного в результате свержения самодержавия. Однако в специальном дополнении разъяснялось, что законы, принятые до 25 октября 1917 г., сохраняют свою силу «с изменениями, а равно из имеющих быть изданными на основании этих законов». По букве и смыслу этого дополнения верховный руководитель, или главнокомандующий Добровольческой армией, мог вносить изменения и в послефевральское законодательство, если считал это нужным и своевременным<sup>1</sup>.

В особом совещании большинство принадлежало генералам-монархистам, которые обсуждали вопрос о предложении великому князю Николаю Николаевичу Романову принять корону после освобождения России от большевиков. Так, на юге возникла «деникия», государство «царя Антона» (как полушутливо называли Деникина в Особом совещании).

Осенью 1918 г. наступил новый этап в гражданской войне. 18 ноября 1918 г. адмирал Колчак произвел в Омске военный переворот. Он арестовал социалистов — членов директории и установил военную диктатуру в Сибири, на Урале, Дальнем Востоке, принял титул «верховного правителя российского государства» и звание главноверха. Умеренные социалисты были отброшены на второй план, во главе антибольшевистских сил выступили буржуазия и помещики при поддержке иностранных войск 14 государств.

В марте 1919 г. адмирал Колчак начал широким фронтом наступать от Урала к Волге. Он не стал продвигаться к Царицыну на соединение с Деникиным, не стал координировать свои действия с южными армиями. Он решил наступать на восток и первым войти в Москву, но был разбит войсками большевиков и отступал, преследуемый партизанами. 27 декабря 1919 г. он был пленен белочехами. 4 января 1920 г. Колчак издал указ о передаче «верховой всероссийской власти» А.И. Деникину, Противоборство диктатуры «буржуазии» с диктатурой пролетариата обострилось.

### **«Третий путь» в государственном строительстве и управлении**

В огне гражданской войны возник и чисто человеческий протест против кровавой бойни. Средние слои города и деревни, выразителями интересов которых были умеренные социалистические партии меньшевиков и эсеров, выступили против двух диктатур («белых» и «красных»), как выражались, против «авантюристов обоих лагерей». В гражданской войне такие социалисты видели столкновение не двух социальных потоков — буржуазии и помещиков, с одной стороны, рабочих и беднейших крестьян — с другой, а трех: буржуазии и помещиков, во-первых, пролетариата, руководимого большевиками, во-вторых, и «демократии», к которой они относили трудовых крестьян, ремесленников, мелких торговцев и интеллигенцию, — в-третьих. Из такого понимания расстановки сил

<sup>1</sup> Иоффе Г.З. Крах российской монархической контрреволюции. М., 1977. С. 232.

вытекала и задача, поставленная меньшевиками и эсерами, — вести одновременно борьбу на два фронта: и против большевиков, и против «золотопогонной буржуазно-помещичьей орды». Во имя осуществления «третьего пути» обещали вести политику эсеровские правительства, сформировавшиеся в 1918 г. в Сибири, на Дальнем Востоке и Севере, в Поволжье. Изучение организации власти и системы центрального и местного управления эсеровских правительств представляет профессиональный, научный и общественный интерес.

Депутаты эсеровского большинства Учредительного собрания считали его «хозяйном земли русской». После его роспуска ЦК эсеров начал переброску депутатов в Сибирь, Поволжье и другие регионы для организации власти. 8 июня 1918 г. такие депутаты собрались в Самаре, где сформировали правительство — Комитет членов Учредительного собрания (сокращено Комуч). Это правительство соединяло в себе все функции власти — законодательную, исполнительную, судебную и военную. Оно ставило цель: действовать от имени Учредительного собрания и подготовить его созыв. Правительство составилось в следующем виде: Е.Ф. Роговский — председатель и управляющий ведомством охраны; П.Г. Маслов — ведомство земледелия; В.И. Алмазов — продовольствие; В.Н. Филипповский — торговля и промышленность; И.М. Майский — отдел труда; Д.Ф. Раков — финансы; И. П. Нестеров — пути сообщения; П.Г. Белозеров — ведомство почт и телеграфов; Краснов — государственный контроль; В.А. Абрамов — государственные имущества; полковник Н.А. Галкин — военное ведомство; П.Д. Климушкин — ведомство иностранных дел; А.С. Былинский — юстиция; Е.Е. Лазарев — просвещение. Все министры были эсерами (за исключением беспартийных Галкина и Краснова, а также меньшевика Майского)<sup>1</sup>.

Самарский комуч посылал своих «наместников-комиссаров» на места, где формировались региональные органы эсеровской всероссийской власти. Таким посланцем на Кубани, например, являлся бывший городской голова Петрограда эсер Г. И. Шрейдер, возглавивший в Екатеринодаре Юго-Восточный комуч и издававший газету «Родная земля». В это эсеровское правительство входили как представители бывшего Временного правительства (И. В. Пешехонов, В. Н. Малянтович и др.), так и местные умеренные социалисты — эсеры А.М. Белоусов, М.Г. Бабин-Корень, М.Г. Бочарников (секретарь комитета), Н.Ф. Березов и другие, всего примерно 20 человек, в том числе представители «Союза возрождения», Кубанской краевой рады, посланцы от партий и различных общественных организаций<sup>2</sup>. Формирование комитетов Учредительного собрания проходило и в других регионах с целью развертывания подготовки Всероссийского Учредительного собрания.

Самарский комуч декларировал «восстановление демократических свобод», формально установил 8-часовой рабочий день; разрешил созыв рабочих конференций и крестьянских съездов, деятельность фабзавкомов и профсоюзов, 30 августа 1918 г. в Самаре был создан Совет рабочих депутатов. Комуч отменил декреты Советской власти, возвратил фабрики, заводы и банки бывшим владельцам, объявил свободу частной торговли,

<sup>1</sup> Гармиза В.В. Крушение эсеровских правительств. М., 1970. С. 31.

<sup>2</sup> Сергеев В.Н. Политические партии в южных казачьих областях России. 1917-1920 гг. Ч. II. Ростов н/Д, 1993. С. 44-45.

восстановил земства и городские думы и другие демократические учреждения, признавал необходимость уравнительного распределения земли.

Предметом особой заботы комуча было формирование армии Учредительного собрания для защиты «попранных прав народа». «Народная армия» формировалась на принципе добровольного привлечения людей в войска, а затем на принципе мобилизации (срок службы 3 месяца, полное довольствие, жалованье — 15 рублей в месяц). За служащими, поступавшими в армию, сохранялись должности до окончания срока службы.

К лету 1918 г. Комитету членов Учредительного собрания подчинялась территория от Волги до Урала. Помимо Самарской губернии в нее входили Симбирская, Казанская, Уфимская, Оренбургская (на началах автономии в делах внутреннего управления), а также отдельные уезды Саратовской и Пензенской губерний. Территориальное расширение поставило перед комучем задачу организации системы местного управления.

Местное государственное управление при комуче выполняли губернские и уездные уполномоченные. Согласно приказу комуча «Временные правила о губернских уполномоченных» (№ 85 от 6 июля 1918 г.) ближайшей задачей губернского уполномоченного было принятие экстренных мер к восстановлению деятельности губернских учреждений и должностных лиц в тех формах, в каких они функционировали при Временном правительстве.

Комуч возобновил деятельность местного самоуправления: в городах — городских дум, а в пределах губерний и уездов — земских собраний.

Низшей ступенью местного управления при комуче были: в деревнях — сход с функциями, предусмотренными прежним законом, с сельским старостой во главе, а в городах — квартальные советы. Они разделялись на собственно квартальные (по участкам — кварталам), районные и центральный совет кварталов. Каждый квартальный совет избирался на общем собрании жителей данного квартала обоего пола, достигших 20-летнего возраста, большинством голосов, сроком на 1 год; районный и центральный советы кварталов избирались соответственно квартальными и районными советами (по два от каждого). Квартальные советы занимались жилищно-санитарными и продовольственными делами, ведали самоохраной и культурно-просветительными мероприятиями. Для осуществления этих функций они избирали из своей среды председателя, секретаря, казначея, имели канцелярию и разделялись на соответствующие секции. Центральному совету кварталов разрешалось ходатайствовать перед властью об издании обязательных постановлений и «о наложении взысканий на граждан за нарушение постановлений по самоохране».

На территории комуча развивался процесс организации и самоорганизации населения с целью попечительства о местных пользах и нуждах, организации представительства в органах государственного управления и местного самоуправления. К таким организациям относились: «Общество инженеров и техников», «Техническое общество», «Фабричная инспекция», «Хлебный союз», «Самарский биржевой комитет», «Союз домовладельцев», «Общество фабрикантов и заводчиков», «Торгово-промышленное общество» и многие другие<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Гармиза В.В. Указ. соч. С. 31-49.

Однако на государственное строительство налагала отпечаток обострившаяся гражданская война. Сам комуч вынужден был расширять карательные функции своих ведомств, принять участие в вооруженной борьбе. В сентябре 1918 г. «народная армия» потерпела ряд поражений от Красной Армии. 7 октября 1918 г. Самара была занята советскими войсками. Комуч бежал в Уфу, где еще 23 сентября уступил власть Уфимской директории. Совет управляющих ведомствами перешел на положение Областного Уфимского правительства. Комитет был переименован в Съезд членов Учредительного собрания. В декабре 1918 г. часть его членов была расстреляна в Омске белогвардейцами. Тогда же «съезд» и «совет» были окончательно упразднены.

В 1918 г. в ряде регионов также были предприняты попытки формирования демократических правительств под флагом умеренных социалистических партий.

2 августа 1918 г. в Архангельске было сформировано «социалистическое» правительство — «Верхнее управление Северной области» под председательством народного социалиста Н.В. Чайковского. Правительство отменило декреты Советской власти, ликвидировало советские учреждения, приступило к денационализации промышленности, торговли, флота, домовладений и банков, восстановило частную торговлю, пригласило союзников и начало формирование «славянско-британского легиона». Было арестовано 6 сентября белогвардейцами, но освобождено американцами. 28 сентября Н.В. Чайковский в контакте с американским дипломатом Д. Фрэнсисом сформировал «Временное правительство Северной области». Однако социалистические элементы были оттеснены от руководства правительством. С января 1919 г. главную роль в нем играл генерал Е.К. Миллер. 20 апреля 1918 г. правительство признало верховную власть Колчака.

Временное Сибирское правительство возникло 27 января 1918 г. в Томске в основном из эсеров. Его председателем стал эсер П.Я. Дербер, который одновременно являлся министром земледелия. В декларации правительство объявило о борьбе с Советской властью, но сохраняло Советы как «классовые организации», на которые должно опираться Учредительное собрание, «об автономии Сибири» и непризнании Декрета о земле и др. В марте 1918 г. оно находилось в Харбине, вело переговоры с Колчаком, а 29 июня переехало во Владивосток, который был занят белочехами, в мае 1918 г. самораспустилось. Уполномоченные Сибирского правительства в Томске 23 июня 1918 г. создали новое образование — Западно-Сибирский комиссариат (председатель и министр иностранных дел эсер П. В. Вологодский). Правительство пыталось вести преобразования в духе «демократической контрреволюции», но на деле подготовило приход колчаковской диктатуры. Оно было свергнуто Колчаком 18 ноября 1918 г. Власть перешла к белогвардейскому Омскому правительству.

Таким образом, «третий путь» в государственном строительстве повсеместно был прерван установлением власти или «белых», или «красных». Эти силы имели армии, значительные материальные ресурсы, их противоборство и определяло обстановку. Правительства в Поволжье, на Севере и в Сибири не устраивали буржуазию, она везде требовала установления твердой власти и добивалась этого. Стать всероссийской властью «третьей силе» не удалось.

## Государственное управление по-большевистски

С июля 1918 г. в Советской республике установилась однопартийная система. Когда оппозиционная большевикам партия левых социалистов-революционеров 6—7 июля 1918 г. предприняла попытку государственного переворота, решением V Всероссийского съезда Советов она была исключена из состава Советов. Так прекратила свое существование антибольшевистская оппозиция в Советах. А между тем существование такой оппозиции способствовало усилению политической и экономической активности самой правящей партии, помогало выработке наиболее эффективных управленческих решений, позволяло отобрать среди них лучшие, оптимальные.

Однопартийность таила в себе огромную опасность<sup>1</sup>. Партия большевиков получила неограниченное влияние в государственных и общественных структурах, она перестала быть контролируемой со стороны оппозиции. Отсутствие оппозиции у большевиков сама РКП(б) стремилась компенсировать развертыванием внутрипартийной демократии. Ежегодно проходили партийные съезды<sup>2</sup> и конференции. За всю гражданскую войну состоялось 400 заседаний ЦК (из них 59 пленумов, 95 — политбюро, 222 — оргбюро, 19 объединенных заседаний двух последующих органов). Выборы ЦК осуществлялись на альтернативной основе: на 19 мест выдвигалось 60—65 кандидатур. Проходило свободное обсуждение баллотирующихся<sup>3</sup>. Без обсуждения правящей партией не решалась ни одна управленческая проблема.

В 1918—1920 гг. состоялось 6 общероссийских съездов Советов рабочих, крестьянских, солдатских и казачьих депутатов, где с отчетами выступали руководители государства<sup>4</sup>. Всероссийские съезды Советов (а

<sup>1</sup> Лидер левых эсеров М.А. Спиридонова в открытом письме ЦК партии большевиков предупреждала об отрицательных последствиях безнадзорного положения их партии для самих большевиков: «Вы скоро окажетесь в руках вашей чрезвычайки, вы, пожалуй, уже в ее руках. Туда вам и дорога». Летом — осенью 1918 г. в Советской стране возникли первые концентрационные лагеря, получившие впоследствии широкое распространение.

<sup>2</sup> Решения съездов правящей партии имели большое управленческое значение. Так, 8-й съезд РКП(б) (март 1919 г.) в резолюции «Об отношении к среднему крестьянству» констатировал начало поворота среднего крестьянства в сторону Советской власти и необходимость отказа от прежней политики его нейтрализации. Съезд своевременно определил новую линию партии по крестьянскому вопросу: уметь достигать соглашения со средним крестьянством, ни на минуту не отказываясь от борьбы с кулаком и прочно опираясь на бедноту.

<sup>3</sup> *Спирин Л. П.* Партия большевиков в гражданской войне // Коммунист. 1990. № 14.

<sup>4</sup> **III Всероссийский съезд Советов** (январь 1918 г., 1647 делегатов) утвердил Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа. С докладами выступили В.И. Ленин (о работе СНК), Я.И. Свердлов (о деятельности ВЦИК), И.В. Сталин (об основах федеративного устройства). **IV Всероссийский съезд Советов** (март 1918, 1246 делегатов), ратифицировал Брестский мирный договор, с докладом выступал В.И. Ленин, содоклад от левых эсеров сделал Б.Д. Камков. **V Всероссийский съезд Советов** (июль, 1164 делегатов), отчеты СНК, ВЦИК, В.И. Ленина; Я.М. Свердлов, А.Ф. Цюрупа (продовольственный вопрос), Л.Д. Троцкий (организация социалистической Красной Армии), Ю. М. Стеклов (о принятии Конституции РСФСР). **VI Всероссийский съезд Советов** (ноябрь 1918, 1296 делегатов); В.И. Ленин (годовщина революции; международное положение), Л.Д. Троцкий (военное положение), Г.Е. Зиновьев (строительство Советской власти), Д.И. Курский (соблюдение социалистической законности). **VII Всероссийский съезд Советов** (декабрь, 1919, 1011 делегатов), В.И. Ленин (отчет ВЦИК и СНК), Л.Д. Троцкий (военное положение), Г.Е. Зиновьев (о коммунистическом интернационале) и др. **VIII Всероссийский съезд Советов**

также областные, губернские, уездные и волостные) как органы государственной власти сыграли большую роль в управлении страной. Они обосновывали стратегию государственного управления, его приемы и методы, формировали управленческое сознание и волю населения, осуществляли передачу необходимой информации на места. Народная власть обрела авторитет.

Правящая партия закрепила в своих решениях основные принципы организации и деятельности государственного аппарата, разработанные Лениным:

1. Единство Советов и их полномочия.
2. Партийное руководство.
3. Участие трудящихся масс в государственном управлении.
4. Демократический централизм.
5. Равноправие национальностей.
6. Единоначалие и коллегиальность.
7. Контроль и проверка исполнения.
8. Социалистическое планирование.
9. Социалистическая законность.
10. Постоянное совершенствование государственного аппарата.
11. Возрастание роли науки в управлении общественными процессами<sup>1</sup>.

Вождь большевиков В.И. Ленин призвал превратить Советскую республику в единый военный лагерь, свести коллегиальность «к самому краткому обсуждению только самых важных вопросов в наименее широкой коллегии, а практическое распоряжение учреждением, предприятием, делом, задачей должно быть поручено одному товарищу, известному своей твердостью, решительностью, умением вести практическое дело, пользующемуся наибольшим доверием».

Председатель СНК РСФСР призвал не создавать новые государственные учреждения, а вести работу помощи войне «через существующие уже военные учреждения, путем их исправления, укрепления, расширения, поддержки». Он подчеркивал, что «безответственность, прикрываемая ссылками на коллегиальность, есть самое опасное зло, которое грозит всем, не имеющим большого опыта в деловой коллегиальной работе, и которое в военном деле сплошь и рядом ведет неизбежно к катастрофе, хаосу, панике, многовластию, поражению»<sup>2</sup>.

Важным звеном в государственной системе являлась армия. В июле 1918 г. на V Всероссийском съезде был законодательно оформлен переход ко всеобщей воинской повинности. Численность армии возросла с 360 тыс. человек в июле 1918 г., до 800 тыс. в ноябре того же года, а затем до 1,5 млн. в мае 1919 г. и до 5,5 млн. в конце 1920 г.

На основании Постановления ВЦИК от 2 сентября 1918 г. был создан Революционный военный совет Республики (РВСР) — орган, осуществлявший в годы гражданской войны непосредственное руководство армией и флотом, а также всеми учреждениями военного и морского ведомств. Положение о РВСР, утвержденное ВЦИК 30 сентября 1918 г.,

---

(декабрь 1920, 2537 делегатов), В.И. Ленин (доклад СНК и ВЦИК о внутренней и внешней политике); Л. Д. Троцкий (о транспорте), Г.М. Кржижановский (об электрификации) и др.

<sup>1</sup> Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986, С. 25.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Все на борьбу с Деникиным! // Полн. собр. соч. Т. 39. С. 45-48.

обязывало советские учреждения, организации и граждан рассматривать и удовлетворять требования РВСР в первую очередь. Председателем являлся народный комиссар по военным и морским делам (утверждался ВЦИК), члены назначались СНК. За годы деятельности РВСР с 6 сентября 1918 г. по 28 августа 1923 г. в нем участвовало на разных этапах гражданской войны 23 человека. Бессменным председателем являлся Л.Д. Троцкий<sup>1</sup>. В ноябре 1918 г. был образован полевой штаб, осуществлявший непосредственное руководство военными действиями. 30 ноября 1918 г. ВЦИК учредил верховный орган управления — Совет рабочей и крестьянской обороны под председательством В.И. Ленина, что завершило меры по организации руководства Красной Армией. Новый орган власти и управления был призван установить твердый режим во всех отраслях народного хозяйства и координировать работу ведомств.

Гражданская война отрезала от Советской республики ряд экономических районов страны: Украину, Сибирь, Урал, Кавказ. Эти районы давали 90% добываемого в стране каменного угля, почти всю нефть, 85% железной руды, 70% стали, 70% сахара. В руках Советской власти оставался только центральный район. Поэтому главной задачей в этих условиях было мобилизовать все оставшиеся ресурсы на нужды Обороны. В кратчайшие сроки большевики создали систему особых, чрезвычайных мер антикризисного управления экономикой, назвав их военным коммунизмом.

Сущность военного коммунизма в том, что государство концентрировало в своих руках материальные, трудовые и людские ресурсы для наиболее целесообразного использования их в интересах обороны. На основании декрета от 26 июня 1918 г. было национализировано 2500 предприятий (с 1 октября 1919 г.). Они управлялись на основании строгой централизации. Высшим органом управления промышленностью оставался ВСНХ; его структура имела в этот период ярко выраженный военный характер (имелись отделы снабжения и нормирования, финансово-экономический, производственные отделы — горный, металла, текстильный и др.). Оперативное повседневное руководство предприятиями каждой отдельной отрасли было сосредоточено в так называемых главных комитетах — главках (Главнефть, Главсоль и др.). До конца 1913 г. было создано 42 главка. Между главком и предприятием в ряде отраслей стояло еще одно звено — трест, управлявший несколькими предприятиями. Такая система централизованного управления получила название «главкизма».

Введение системы главкизма означало, что все предприятия каждой отрасли подчинялись своему главку — отделу ВСНХ. Однако главное не в этом подчинении, а в том, что все экономические, т.е. денежные, отношения прекращались, в управлении использовались исключительно административные методы. Рентабельность и себестоимость продукции теперь не имели значения. Предприятия бесплатно получали от государства все необходимое для производства, бесплатно отдавали готовую продукцию. Такая система управления не могла остановить разруху, но смогла изолировать военную промышленность от влияния разрухи<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Реввоенсовет республики 6 сентября 1918г. — 28 августа. 1923. М., 1991.

<sup>2</sup> Особое место в политике «военного коммунизма» отводилось продразверстке, по которой крестьяне обязаны были сдавать все излишки своей продукции государству для снабжения армии и рабочего класса. После сдачи продукции крестьяне получали квитанции, дающие право на получение промышленных товаров. Так был налажен натуральный обмен между городом и деревней, он не являлся товарно-денежным, был мерой административно-

В политической жизни страны возросла роль общественных организаций. Быстро увеличивалось число членов Российского Коммунистического союза молодежи (РКСМ). Если делегаты его первого съезда, проходившего в октябре 1918 г., представляли 20 тыс. членов РКСМ, то второго (октябрь 1919 г.) — уже 96 тыс., а третьего (октябрь 1920 г.) — 400 тыс.

В жизни страны возрастала роль профсоюзов, в рядах которых в 1920 г. насчитывалось свыше 4 млн. человек. Профсоюзы играли большую роль на производстве. Им принадлежало право выбирать третью часть членов фабрично-заводских управлений (две трети назначало правительство), они осуществляли нормирование труда и заработной платы, определяли размер продовольственного пайка.

В 1918 г. была образована продовольственная инспекция, имевшая большое значение в осуществлении контроля за деятельностью органов Наркомпрода. Нередки были случаи, когда местные Советы создавали инспекционные группы из рабочих. Их опыт был использован при реорганизации в октябре 1920 г. Наркомата государственного контроля в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции<sup>1</sup>.

В налаживании действенности государственных органов важен был контроль за исполнением принятых законодательных актов. При этом неизбежно усиливалась роль партийного контроля. Ленин предложил слить контрольные партийные учреждения с контрольными советскими. Так был создан новый орган — ЦКК РКИ.

В ноябре 1920 г. советские войска освободили Крым от войск Врангеля. Этими событиями завершилась гражданская война, начался новый период в истории страны — восстановление народного хозяйства.

Руководители антибольшевистских сил потерпели поражение. И руководство, и «среднее звено» «белого» движения в 1918—1920 гг. определенно проигрывали «красным» в моральном отношении. В борьбе «белых» присутствовал психологический надлом, который углублялся невиданными физическими перегрузками. Не случайно Л.Г. Корнилов еще в 1917 г. не смог стать харизматическим лидером, также как не стал им и А.И. Деникин в 1918 и 1919 гг. В 1920 г. Деникин передал командование Врангелю. Причина его управленческой несостоятельности в том, что возвышению Деникина на юге способствовали в большей мере материальные ресурсы края и в меньшей мере его личные качества, кроме того, руководители «белого» движения всегда лишь состояли на службе у государства, в то время как лидеры большевиков, руководствуясь идеалами мировой революции, создавали новую государственность по всем правилам реального, а не декларативного великодержавия. Деятели «белого» движения проиграли не случайно. Они не сумели предложить России программу, которая могла бы увлечь народ и превзошла бы большевистское понимание будущего России<sup>2</sup>.

---

внеэкономического порядка. (См.: Очерки истории экономики. М., 1993. С. 238-242).

<sup>1</sup> См.: История государственного управления в России. М., 1997. С. 209.

<sup>2</sup> Федюк В.П. Белые: антибольшевистское движение на Юге России 1917—1920 гг. М., 1990; Венков Л.В. Антибольшевистское движение на Юге России на начальном этапе гражданской войны. Ростов н/Д, 1995; Ларьков Н. С. Начало гражданской войны в Сибири: Армия и борьба за власть. Томск, 1995; Устаткин С.В. Трагедия Белой гвардии. Н. Новгород, 1995; и др.

Лидеры умеренных социалистических партий также не выдвинули руководителя общенационального масштаба. А. Ф. Керенский, который по своему положению мог бы претендовать на место руководителя, быстро понял бесперспективность дальнейшей борьбы и уже в 1918 г. эмигрировал. Один из крупнейших представителей рабочего движения дореволюционного и революционного времени — Г. В. Плеханов отрицательно воспринял Октябрь, но активно не выступил против Советской власти. После попыток принять деятельное участие в сплочении антибольшевистских сил в Поволжье и Сибири в конце 1918 г. уехали виднейшие эсеры Н.Д. Авксентьев, бывший в октябре 1917 г. председателем предпарламента, и В.М. Чернов, являвшийся председателем Учредительного собрания. Б. В. Савинков руководил в начале гражданской войны белогвардейским подпольем. Но как эсер он не мог претендовать на роль лидера в белогвардейском лагере, где тон задавало монархистски настроенное офицерство<sup>1</sup>.

Гражданская война — общенациональная трагедия. Ее возникновению способствовали мировая война, глубокий, затяжной имперский кризис. Вина за нее лежит на всей политической элите России независимо от ее оттенков. Она оказалась слишком слабой, не смогла выдвинуть лидеров общенационального масштаба, способных сплотить общество, не дать ему сорваться с исторических якорей. Вместо поиска путей к гражданскому согласию, стабильности она была занята внутренней борьбой, вовлекая массы в скрытое противостояние. Именно элита несет ответственность за трагедию страны, большинство населения которой было неграмотно<sup>2</sup>.

Большевики реализовали идеи Ленина о создании государства диктатуры пролетариата. Они обеспечили ликвидацию разделения властей и полновластия большевистской элиты через механизмы Советов (изначально возникших как объективный ответ широких слоев трудящихся на отстранение их от принятия жизненно важных решений).

За первые три года Советской власти численность управленческого аппарата увеличилась почти в пять раз. Причина роста бюрократизма — ликвидация рыночных механизмов саморегулирования и замена их огромными по количеству и непрофессиональными отрядами «новых управленцев», обеспечивающих реализацию идеи всеобщего учета и контроля за производством и распределением<sup>3</sup>. В годы гражданской войны развивался процесс сращивания партийных и государственных структур. РКП(б) распространила свое влияние на все сферы — экономику, культуру, семью, общество. В этих условиях любая попытка воспрепятствовать ее контролю за общественным и политическим развитием расценивалась как саботаж.

### **Вопросы для самопроверки**

*1. Почему в 1917—1918 гг. в России утвердились три системы государственной власти и управления?*

*2. Охарактеризуйте лидеров трех систем государственной власти России.*

---

<sup>1</sup> Поляков Ю.Л. Гражданская война в России (поиски нового видения) // История СССР. 1990. № 2. С. 110.

<sup>2</sup> Семенникова Л.И. Россия в мировом сообществе, цивилизации. М., 1995. С. 392.

<sup>3</sup> Политические партии России в зеркале энциклопедии: проблемы и решения. «Круглый стол» // Отечественная история. 1997. № 3. С. 142.

3. *Расскажите о процессе становления важнейших атрибутов советской государственности в 1917—1918 гг.*

4. *Дайте характеристику охранительно-государственной линии белого движения в 1917—1920 гг.*

5. *Вскройте сущность «третьего пути» в государственном строительстве.*

6. *Раскройте сущность большевистской системы управления в 1918—1920 гг.*

7. *Почему в 1917—1920 гг. верх одержали большевики?*

### **Рекомендуемая литература**

*Верт Н.* История Советского государства. М., 1992.

*Гармиза В.В.* Крушение эсеровских правительств. М., 1970.

*Гимпельсон Е.Г.* Советские управленцы: политический и нравственный облик (1917—1920 гг.). М., 1998.

*Городецкий Е.Н.* Рождение Советского государства. 1917—1920. М., 1987.

*Деникин А.И.* Очерки русской смуты. М., 1995.

*Керенский А.Ф.* Россия на историческом повороте // Вопросы истории. 1990. № 6—12. 1991. № 1—12.

*Козлов А.И.* Антон Иванович Деникин // Вопросы истории. 1995. № 10.

*Коржихина Т. П.* История государственных учреждений СССР. М., 1986.

*Ленин В. И.* Все не борьбу с Деникиным! // Полн. собр. соч. Т. 39.

*Очерки истории экономики.* М., 1993.

*Поляков Ю.А.* Гражданская война в России (поиски нового видения) // История СССР. 1990. № 2.

*Протасов Л.Г.* Всероссийское Учредительное собрание. История рождения и гибели. М., 1997.

## **Глава 14**

### **Советское государственное управление в межвоенные 20-30-е годы**

*Нэповская перестройка чрезвычайного управления в условиях послевоенного кризиса.*

*Становление государственного управления на основе Конституции СССР и новой Конституции РСФСР.*

*Изменение государственного управления на основе новой Конституции СССР в преддверии второй мировой войны*

#### **Нэповская перестройка чрезвычайного управления в условиях послевоенного кризиса**

Советское государственное управление было перестроено после иностранной военной интервенции и гражданской войны на основе восстановления и развития принципов Конституции РСФСР, с учетом глубокого системного кризиса власти, общества. Решающим стало осознание сущности как поворота, который произошел в 1917—1920 гг., так и

возможных перспектив. Советский тип власти и управления получил в те годы широкую поддержку, так как народ убедился на собственном опыте в его способности выражать практически коренные интересы абсолютного большинства населения. Опыт 1917—1920 гг. обнаружил присущий этому типу управления мощный социальный арсенал рычагов мобилизации ресурсов и оперативного решения как насущных, конкретно-ситуационных задач, так и перспективных, долговременных проблем. Этот социальный механизм оказался гораздо сильнее подобного механизма интервентов и антисоветских российских сил. Он перевел Россию на новые рельсы.

Народ не хотел возвращаться к старому, хотя такая альтернатива не исключалась<sup>1</sup>. Отечественный и мировой опыт доказывал необходимость не останавливаться, не топтаться на месте в ожидании «мировой революции», идти только вперед, реализовать выбор 1917 г., сделавший Россию впервые в истории новатором цивилизационного творчества, основываться на новых ценностных идеалах, осуществлять радикальные преобразования<sup>2</sup>.

Утвердилась в общественном сознании идея безальтернативной замены старого образа государственного управления новым, основанным на принципах народной собственности, власти, без угнетения и эксплуатации человека человеком.

Осмысливалась политически диалектика двух диаметрально противоположных процессов: а) утверждения прямой демократии трудящихся в лице Советов, созданных ими самими в процессе революционной борьбы и ставших феноменальным проявлением их самостоятельной инициативы; б) сохранения, развития, обновления вековых государственных традиций. Требовалось нащупать оптимальный вариант их рационального совмещения.

Была отвергнута утопическая идея скачка, быстрых темпов, коротких сроков социальных преобразований, возникновение которой связано с психологической ориентацией на самочинные революционные изменения, с так называемой красногвардейской атакой на капитал, с отрицательными последствиями военно-коммунистического штурма капитализма в 1918—1920 гг. Утверждалось представление о длительности функционирования государственного управления в условиях сложного и неведомого перехода к новому обществу.

Государственному управлению предстояло перейти к направляемому эволюционному реформированию.

Экстремальная ситуация 1917—1920 гг. максимально обострила идейно-политическую атмосферу, классовый раскол, гражданское противостояние. Люди, не разделявшие идейную платформу, курс антикапиталистических преобразований, не могли служить в государственно-политических органах.

Опытом 1917—1920 гг. была доказана настоятельная необходимость ускорить формирование новых фундаментальных основ государственного управления в экономической, социальной, политической, духовной сферах

---

<sup>1</sup> Попытка повернуть Россию вспять обернулась иностранной военной интервенцией, гражданской войной, принесла кровь, страдания, разрушения, лишения, обрекла народ страны на величайшую трагедию в ее истории.

<sup>2</sup> Лихолетьем 1917—1920 гг. доказана приверженность абсолютного большинства населения России движению к новым историческим рубежам, его решимость не допустить возврата к старому режиму, который завел страну в тупик и был отвергнут двумя народными революциями 1917 г.

на базе живого творчества народа. Органам же управления надлежало развить, организовать это творчество как решающий фактор действительности для достижения близких и понятных народу ценностей.

Предстояло преобразовать организационную структуру, кадровый состав аппарата государственного управления, придать всем звеньям системы управления гибкость форм организации, способность перестраиваться адекватно складывавшимся ситуациям, сохранять и укреплять связь с социальной опорой — многомиллионными слоями трудящихся.

Допущенные ошибки, просчеты управления следовало исправлять по ходу дела, одновременно снизу и сверху, в соответствии с ритмом жизни общества.

Послевоенный кризис обострил восприятие новых идей государственного управления, заставив пересмотреть соотношение его конституционных и чрезвычайных методов, структур, функций.

Начавшееся весной 1921 г. нэповское реформаторство, направленное приоритетно на экономическую сферу жизни общества, коснулось государственного управления, воплотило сочетание новаторства и преемственности прошлого опыта.

Государственное управление имело долговременные цели: восстановить, развить и преобразовать экономику на основе государственного уклада, сделать ее основой укрепления экономической и политической свободы, обороноспособности России, непрерывного повышения жизненного уровня трудящихся; ликвидировать классовый антагонизм, эксплуатацию человека частным капиталом и др.; формировать новые экономические, социально-политические, духовные связи; возвысить роль системы государственного управления в соответствии с российской традицией реформирования сверху, идеей решающей роли государства; вовлечь трудящихся в управление государством на конституционной основе.

Среди текущих задач государственного управления преобладали в начале 20-х гг. следующие: упразднить чрезвычайные органы, отказаться от чрезвычайных методов; привести старый государственный аппарат в соответствие с новым типом государства, власти; преодолевать бюрократизм управления и т. д.

Послевоенная обстановка требовала безболезненного перехода к другим способам государственных действий: вместо «красногвардейских атак», чрезвычайщины, милитаризации, тотального военно-коммунистического огосударствления к новым отношениям, методам, образу государственного управления<sup>1</sup>. Исходным фундаментальным принципом его должны стать интересы трудящегося большинства, благо всей массы общества в рамках классового содержания.

Самым первоочередным среди основных направлений послевоенной перестройки государственного управления стала ликвидация, преобразование чрезвычайных органов, отказ от чрезвычайных функций и методов работы конституционных органов, от военно-коммунистического образа управления.

Острая борьба сторонников военно-коммунистической и нэповской моделей управления расколола руководящую элиту правящей партии,

---

<sup>1</sup> Один из уроков 1917—1920 гг. — структура, функции, методы государственного управления должны быть адекватны задачам, условиям момента.

отразилась в различных платформах, появлении фракций, длительной общепартийной дискуссии, сокрушила «чрезвычайщиков», помогла осознать размеры и опасность социальной базы «чрезвычайки»<sup>1</sup>.

Система управления сплочена под знаменем новых подходов к его объектам. Отвергнуты идеи как тотального, так и безгосударственного или ослабленного государственного и лишь общественного самоуправления.

Восстановлены и максимально возможно реализованы конституционные нормы власти и управления. Ежегодно избирались<sup>2</sup>, созывались, работали Всероссийские, местные съезды Советов, проводились сессии ВЦИК, местных исполкомов, заседания президиумов; был увеличен количественный состав представительных, исполнительных органов. Никакие другие органы не могли принимать законы. Возросла роль съездов Советов всех уровней, ВЦИК, где усилена роль президиума и созданы постоянные федеральные бюджетная и другие комиссии. На заседания Советов привлекались рабочие, крестьяне; заседания местных Советов проводились нередко в рабочих кварталах, на промышленных предприятиях. Работники органов власти и управления регулярно отчитывались перед населением, информировали трудящихся о всех мероприятиях советской власти. С целью усиления надзора за государственным аппаратом, устранения бюрократизма, волокиты, возвышалась роль рабоче-крестьянской инспекции, в работе которой участвовали широкие массы рабочих и крестьян. Изменились в сторону демократизации, были упорядочены на конституционной основе взаимоотношения центральных и местных органов управления, расширены права, самостоятельность последних. Они стали функционировать на основе законно изданных в развитие Конституции специальных Положений (1922 г.) о губернских, уездных, городских, волостных Советах, их исполкомах. Активизации их служил лозунг оживления Советов после войны. Вопросы перестройки органов власти,

---

<sup>1</sup> Совет труда и обороны теперь действовал на правах комиссии СНК, согласовывал деятельность ведомств, преимущественно в хозяйственном строительстве, имел в составе наркомов ВСНХ, труда, земледелия, продовольствия, рабоче-крестьянской инспекции, представителей ВЦСПС, ЦСУ; возглавлялся он Председателем СНК В.И. Ульяновым (Лениным); преобразован (1923 г.) в ЭКОСО, в исполкомах созданы экономсовещания, координировавшие работу местных хозяйственных органов.

Сначала сужен был объем функций Всероссийской комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем, усилены в ее работе начала «революционной законности», борьбы с детской беспризорностью, в 1922 г. она реорганизована в Государственное политическое управление, упразднены местные, транспортные, фронтовые, армейские ЧК. Судебные функции изъяты из ведения административных органов, сосредоточены в народных судах. Продолжала функционировать до 1936 г. созданная в 1920 г. при СНК Всероссийская чрезвычайная комиссия по ликвидации безграмотности (ВЧК ЛБ), которая руководила обучением неграмотных и малограмотных взрослых с помощью добровольного общества «Долой неграмотность», возглавляемого Председателем ВЦИК М.И. Калининым, опираясь на организационную структуру системы ликбеза. Упразднены ВРК, ревтрибуналы и другие чрезвычайные органы. См.: ВЧК и начало нэпа // Свободная мысль. 2000. № 4. С. 114-128.

<sup>2</sup> Восстановлена конституционная избирательная система с ее специфическими чертами: прямые выборы с открытым голосованием в сельские и городские Советы, многоступенчатые — в высшие органы власти и управления; избирательные участки — по предприятиям, территориальные — для не охваченного производством населения, преимущество в нормах представительства для рабочих по отношению к крестьянству, лишение избирательных прав 7 категорий лиц, многопартийность Советов.

управления решались коллективно на уровне Всероссийских съездов, сессий ВЦИК<sup>1</sup>.

Повышен статус, возросла роль высшего государственного управления, высшего исполнительного и распорядительного органа — СНК, который под председательством В.И. Ленина перестроил в короткие сроки, упорядочил всю систему управления, обеспечил нэповское восхождение России<sup>2</sup>. Упразднены совнаркомы губернских, городских Советов, существовавшие в годы интервенции и гражданской войны.

Повышению эффективности управленческого механизма способствовало развертывание его функционирования на плановых началах в соответствии с перспективным планом ГОЭЛРО, разработанным коллективом ученых, одобренным сначала VIII и затем утвержденным IX Всероссийскими съездами советов в декабре 1920 и 1921 гг. Первый в мировой цивилизации опыт государственного планирования рождался в Советской России на основе преобладания государственной и общественной собственности, утверждения власти народных Советов, позволял концентрировать оптимально скудные материальные, финансовые, людские ресурсы на решении приоритетных проблем электрификации, народнохозяйственного возрождения, достижения современной энерговооруженности труда и проявился по мере экономической, политической стабилизации в текущем, контрольно-годовом планировании. Постепенно возникла система планового управления во главе с государственной плановой комиссией, «плановое развитие стало характерной чертой государственного руководства экономикой»<sup>3</sup>.

Произошло более четкое разделение функций государственных управленческих структур, усилена роль ВСНХ, местных СНХ в руководстве экономикой, изменена внутренняя структура ВСНХ, из ведения его главных комитетов изымались и передавались непосредственно предприятиям вопросы приобретения сырья, реализации продукции, распределения средств, что определило тенденции упразднения разбухшей в военное время системы главкизма и развития хозяйственной самостоятельности предприятий.

Радикальное поствоенно-коммунистическое реформирование воплотилось в трестировании, акционировании, синдицировании промышленности, поддержке концессионной, смешанной, кооперативной форм государственного капитализма, разветвленной банковской системы, развитии товарно-денежных, рыночных отношений, проведении финансовой и денежной реформ, частичной денационализации и приватизации мелких и средних предприятий, использовании частного и иностранного капитала и др. Характерно было использование рыночных механизмов,

---

<sup>1</sup> См.: Съезды Советов в документах. 1917—1936гг.: В 3 т. Т.1. М., 1959. С. 141—147, 180—184; 216.

<sup>2</sup> Восстановлено действие статьи 37 Конституции РСФСР, согласно которой «общее управление делами РСФСР принадлежит СНК, который принимает все меры, необходимые для правильного и быстрого течения государственной жизни». Есть версия, что за весь XX в. Россия лишь однажды — с октября 1917 г. до осени 1922 г. имела такое правительство, которое умело привлекало, расставляло по местам лучшие силы, управляло наиболее рационально, правильно, целесообразно. См.: *Коржихина Т.П., Сенин А.С.* История российской государственности. М., 1995. С. 173.

<sup>3</sup> <sup>2</sup> История государства и права России /Отв. ред. Ю.П. Титов. М., 1996. С. 358.

дифференцированных налогов, комплекса экономических методов управления при расширении его демократических принципов.

В системе государственного управления возникли структуры, ведавшие сферами внутренней торговли (Комиссия СТО, Наркомат), концессий (Главный концессионный комитет), кооперации, кредита и др., что изменяло априорные догматические и военно-коммунистические представления о характере советского управления.

Все большую роль в управлении играли профсоюзные, кооперативные, молодежные и другие общественные организации, их выборные органы. Одновременно суживалась его плюралистическая основа. Усилилась тенденция ликвидации многопартийности Советов, уменьшались количественно фракции меньшевиков и эсеров в составе всероссийских и местных съездов Советов<sup>1</sup>. В трудах лидеров, документах РКП(б) обосновывались тезисы «диктатуры партии»,<sup>2</sup> целесообразности монопартийной политической системы, преследования и репрессий небольшевистских партий<sup>3</sup>. Коммунистической партии отводилась роль единственного идеологического, политического руководящего ядра в системе власти и управления.

Утверждался в сознании и практике постулат о том, что партия и руководит, и управляет в государстве рабочих и крестьян.

Нэповское государственное управление опиралось на конституционные основы, развитые и конкретизированные в Гражданском, Уголовном, Земельном, Гражданско-процессуальном, Уголовно-процессуальном кодексах, Кодексе законов о труде и других, вступивших в действие в 1922 г., ставших результатом интенсивной кодификационной работы<sup>4</sup>, в которой участвовали крупные ученые, государственные и общественные деятели. Кодексы заменили чрезвычайное законодательство военного происхождения, укрепили законодательную базу, создали единое правовое пространство российского управления<sup>5</sup>, которое опиралось на расширявшиеся рамки правового регулирования общественных отношений.

---

<sup>1</sup> Еще на VIII съезде Советов в работе участвовали меньшевистские и эсеровские делегаты без права решающего голоса. Организации этих партий существовали легально. Эсеры предложили создать «единую социалистическую партию». Меньшевистская РСДРП участвовала в 1920 г. во Всероссийском партийном совещании, провела свою конференцию, а в 1922 г. призвала к установлению демократической республики и в условиях преследования ушла в подполье. В 1922 г. активным членам партии эсеров было предъявлено обвинение в конспиративной антигосударственной деятельности, они были арестованы и предстали перед судом летом 1922 г.

<sup>2</sup> Активно утверждал тезис «диктатуры партии» Г.Е. Зиновьев, предлагавший закрепить его конституционно. См.: *Зиновьев Г.Е.* Наши задачи // Правда. 1923. 2 марта, а также XII съезд Российской коммунистической партии (большевиков). Стенографический отчет М., 1923. С. 41.

<sup>3</sup> См.: Об антисоветских партиях и течениях. Резолюция XII Всероссийской конференции РКП (б). 4—8 августа 1922 г.

<sup>4</sup> См.: *Исаев И.А.* История государства и права России. М., 1994. С. 354—368. Здесь представлены аналитический итог разработки, содержание каждого кодекса, споры разработчиков, детальность обсуждения, коллективность принятия.

<sup>5</sup> Кодексы оформили юридически нэповское государственное управление, означали правовое регулирование его сферы, отразили его социально-экономическую сущность и пределы, господствующее положение государственной собственности, развитие частнохозяйственной деятельности при регулирующей в определенных рамках роли государства.

Судебная реформа, создание прокуратуры РСФСР как высшего органа правового надзора, реорганизация всех звеньев системы юстиции и правоохранительных органов, законодательства о правах граждан существенно повлияли на становление послевоенного управления в соответствии с советским характером демократии.

Российское государственное управление приобретало новые аспекты в связи с углублением интеграции советских государств. В 1918—1920 гг. Россия, Украина, Латвия, Литва, Белоруссия объединили армии, военное командование, управление транспортом, связью, финансами, снабжением, создали денежную систему на основе российского рубля. РСФСР взяла на себя все расходы этих государств по содержанию армий, государственного аппарата, налаживанию экономической жизни. Опираясь на итоги и уроки военно-политического союза, самостоятельные государства Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Украина заключили с РСФСР договоры о сотрудничестве не только по военным, но и по экономическим, а затем и дипломатическим вопросам, осуществляли единую таможенную политику без таможенных границ. Возникли объединенные наркоматы путей сообщения, почт, телеграфа и др. ВСНХ приобретал черты общесоюзного органа, отраслевое управление переходило к органам РСФСР.

Нэп диктовал интеграцию управления. Были активизированы поиски путей координации государств в сфере власти и управления. Представители государств стали участвовать в работе Всероссийских съездов Советов, ВЦИК, а в декабре 1921 г. вошли в его состав. ВЦИК выступал теперь в роли не только российского, но и общесоюзного органа. Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Украина распространяли действие отдельных законов РСФСР, утверждали их («регистрация законов РСФСР»). Уполномоченные наркоматов РСФСР управляли объединенными наркоматами этих государств, координировалась работа необъединенных наркоматов. В органах власти и управления РСФСР представители этих государств имели широкие полномочия. Органы их управления строились по образцу РСФСР. Азербайджан, Армения, Белоруссия, Бухара, Грузия, Дальневосточная республика, Украина, Хорезм уполномочили РСФСР представлять и защищать их интересы на международной конференции в Женеве, подписывать все акты и от их имени. Тогда же, в 1922 г., развернулись активные поиски нового уровня федеративных отношений<sup>1</sup>.

Однако аппарат управления оставался по сути старым, был чуть-чуть «подмазан советским миром», а отдельные его звенья работали против власти. Сказывались и прежние военно-коммунистические склонности, подпитываемые интервенционистскими силами на окраинах государства, ультимативными угрозами с Запада и Востока, нэповской стихией, нэпманским разгулом, сохранением безработицы, преступности, детской беспризорности, низкого уровня жизни и др.

С учетом первого года нэповского реформирования были внесены существенные коррективы в первоначальную концепцию нэпа, в организацию управления. На основе опыта двух послевоенных лет и в целом

<sup>1</sup> Советские республики Азербайджан, Армения, Грузия объединились 12 марта — 13 декабря 1922 г. в Закавказскую Социалистическую Федеративную Республику, создали федеративное управление в сферах внешней политики, военных дел, финансов, транспорта, связи, РКИ, которым ведал исполнительный Союзный совет. В других сферах республики сохранили самостоятельное управление.

первого советского пятилетия сделаны выводы принципиального характера и внесены перспективные предложения.

Это пятилетие стало переломным в российской истории, решающим в становлении советской формы государственности, народной власти и управления. Россия стала советской, вышла из первой мировой войны, защитила свою государственность от попыток реставрировать старый строй. Преобразования выводили Россию на новый уровень развития, явились составной частью мирового и российского модернизационного процесса.

В.И. Ленин признал иллюзорной ставку на скорую всемирную революцию, короткий переходный период к новому обществу, бестоварность будущего общества, отметил отсталость России от цивилизованных государств мира, обосновал возможность существования России до следующего мирового военного конфликта в условиях постоянной угрозы западноевропейских государств.

России надлежало весь аппарат управления построить рационально, на принципах его научной организации, освободить от бюрократических и других излишеств, максимально сократить, удешевить, сделать гибким, оперативным, эффективным. Решение этих задач следовало возложить на реорганизованный Рабкрин (Рабоче-крестьянскую инспекцию), привлечь туда лучшие силы специалистов, рабочих, крестьян, сделать приоритетной его нормативную функцию, особым образом организовать его совместную работу с органами авторитетного партийного контроля, сохранив статус НК РКИ в составе правительства<sup>1</sup>.

Исходя из фактической роли правящей партии в системе государственной власти и управления, В.И. Ленин обосновал необходимость увеличения количественного состава ЦК и ЦКК (Центральной контрольной комиссии) за счет наиболее активных политически рабочих и крестьян; совершенствования организации их взаимоотношений; замены И.В. Сталина на посту генсека ЦК; делегирования членов ЦКК в наркомат РКИ; использования его обследовательских материалов для разработки партийных решений, государственных законов и других актов.

Таким путем предполагалось укрепить коллективность в работе структур и ЦК в целом, контроль над партийными должностными лицами; предотвратить генсековский вождизм, не допустить сосредоточения непомерно большой власти в руках генсека, который призван обеспечить работу секретариата как исполнительного органа ЦК, его политбюро. В.И. Ленин предложил следовать неукоснительно решениям VIII — XI съездов РКП (б) и «пресечь наметившуюся тенденцию подмены Советской власти правящей партией. Партия, считал он, не должна подменять Советскую власть, но лишь направлять ее деятельность»<sup>2</sup>.

Концептуальные предложения были направлены на радикальную корректировку государственного устройства и управления на основе усиления роли партии, развития исторического творчества трудящихся,

<sup>1</sup> См.: Последние письма и статьи В.И. Ленина. 23.12.1922—02.03.1923 г. И // Полн. собр. соч. Т. 45. М., 1970. В 34—45-м, 49—55-м томах опубликованы произведения первого и бессменного в течение пяти лет Председателя СНК, в которых отражена роль В.И. Ленина в создании, развитии советского государства, управления.

<sup>2</sup> *Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М., Черноус В.В.* Теория и история административно-политических элит России. Ростов н/Д, 1996. С. 120. В.И. Ленин убеждал соратников в том, что компартия может руководить, но не управлять, не смешивать в текущей работе общественно-партийные и государственно-советские функции.

которое играло роль решающего фактора общественного развития и становления государственного управления советского типа. Реализация этих предложений, вызвавших общепартийную дискуссию по вопросам реорганизации Рабкрина, происходила в условиях образования СССР.

### **Становление государственного управления на основе Конституции СССР и новой Конституции РСФСР**

30 декабря 1922 г. открылась новая страница в истории российского государственного управления. РСФСР вошла добровольно на равных основаниях с БССР, ЗСФСР, УССР в единый Союз Советских Социалистических Республик. Первый съезд Советов СССР утвердил в основном Декларацию и Договор об образовании СССР, передал ввиду их чрезвычайной важности в союзные республики на дополнительное рассмотрение, поручил ЦИК Союза ССР учесть мнения республик, ввести документы в действие и представить их очередному съезду Советов. Образование СССР на основе советского интеграционизма — яркий акт развития российской государственности.

Советские государства объединились добровольно в союзное государство, способное обеспечить и внешнюю безопасность во враждующем мире, расколотом на два лагеря, и внутреннее хозяйственное преуспевание, и свободу национального развития народов. На то была воля народов, выраженная съездами Советов четырех государств<sup>1</sup>.

Особенности государственного управления теперь были обусловлены тем, что новый (союзный) тип советского федерализма воплотил многолетний интеграционный процесс, стал поражением национального сепаратизма, обеспечил государственный суверенитет объединившихся субъектов, сохранивших право свободного выхода из Союза, свои конституции, органы власти и управления, бюджеты, право приостанавливать на своей территории распоряжения СНК СССР; опротестовывать, не приостанавливая действия, декреты и постановления союзного правительства или печатать не только республиканские, но и союзные документы на общеупотребительных в республиках языках.

Через 13 месяцев Второй съезд Советов утвердил одобренную республиканскими съездами новую Конституцию СССР. В 1925 г. принята измененная соответственно ей новая Конституция РСФСР. Характерной чертой советского государственного управления явилось то, что процесс его становления с самого начала (1918 г.) развивался на конституционной основе<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Исключительному ведению съезда СССР подлежали изменения, дополнения союзного договора; исключалась возможность его денонсации в одностороннем и групповом порядке. Конституционно была оформлена возможность вступления в СССР новых государств; образование Союза представлялось шагом по пути объединения трудящихся всех стран в мировую социалистическую советскую республику. В последующие годы Союз объединял 16 союзных республик. См.: Съезды Советов СССР. Сб. документов. 1922-1936 гг. М., 1960. Т. 1. С. 17, 75.

<sup>2</sup> Президиум ЦИК сообщил в июле 1923 г. всем народам и правительствам о создании СССР, о начале работы его высших органов власти и управления. См.: СУ РСФСР 1923 г. № 95. Ст. 950. На II съезде Советов присутствовало 2124 делегата. В Союзный Совет ЦИК избрано 414 членов и 220 кандидатов пропорционально населению союзных республик. РСФСР уступила добровольно часть мест менее населенным БССР и ЗСФСР. Совет Национальностей утвержден в количестве 100 человек по списку республик и областей.

Значительной была территориальная сфера союзной власти и управления. Четко определены предметы ведения Всесоюзного съезда, ЦИК, его Президиума, СНК, Верховного суда, объединенного государственного политического управления, функции, структура общесоюзных и объединенных (впоследствии союзно-республиканских) наркоматов, их количество, порядок функционирования, статус наркомов, коллегий.

В главу вторую вошли статьи о суверенитете союзных республик, которые сохранили за собой все атрибуты независимости в делах внутреннего самоуправления, имели свои Конституции, территории, органы власти и управления, правовую систему, гражданство в составе единого союзного гражданства. Пропорционально населению каждой республики съезд Советов избрал соответствующее количество членов в палату ЦИК (Союзной Совет). Совет Национальностей (вторая палата ЦИК) образовался из равного количества представителей союзных и автономных республик, автономных областей. За каждой союзной республикой было сохранено право свободного выхода из Союза, а соответствующая статья 4, где зафиксировано это право, могла быть изменена, ограничена или отменена при согласии всех республик, входивших в СССР<sup>1</sup>.

Конституция СССР стала принципиальной основой организации государственного управления в Союзе и его субъектах, их равноправие, принцип демократического централизма<sup>2</sup>.

Новая Конституция РСФСР, принятая Всероссийским съездом Советов 11 мая 1925 г., исходила из концепции единого союзного конституционного пространства, была построена на принципах федерализма, учла первый российский конституционный опыт 1918—1925 гг., опиралась на равенство России с другими республиками, на государственную собственность; имела подробные разделы об экономическом строе, автономных республиках, областях, системе органов власти, управления, их задачах, функциях, организации, взаимоотношениях с органами Союза и других союзных республик. Подробно зафиксированы положения о компетенции органов власти и управления субъектов РСФСР<sup>3</sup>.

В соответствии с новыми конституционными основами была проведена кодификационная работа<sup>4</sup>, создано и уточнено республиканское

---

См.: Съезды Советов СССР. Сб. документов 1922—1936 гг. Т. III. С. 31—33.

<sup>1</sup> Вторая палата ЦИК и такое построение высших органов СССР, чтобы они полностью отражали не только общие нужды и потребности всех народов, но и специфические каждого из них, сделаны по рекомендации XII съезда РКП(б). См.: Съезды Советов СССР. Т. I. С. 28. Современные авторы полагают, что ни в одной из западных федераций ее субъекты *не* имели статуса суверенного государства. Это советское новаторство не получило мирового развития, было отягощено элементами унитаризма в СССР. См.: *Коржечина Т.П., Сенин А.С.* Указ соч. С. 198.

<sup>2</sup> См.: Съезды Советов СССР. Сб. документов 1922—1936 гг. Т. III. М., 1960. С. 15—22, 40—54. Конституция принималась в обстановке острых дискуссий, не были поддержаны идеи ликвидации РСФСР и ЗСФСР, вхождения автономий на правах независимых суверенных республик, высказывались возражения против союзной Конституции (ограничиться лишь договором), союзного гражданства, Палаты национальностей, вхождения в нее представителей автономий.

<sup>3</sup> В современной литературе есть мнения как о федеративном, так и унитарном характере государственного устройства и управления РСФСР. См.: История государства и права России. С. 387.

<sup>4</sup> Об основах судостроительства, судопроизводства, основных началах уголовного законодательства, общих началах землепользования и землеустройства СССР и союзных республик, о новой редакции УК РСФСР см.: *Исаев И.Л.* Указ соч. С. 369-370

законодательство, опираясь на которое управленческие структуры развернули работу в рамках огромного союзного государства.

Относительно быстро построен новый союзный «этаж» системы государственной власти и управления, постоянно совершенствовались его взаимоотношения с республиканскими структурами, которые подстраивались под союзные, учреждаемые в основном по образцу республиканских и за счет их кадрового состава. Проведена «коренизация» местного управления, аппарат которого формировался из лиц коренных национальностей. На их языках осуществлялось и местное делопроизводство<sup>1</sup>.

Создаваемая система государственного управления воплотила конституционность, народный характер, единство советской власти и управления, подотчетность трудящимся через подконтрольность органов исполнительной власти и при верховенстве органов законодательной власти.

Принципиальные вопросы становления системы государственной власти и управления, статуса ее отдельных структур рассматривались предварительно съездами партии, пленумами ЦК, его политическим и организационным бюро, секретариатом, Центральной контрольной комиссией, местными партийными инстанциями, обсуждались на съездах советов, сессиях его президиума и правительства, которые и принимали решения. Стало традиционным принимать на основе докладов специальные развернутые постановления «по вопросам советского строительства».

III съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов (13—20 мая 1925 г.)<sup>2</sup> признал важнейшей задачей приведение методов руководства и административного управления в соответствие с новыми условиями с тем, чтобы советы стали «на деле во главе всего хозяйственного и культурного строительства», обеспечили хозяйственный рост страны, дальнейший подъем культурной и политической активности масс. Решающим условием названо вовлечение самих трудящихся в советское строительство, развитие самостоятельности рабочих и крестьян, работниц и крестьянок. Только их участие в решении всех вопросов культурного и экономического развития являлось гарантией преодоления отрицательных сторон управления, громоздкой и технически нерациональной постановки его работы.

Становление нового управления тормозилось, по мнению съезда, такими остатками старой дореволюционной системы управления, как бюрократизм, волокита, административный произвол, бесхозяйственность, излишняя дороговизна, взяточничество, хищения, раздутая бумажная переписка.

Съезд определил программу налаживания качественного, эффективного управления, которая включала широкий спектр действий:

---

<sup>1</sup> При приеме на государственную службу при прочих равных условиях преимущество отдавалось лицам, знающим местные языки. ВЦИК и СНК упразднили наркомнат, вместо которого при Президиуме ВЦИК учрежден (апрель 1924 г.) отдел национальностей. См.: История государства и права России. С. 368.

<sup>2</sup> Присутствовало 2276 делегатов. ЦИК СССР образован в составе 633 человек. В Союзный Совет избрано 450 членов и 199 кандидатов. РСФСР уступила часть полагавшихся ей мест (все население составляло 70,2% СССР) менее населенным республикам. Совет национальностей утвержден в составе 131 члена и 53 кандидатов, представлявших все национальные государства и государственные образования СССР. См.: Съезды Советов СССР. Сб. документов 1922-1936гг. Т. III. С. 65-71.

неукоснительное проведение законов, оперативную информацию об управленческой деятельности, связь государственных органов с общественными структурами, отчеты должностных лиц перед избирателями, критику снизу любого органа управления, более точное разграничение имущественных и финансовых прав между местами и центром в сторону расширения прав местного управления, подготовку квалифицированных управленцев из рабочих и крестьян, женщин и молодежи, развитие предварительной и деловой проработки вопросов, коллективности в органах управления без подмены их ответственными должностными лицами; и др.<sup>1</sup>

Высшие, центральные, местные органы государственного управления строились и работали на основе отдельных нормативных актов — Положений, утвержденных ЦИК СССР и ВЦИК РСФСР (для России).

Союзное центральное управление было представлено пятью общесоюзными наркоматами: иностранных, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщений, почты и телеграфа; пятью объединенными или союзно-республиканскими наркоматами: продовольствия, труда, финансов, РКИ, ВСНХ<sup>2</sup>; центральное республиканское управление — а) пятью этими объединенными и б) республиканскими наркоматами: внутренних дел, здравоохранения, просвещения, социального обеспечения, юстиции, ведавшими этими важными сферами совершенно самостоятельно.

Совершенствовался порядок взаимоотношений союзных и республиканских органов управления. Последние осуществляли как директивы соответствующих союзных структур, так и подчинялись своим ЦИК и СНК<sup>3</sup>. Определилась в 20-е гг. тенденция «линейной» связи, ведомственной вертикальной подчиненности от союзных через республиканские к краевым, губернским, областным, окружным и другим местным органам управления, в составе которых создавались соответствующие ведомственные структуры. Такой принцип функционирования усиливал единство, централизм управления по вертикали и был сопряжен с постепенным ограничением, сужением самостоятельности местного звена.

Специфическую роль играли союзный и республиканский наркоматы Рабкрин, их местные органы, опиравшиеся на свои первичные низовые звенья в виде ячеек содействия, имевшиеся во всех производственных коллективах, учреждениях и воплощавшие сочетание государственных и общественных начал, выборность и тесную связь с профсоюзными, кооперативными, молодежными и другими массовыми объединениями. Главная функция системы Рабкрин — совершенствование государственного аппарата, повышение эффективности управления. Рабкрин опирался на итоги исследовательской работы институтов, лабораторий, изучал и обобщал организацию труда и управления, формировал нормативы, технологию управленческого труда, функциональные параметры, структуру учреждений, методы и формы учета, отчетности, делопроизводства и др.

Рабкрин объединял научные и профессиональные кадры, специалистов по вопросам теории и практики государственного управления, политически

<sup>1</sup> См.: Съезды Советов СССР. Сб. документов 1922—1936 гг. Т. III. С.77-83.

<sup>2</sup> До 1936 г. функционировал СТО (Совет труда и обороны) СССР, созданный Совнаркомом по решению ЦИК.

<sup>3</sup> См.: СЗ СССР 1927 г. № 21. Ст. 242.

активных рабочих и крестьян; проверял, контролировал все органы государственного и общественного управления на предмет правильного исполнения законов, выявления недостатков и главным образом предупреждения их путем совершенствования технологии управления.

Своеобразие соединения в Рабкрине партийного и государственного начал обеспечивалось тесной организационной связью двух различных органов: а) Председатель Центральной контрольной комиссии (ЦКК) ВКП (б), избираемый съездом партии, назначался наркомом РКИ, совмещал две должности; б) члены Президиума ЦКК входили в состав коллегии НК РКИ; в) члены ЦКК возглавляли отделы, управления и другие структуры Наркомата; г) проводились совместные заседания Президиума ЦКК и коллегии НК РКИ, где рассматривались лишь вопросы советского управления и ни в коем случае партийного руководства, которые оставались компетенцией лишь ЦКК, а не РКИ<sup>1</sup>.

Такое соединение государственного начала с партийным обеспечило высокий авторитет Рабкрину, обязательность его решений, чего так не хватало другим государственным структурам. Соединение обеспечивало совместную работу, но не поглощение одного органа другим, не было «единослитного» органа «ЦКК—РКИ». ЦКК сохранилась, функционировала как партийный орган, была ядром Рабкрина, отчитывалась на съезде партии о своей партийной, главным образом контрольной работе и о совместной работе с Рабкрином по советской линии. Рабкрин сохранил статус государственного наркомата в составе правительства, его состав формировался в советском порядке, работал под руководством СНК, отчитывался перед ним. Соединение не смешивало функции двух органов, обеспечивало непосредственное партийное руководство, участие членов и структур ЦКК в работе государственного органа.

Рабкрин с помощью ЦКК способствовал рационализации государственного управления, повлиял на формирование объема и пределов функций, структуры государственного аппарата сверху донизу на основе функционального и производственного принципов построения. Было проведено несколько кампаний по сокращению постоянно растущих штатов служащих, административных расходов, реализации режима экономии, налаживанию учета и отчетности в структурах управления. Формировался подлинно народный контроль за деятельностью аппарата управления. Рабкрин в 1923—1933 г. стал яркой самобытной страницей в истории становления нового типа управления и социального контроля<sup>2</sup>.

Характерной чертой нэповского реформирования управления в первой половине 20-х гг. являлась опора его на рост политического сознания, хозяйственной активности крестьянства. Бесправный в прошлом класс заинтересованно участвовал в советских органах власти, различных кооперативных объединениях, кредитных и иных товариществах, комитетах взаимной помощи. В стремлении реализовать свои демократические права

<sup>1</sup> Протоколы, документы совместных заседаний ЦКК ВКП(б) и НК РКИ по советским вопросам хранились в государственных архивах, а документы ЦКК — в партийных.

<sup>2</sup> Своеобразное соединение, совместная работа НК РКИ и ЦКК ВКП(б) прекратились, когда оба органа упразднили в 1934 г., была создана Комиссия партийного контроля при ЦК ВКП(б) и Комиссия исполнения при СНК СССР преобразована в Комиссию советского контроля при СНК, которая сосредоточилась на функциях контроля исполнения решений правительства и осуществляла бюрократический контроль силами штатных контролеров без участия масс (упразднены и ячейки содействия РКИ).

крестьянство создавало местные крестьянские союзы, пыталось организоваться самостоятельно, полнее выражать свои политические и общественные интересы, создать Всероссийский крестьянский союз по опыту подобного союза 1905—1906 гг. Инициатива крестьян расширить рамки участия в управлении была отвергнута. ЦК РКП (б) признал «недопустимым и нецелесообразным легализацию крестьянских союзов», предложил меры по развитию активности крестьян в Советах и кооперации. Повторившиеся вскоре в 1923—1924 гг. попытки создания Крестьянского союза или Союза хлеборобов ЦК партии рассматривал как антисоветские, кулацкие. В то же время экономическую инициативу крестьян стимулировала система мер, среди которых выделялись право аренды земли до 12 лет и найма рабочей силы в индивидуальных хозяйствах на определенных условиях, выхода из общины на хутора и отруба, замена натурального налога денежным, уменьшение его с дифференцированным учетом социального статуса и хозяйственной деятельности крестьянских дворов, учреждение единого сельскохозяйственного налога вместо множества различных повинностей; крестьянских кредитных товариществ и др.

Становление и деятельность системы государственной власти и управления на нэповской, союзной основе сопровождалось кризисными проявлениями, обострением социальной напряженности в отдельные годы первого послевоенного десятилетия и стремительным восстановлением за 5 лет довоенного уровня народного хозяйства. Нэповский период укрепил предпосылки дальнейшей реконструкции экономики, власти, управления, разрешения и старых, и новых противоречий в жизни общества. В условиях форсированной индустриализации, острой нехватки средств, нараставшего сопротивления крестьянства тяжелеющему налоговому бремени, ускоренной коллективизации в элитных кругах власти, в системе государственного управления утверждается курс на свертывание нэпа, который вводился всерьез, надолго, но не навсегда, и замену его социалистическим наступлением. Новый курс, выработанный в острой идейно-политической внутрипартийной борьбе второй половины 20-х гг., обусловил тенденцию этатизма, возрастания преобразующей роли партии и государства, масштабным всеохватом сфер жизни общества государственным управлением, которому придавались черты централизации, бюрократизации, командно-административной директивности, карательной репрессивности. Это находилось в рамках единой мировой тенденции этатизации (огосударствления), проявившейся ярко после экономического кризиса 1929—1933 гг., когда в развитых странах усилилось вмешательство государства в хозяйственные процессы, в экономику, общественную жизнь, его целенаправленное воздействие на социально-экономические процессы. Государство встраивалось «в сам процесс общественного воспроизводства в качестве его важнейшего структурного звена»<sup>1</sup>.

Государственное управление с конца 20-х гг. функционировало на основе пятилетних планов, имевших силу закона, было подчинено выполнению максимально возможных плановых заданий, которые нередко пересматривались произвольно в сторону увеличения под лозунгом за 10—15 лет достичь в промышленности того, на что развитым индустриальным странам потребовалось в свое время 100—150 лет.

<sup>1</sup> История России. XX век /Отв. Ред. В.П. Дмитренко. М., 1997. С. 281.

Потребности планового и конкретного управления новыми отраслями промышленности обусловили создание соответствующих союзных и республиканских наркоматов, структур в местных органах, что привело к упразднению вертикальной системы ВСНХ, его органов в губерниях, краях, областях, округах. Ликвидированы были и областные промышленные бюро, объединявшие до 1929 г. СНХ нескольких губерний. В 1932 г. на базе союзно-республиканского ВСНХ образованы наркоматы тяжелой, легкой, лесной промышленности, которые обеспечили быстрое развитие отраслей. Наркомтяжпром превратил свою отрасль в базовую для развития всего народного хозяйства. Наркомлегпром подтянул во второй пятилетке темпы этой отрасли к темпам тяжелой. Возникли и другие новые наркоматы путем реорганизации и разделения существовавших. Из Наркомата путей сообщения выделен НК водного транспорта, из Наркомзема — НК зерновых и животноводческих совхозов. НК труда упразднен, слит с ВЦСПС, которому переданы все средства соцстраха, санатории, дома отдыха, научные институты, имущество, помещения и кадры. ВЦСПС приобрел необычный статус органа общественного управления, который руководил сферой организации труда.

Перестраивались структура, методы наркоматов в соответствии с изменившимися условиями и задачами. Каждый НК имел Совет, не менее половины состава которого составляли представители местных органов управления и предприятий. Обеспечивалась ведомственность управления. На рубеже 20—30-х гг. во всех советских и хозяйственных органах внедрена функциональная система построения аппарата. Позднее ее заменили производственной и производственно-территориальной системой.

Характерно, что съезды Советов слушали и обсуждали отчеты не только СНК, но и отдельных НК, утверждали конкретные программы развития отраслей и деятельности всех органов отраслевого управления. Всесоюзный VII съезд Советов (1935 г.) наметил по отчетам наркоматов тяжелой промышленности, зерновых и животноводческих совхозов широкую систему задач, требовавших от органов управления разносторонней и напряженной работы по развитию новых отраслей народного хозяйства. Президиум ЦИК, СНК контролировали работу наркоматов по выполнению решений съезда.

В системе управления утверждалась идеология развернутого наступления социализма, ограничения, вытеснения и ликвидации носителей старых укладов. Кулачество ликвидировано как класс, пострадало все зажиточное, в том числе середняцкое, крестьянство. Государственный пресс обрушен на единоличников, не желавших отказываться от своих хозяйств в пользу колхозов.

Местное управление развивалось и по мере изменения административно-территориального деления, районирования, упразднения губерний на рубеже 20—30-х гг., округов, образования областей на территориях краев, которые с 1924 г. по 1936—1937 гг. являлись крупными административно-территориальными единицами. Заметным звеном местного управления стали и районные органы, возникшие вместо уездных тоже на рубеже 20—30-х и в последующие годы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Провозглашенная 23 марта 1918 г. Донская советская республика управлялась своим правительством — СНК до захвата ее в мае германскими войсками. После восстановления советской власти в 1920г. переименована в Донскую область (имела 6 округов),

Личный состав органов управления в союзном и республиканских центрах, на местах формировался из грамотных специалистов, за счет рабочих и крестьян («выдвиженчество», «выдвиженцы»), ускоренного обучения их на различных курсах, рабфаках, в средних и высших учебных заведениях, что качественно изменило социальное происхождение и положение управленцев. Ускоренно и в ходе радикальной реконструкции общества создавалась управленческая элита, советская бюрократия.

Союзное государственное управление пережило в 1923— 1936 гг. процесс динамичного становления на конституционной основе и в условиях нэповского реформирования и контрреформирования, ускоренной индустриализации страны, коренного преобразования сельского хозяйства по инициативе сверху в виде ускоренной же коллективизации с применением административно-насильственных методов, репрессирования «миродского» и значительной части середняцкого слоев деревни.

Органы власти и управления испытывали острый дефицит образованных, компетентных специалистов-управленцев. Недостаток общей и политической культуры основной массы трудящихся, советских служащих сказывался на качестве и эффективности управления, которые партийно-властная элита во главе с И.В. Сталиным пыталась компенсировать приданием государственному управлению жесткого командно-административного, карательно-репрессивного характера, что бюрократизировало управленческий аппарат, все явственнее ограничивало непосредственное участие широких масс трудящихся в управлении, отрывало управление от народа.

Сохранилась острота проблемы разделения функций государственных, хозяйственных, партийных структур и органов других общественных организаций. Руководящая сила общества, правящая ВКП(б) брала на себя несвойственные политической партии управленческие административные и хозяйственные функции, вмонтировалась в систему государственной власти и управления. Система Советов депутатов трудящихся училась государственной власти и управления методом проб, на собственном опыте и путях антикапиталистической модернизации, что сопровождалось не только достижениями, но и неизбежными издержками.

### **Изменение государственного управления на основе новой Конституции СССР в преддверии второй мировой войны**

Государственное управление строилось и функционировало со второй половины 30-х гг. на новой конституционной основе. VII съезд Советов СССР (28 января — 6 февраля 1935 г.) постановил изменить Конституцию, внести изменения в направлении дальнейшей демократизации избирательной системы и уточнения социально-экономической основы Конституции, приведения ее в соответствие с новым состоянием общества<sup>1</sup>.

---

административное деление которой изменено декретом ВЦИК (7 марта 1923 г.). В ноябре 1924 г. донские округа и районы вошли в Северо-Кавказский край (центр — г. Ростов-на-Дону), объединивший Дон, Кубань, Ставрополье, национальные округа и области Северного Кавказа. Летом 1930 г. вместо округов созданы районы. В январе 1934 г. из Северо-Кавказского края выделены Азово-Черноморский край, разделенный 13 сентября 1937 г. на Краснодарский край и Ростовскую область.

<sup>1</sup> См.: Съезды Советов СССР. Сб. документов. Т. III. С. 215, 223— 224. Проект разрабатывался почти полтора года Конституционной комиссией, 12 подкомиссиями в

Принятие Чрезвычайным VIII съездом Советов (5 декабря 1936 г.) нового Основного закона мотивировалось окончанием антикапиталистического переходного периода, построением основ социализма, единоукладной плановой экономики, утверждением общественной собственности на средства производства, безраздельной власти трудящихся при руководящей роли рабочего класса во главе с ВКП(б), ликвидацией эксплуатации человека человеком, людей труда — частным капиталом, безработицы, безграмотности, беспризорности, нищеты и др.

Существенно изменились социальная структура общества, социальный характер и состав рабочего класса, крестьянства, интеллигенции, национально-государственное строительство, система государственного управления, идеология и состав аппарата управления, правящего слоя и его элитной верхушки.

Конституционные основы управления развивали прежние, опирались на зафиксированные в Конституции СССР 1936 г. фундаментальные качественно новые устои: собственность на орудия и средства производства, система хозяйства, государство рабочих и крестьян, народная власть в лице Советов депутатов трудящихся снизу доверху, распределение продукции по принципу «от каждого по его способности, каждому по его труду», гарантированная обеспеченность права на труд, который является обязанностью и делом чести. Базовыми основами управления в сфере государственного устройства являлись добровольность объединения в союз равноправных республик, четкость распределения предметов ведения и полномочий союзных и республиканских органов власти и управления, суверенность союзных республик.

Конституция определила четко статус, полномочия, функции, структуру союзных и республиканских, а также местных органов государственного управления, права и обязанности, порядок взаимоотношений союзного и республиканских правительств, наркоматов, местных исполкомов, призванных управлять конкретной отраслью; порядок формирования органов управления Советами депутатов трудящихся, избираемыми впервые в отечественной истории путем всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании в одномандатных округах<sup>1</sup>. Предусмотрены были права общественных организаций, обществ трудящихся выставлять кандидатов, обязанность депутатов отчитываться перед избирателями о своей работе в органах власти и управления, законный порядок отзыва депутатов.

---

составе квалифицированных специалистов, ученых, государственных и общественных деятелей из всех республик; он опубликован, изучался повсеместно и полгода всенародно обсуждался на собраниях трудящихся, заседаниях советских и других различных структур, на Чрезвычайных районных, городских, областных, краевых, республиканских съездах Советов, одобрен с поправками, предложениями, которые учтены Конституционной комиссией и союзным съездом, где проект тщательно обсужден коллективно, уточнен. Современная литература отразила действительно всенародное творческое обсуждение и одобрение проекта; участие более половины взрослого населения, поступление в комиссию 154 тыс. предложений к отдельным статьям, выступление по докладу И.В. Сталина 56 делегатов, работу Редакционной комиссии, принятие Всесоюзным съездом 47 поправок и дополнений к трем десяткам статей. Подробнее см.: История государства и права России / Отв. ред. Ю.П. Титов С. 406—408; *Исаев И.А.* Указ. соч. С. 384.

<sup>1</sup> Конституция СССР 1936 г. «формально отвечала лучшим мировым образцам того времени». Политическая история России / Отв. ред. В.В. Журавлев. М., 1998. С. 530.

Участие трудящихся в органах власти и управления обеспечивалось гарантированными и равными правами на труд, отдых, материальную обеспеченность в старости и в случае болезни, потери трудоспособности; бесплатное образование от дошкольного до вузовского и медицинскую помощь. Основной закон гарантировал свободу слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, объединения в различные общественные организации.

Законодательно закреплена была и такая конституционная основа власти и управления, как роль ВКП (б), которая, согласно ст. 126-й, представляла собой руководящее ядро всех общественных и государственных организаций трудящихся. Сложившаяся реально, фактически эта основа породила своеобразную систему партийно-государственной власти и управления с приоритетной, диктаторской на практике ролью партии.

Зафиксированные в Конституции широкие права, свободы трудящихся, демократизация избирательной системы имели четкую социальную направленность, должны были обеспечить подлинно демократический характер формирования и деятельности органов государственного управления на благо народа, повышение его жизненного, культурного уровня. Объявлялись врагами народа (ст. 131) лица, покушающиеся на конституционные социальные устои, на общественную собственность — священную и неприкосновенную основу строя, источник его богатства и могущества<sup>1</sup>.

Объявленные суверенными в конституционных пределах, союзные республики разработали по образцу и в соответствии с союзной свои конституции, отразившие как общие, так и особенные черты республиканского управления. Автономные республики приняли свои конституции<sup>2</sup>. На основе новых конституций перестраивалась система государственной власти и управления, что происходило в рамках официально объявленного курса демократизации.

Прежде всего были избраны Верховные советы СССР (12 декабря 1937 г.), союзных и автономных республик (июнь 1938 г.), краевые, областные, окружные, районные, городские, поселковые, сельские советы депутатов трудящихся — высшие и местные законодательные органы власти. Впервые не было ограничений избирательного права, разных норм представительства от городского и сельского населения, открытого голосования и списками. Реализовано конституционное право всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании; по два месяца продолжались избирательные кампании, выдвигались и обсуждались кандидаты в депутаты по

<sup>1</sup> См.: Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик // Съезды Советов СССР. Сб. документов Т. III. С. 226—246. Обобщенные оценки Конституции СССР. См.: История государства и права России / Отв. ред. Ю.П. Титов С. 418.

<sup>2</sup> Конституция РСФСР принята 21 января 1937 г. XVII Всероссийским съездом Советов. Многие главы, статьи повторяли дословно аналогичные главы, статьи союзного Основного закона, были составлены в соответствии с ним, в том числе по вопросам государственного управления. РСФСР, сказано в ее Конституции, добровольно объединилась с другими республиками в Союз ССР, передала ему права согласно ст. 14 Конституции СССР, осуществляет власть и управление самостоятельно вне пределов этой статьи, сохраняет свои суверенные права, признает обязательность законов СССР на своей территории. В отличие от союзной в Конституции РСФСР представлена структура местных исполкомов, допускались особенности с учетом социально-экономического разнообразия районов, городов, автономных республик.

территориальным избирательным округам. Все они представляли блок коммунистов и беспартийных.

Выборы прошли празднично, отличались высокой активностью избирателей<sup>1</sup>. Среди 1143 депутатов Верховного Совета СССР было 870 членов и кандидатов в члены партии, 460 рабочих (42%), 337 крестьян (29,5%), 326 служащих и интеллигенции (28,5%), 180 женщин, представители более 50 народностей страны. Среди 1281008 депутатов местных советов было 878 тыс. беспартийных, 402 тыс. членов и кандидатов в члены партии, 422279 женщин. На первых сессиях были сформированы президиумы союзного, республиканских верховных советов, советы народных комиссаров, исполнительные комитеты, созданы структурные подразделения, обновлены все органы государственного управления, что означало демократическую реформу всей политической системы. Внимание органов власти и управления сосредоточено на выполнении заданий третьего пятилетнего плана развития народного хозяйства (1938—1942 гг.).

В соответствии с новой Конституцией СССР изменилось правовое обеспечение государственного управления. Усовершенствовано гражданское, семейное, трудовое, уголовное право. Новое колхозное и земельное право учитывало Примерный устав сельскохозяйственной артели, принятый II Всесоюзным съездом колхозников-ударников в феврале 1935 г., считавшийся многие годы своеобразной колхозной конституцией.

Непрерывно увеличивались масштабы, объемы государственного управления, конкретизировались функции его органов, создавались новые звенья в связи с усложнившейся социально-экономической и культурной сферами жизни, совершенствовалось отраслевое управление, прежде всего в промышленности, строительстве, культуре, народном образовании, военном комплексе.

Из Наркомтяжпрома выделились наркоматы оборонной промышленности (декабрь 1936 г.), машиностроения (август 1937 г.), из Наркомата электростанций и электропромышленности — Наркомат электропромышленности (апрель 1939 г.), создан наркомат по строительству (май 1939 г.), который возглавил управление огромным строительным производственным комплексом за счет внутригосударственных капитальных вложений без каких-либо иностранных инвестиций. Возникновению, развитию и специализации новых базовых отраслей способствовало образование наркоматов нефтяной и угольной промышленности на базе Наркомата топливной промышленности. Возникновение двух десятков промышленных наркоматов усилило государственное управление бурно развивающейся индустриализацией страны; механизацию, механизацию процессов в различных секторах экономики. Обеспечено управление новыми машиностроительными отраслями (авто-, авиа-, тракторо-, комбайно-, станкостроение и др.), что способствовало созданию новой структуры промышленности, отвечающей потребностям индустриальной цивилизации.

---

<sup>1</sup> На многих избирательных участках граждане стремились проголосовать в числе первых, занимали очередь с вечера, ожидали всю ночь до начала голосования в 6 часов утра. По данным избирательных комиссий, в выборах ВС СССР участвовало 96,8% избирателей, в местные СДГ — 99%. За кандидатов единого блока проголосовали 99% избирателей в ВС СССР, 99,02% — в областные, 98,7% — в районные, 98,04% — в городские и сельские советы депутатов трудящихся, что отражало единство народа, власти, управления, подотчетность власти народу, для чего существовало право отзыва избирателями депутатов.

В организации управления усиливались общесоюзные начала, централизация, бюрократизация, роль административно-штатного персонала, укрепилась дисциплина исполнения, повышалась ответственность за реализацию «директив партии и правительства». Государственное управление охватило сферы науки и искусства<sup>1</sup>.

Резко возросли объем, параметры государственного управления, роль его союзных органов и исполнительного, раздробленного по ведомствам контрольного аппарата, численно рос управленческий аппарат, который становился все более громоздким, многоступенчатым («многозвенным»), увлекавшимся отчетами, запретами, указаниями, циркулярами и другими формами чиновного бюрократического творчества. Исполнительный аппарат становился главным звеном управления, послушным инструментом правящей верхушки, действовал директивно, жестко, преследовал зачастую свои аппаратные интересы в ущерб управляемым объектам.

В сфере военного управления штаб РККА был преобразован в Генеральный штаб (1935 г.), создан Наркомат Военно-Морского Флота (1937 г.), учреждены главные Военные советы РККА и ВМФ (1938г.), увеличено число военных округов и окружных военных советов, восстановлен институт военных комиссаров, введены персональные военные звания для командиров, принята личным составом 23 февраля 1939 г. присяга по новому тексту, начал действовать Закон о всеобщей воинской обязанности (1 сентября 1939 г.). Усилилось партийное руководство, созданы отделы по военной работе в республиканских, краевых, областных, окружных, городских и районных комитетах ВКП(б).

Комплексно укреплялась во всех отраслях управления трудовая дисциплина, установлены административные взыскания за опоздания на работу и прогулы (28 декабря 1938 г.), введены единые трудовые книжки (январь 1939 г.), проведена всесоюзная перепись населения (январь 1939 г.), что способствовало учету трудовых ресурсов.

Перестроены судебная система, прокуратура. Органом судебного управления стал новый Наркомат юстиции, который проводил и кодификацию законодательства. Правоохранительная система призвана была обеспечить соблюдение новой Конституции, законов всеми организациями, учреждениями, должностными лицами, гражданами; карать преступников, исправлять и перевоспитывать их, предотвращать преступления во всех сферах общества, в том числе и в управлении.

На основе ст. 126 Конституции СССР<sup>2</sup> утвердилась официально практика совместных решений государственных и партийных органов на всех этажах управления. И ранее существовала такая практика, но теперь партия консолидировала властные и управленческие структуры. Все больше и больше государственных решений принималось совместно с партийными органами, а «партийные решения приобретали фактически характер нормативных актов»<sup>3</sup>, воспринимались государственными органами как обязательные для них.

<sup>1</sup> При правительстве были созданы всесоюзные комитеты по делам искусств (1936 г.), кинематографии (1938 г.), высшей школы (1936 г.), регламентирован порядок присуждения ученых степеней, присвоения ученых званий, введен в действие типовой устав вуза (1938 г.).

<sup>2</sup> В Конституции РСФСР отсутствовала аналогичная статья, поскольку здесь не было своей партии в отличие от других союзных республик, действовала ст. 126 союзной Конституции.

<sup>3</sup> *Исаев И.А.* Указ. соч. С. 401.

Своеобразно применялся общемировой принцип назначения на ответственные должности доверенных лиц. В истории российского государственного управления он трансформировался в номенклатурный принцип партийного руководства всеми структурами государственного управления. Обусловлено было это многими факторами, в том числе преобладанием долгое время в государственном аппарате специалистов, чиновников досоветского прошлого, нехваткой новых управленцев, стремлением правящей партии организовать четкую работу государственного аппарата управления, усилить его ответственность и эффективность. Партийные инстанции в соответствии с принципом «Кадры решают все» активно и целенаправленно формировали персональный состав органов власти и управления. С их согласия назначались партийные и беспартийные кадры на государственные и общественные посты. Составлялись списки номенклатурных должностей. Номенклатурный принцип обеспечил партийное управление страной. К концу 30-х гг. он охватил выборные органы власти, всю систему государственного и общественного управления, хозяйственные должности. При этом он порождал должностную чехарду, партийную деспотию, безответственность кадров перед государственными органами, трудящимися<sup>1</sup>. Вследствие этого Советы были властью для трудящихся через партийно-государственную администрацию, в руках которой все больше и больше концентрировались власть и управление, что противоречило демократической природе Советов и системы управления, отраженных в Конституции СССР. Участие широких масс трудящихся в управлении становилось формальностью, прикрывавшей диктат партийно-государственной бюрократии. От аппарата управления в первую очередь стала зависеть во многом судьба рядового человека — труженика. Аппаратная бюрократия охватывала все более тотально основные сферы жизни, повсеместно утверждался аппаратно-бюрократический централизм. В стране, где Советы возникли, утвердились как высшая форма демократии, сформировалась диктатура властной корпорации, одного лица, ставших над народом, государством, партией.

Демократические основы государственного управления, заложенные в Основном законе страны<sup>2</sup>, были реализованы не полностью и с извращениями, что произошло в конкретной международной<sup>3</sup> и внутренней исторической ситуации, было обусловлено многими факторами объективного и субъективного характера.

\* \* \*

Функционирующая между двумя мировыми войнами в 20—30-е гг. советская система государственного управления переживала процесс становления, перманентной реконструкции, обусловленной послевоенным и послеинтервенционистским кризисом, нэповским реформированием, образованием СССР, принятием двух конституций СССР и двух новых конституций РСФСР. Она отразила экстремальность, напряженность

<sup>1</sup> См.: Коржихина Т.П., Фигатнер Ю.Ю. Советская номенклатура: становление, механизмы действия // Вопросы истории. 1993. № 1. С. 25—36; Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. М., 1995, С. 240—272.

<sup>2</sup> См.: Курашвили Б.П. Новый социализм. К возрождению после катастрофы. М., 1997; Власть и советское общество в 1917—1930 годы: Новые источники. «Круглый стол» // Отечественная история. 2000. № 1.

<sup>3</sup> См.: Россия, которую мы не знали. 1939—1998. Хрестоматия. Челябинск, 1995.

исторически короткой межвоенной паузы, форсированность антикапиталистической реконструкции общества при фронтальном противодействии развитых индустриальных стран, отсутствии сколько-нибудь заметных внешних инвестиций, необходимости срочно ликвидировать экономическую и культурную отсталость России. Система государственной власти и управления новой России оказалась под прессом жесткого политического и социально-экономического давления западных стран.

Об эффективности строившейся системы государственного управления свидетельствует исторический скачок, совершенный страной за два десятилетия, вступление в индустриальную цивилизацию, превращение по объему и структуре производства в первую в Европе и вторую в мире промышленную державу, переход к качественно новому обществу, которое на уровне самооценки объявлено социалистическим<sup>1</sup>. Соответственно социалистической объявлена система власти и управления.

Курс на социализм, на демократизацию общества, власти, управления воплощен в масштабных достижениях цивилизационного характера, которые вошли в мировую историю XX в., определяли во многом характер развития мировой цивилизации<sup>2</sup>. Государственное управление было приспособлено к потребностям гигантской модернизации, которая создала за 20 лет могучий потенциал, бастион цивилизации, достаточный для разгрома фашистской Германии, вознамерившейся уничтожить Россию (СССР) как препятствие на пути к мировому господству.

В советском государственном управлении 20—30-х гг. проявились характерные для него основные черты, в том числе республиканская сущность, федерализм в сочетании с унитаризмом; конституционность основ управления; представительство снизу доверху трудящихся — главный источник власти и управления; единство власти и управления, законодательной и исполнительной вертикалей, подотчетность и подконтрольность последней первой; сочетание государственных и общественных начал, связь органов государственного управления с профсоюзными, молодежными, кооперативными и другими общественными организациями и массовыми добровольными обществами; определяющая роль правящей коммунистической партии, статус которой закреплён конституционно в качестве руководящего ядра общественных и государственных организаций, что обусловило партийно-государственную природу управления; новаторство и динамизм, постоянное развитие на основе творческих поисков, учета отечественного и мирового опыта, научной организации труда и управления; плановость с учета текущей ситуации, ресурсов, ближайших задач и долгосрочных перспектив;

<sup>1</sup> Ранее Российская Федерация, Советский Союз были названы «социалистическими» в смысле перспективы и социального характера строительства. В 30-е гг. общество объявлено социалистическим по итогам строительства и на основе определенных критериев, зафиксированных в Конституции СССР 1936 г. Социализм считался тогда построенным в основном с перспективой завершения его строительства. Позднее многие авторы критически отнеслись к этой самооценке. (История государства и права России / Отв. ред. Ю.П. Титов. С. 401, 403.)

<sup>2</sup> Нарастало стремление рабочих, крестьян, интеллигенции, государственных и общественных деятелей различных стран увидеть, понять «феномен возникновения и строительства нового, справедливого, доселе невиданного на планете общества», крепла их поддержка Страны Советов и надежда на успех. См.: Куликова Г.Б. СССР 1920—1930-х гг. глазами западных интеллектуалов //Отечественная история. 2001. № 2. С. 4.

сочетание планово-административных и планово-экономических методов управления, его централизация и бюрократизация<sup>1</sup>.

В 30-е гг. деформировались принципы советского управления. Сказались низкий уровень общей, политической, управленческой культуры, идеологический и партийный монополизм, культ личности, авторитарность партийно-государственной элиты, оторванность ее от народа, отчуждение его от власти и управления. Утвердилась в управлении воля высшего должностного лица, власть административно-исполнительного, чиновно-бюрократического аппарата, предельная концентрация полномочий в руках узкого круга должностных лиц, всевластной партийно-государственной верхушки, тотальное подчинение интересов личности своеобразно толкуемым интересам государства. Все это повлияло отрицательно на качество государственного управления. Ограничивалась советская демократия, нарушалась законность, принижалась роль суда, прокуратуры, имели место правовой, судебный и внесудебный произвол, массовые репрессии, отчего пострадали многие невинные люди, в том числе и члены ВКП(б), работники государственного, общественного управления, специалисты народного хозяйства, культуры, науки, искусства и др., что стало трагической страницей истории управления.

### **Вопросы для самопроверки**

1. *Какие факторы повлияли на становление советского государственного управления после иностранной военной интервенции и гражданской войны?*

2. *Нэповская демократизация, перестройка системы чрезвычайного управления в условиях послевоенного кризиса.*

3. *Становление союзного государственного управления при образовании СССР.*

4. *Значение Конституции СССР 1924 г. и новой Конституции РСФСР для совершенствования государственного управления.*

5. *Изменение государственного управления на основе новой Конституции СССР 1936 г. в преддверии второй мировой войны.*

6. *Основные черты советского государственного управления 20—30-х гг.*

7. *Фундаментальные итоги и уроки деятельности государственного управления к концу 30-х гг.*

### **Рекомендуемая литература**

Декларация об образовании СССР. Договор об образовании СССР. 30 декабря 1922 г. // Съезды советов в документах. 1917—1936: В 3 т. Т. III. М., 1960.

*Игнатов В.Г., Понделков А.В., Старостин А.М., Черноус В.В.* Теория и история административно-политических элит России. Ростов н/Д, 1996.

Конституция (Основной закон) СССР. 5 декабря 1936 г. // Съезды советов в документах. 1917—1936. Т. III. М., 1960.

*Коржихина Т.П., Сенин А. С.* История российской государственности. М., 1995; *Курицын В.М.* История государства и права России 1929—1940. М., 1998.

---

<sup>1</sup> См.: *Поташев Ф.И.* Воплощение российских традиций соборности в народных Советах XX в. // Российская соборность и современность. Ростов н/Д, 1997.

Основной закон (Конституция) СССР 1924 г. // Съезды советов в документах. 1917—1936. Т. III. М., 1960.

Политическая борьба за выбор модели социализма. Сталинская «революция сверху» // Политическая история России / Отв. ред. В.В. Журавлев. М., 1998.